

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos e Regionais) is displayed in a white, bold, sans-serif font. The letters 'C', 'E', and 'U' are connected, and the 'B' is separate. The background of the cover is a photograph of a modern building with a tall, white, rectangular tower and a large, white, curved structure. A large, white, seated female figure is the central focus, holding a long, thin object. The sky is blue with white clouds. The right side of the cover has a dark red background with a white, ornate, swirling pattern.

CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Editores responsáveis por essa edição:

Marcelo Dias Varella

Patrícia Perrone Campos Mello

Giselle Feliz Santiago

Alex Pires Andrade

Raphaella Karoline de Freitas Camargos

Augusto Arcanjo Silva

ISSN 2236-1677

Revista Brasileira de Políticas Públicas Brazilian Journal of Public Policy	Brasília	v. 14	n. 3	p. 1-316	Dez	2024
--	----------	-------	------	----------	-----	------

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Brazilian Journal of Public Policy

Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB

Centro Universitário de Brasília

Reitor

Rafael Mesquita Lopes

Diretor do ICPD

João Herculino de Souza Lopes Filho

Coordenador do Programa de Mestrado e Doutorado e Editor

Marcelo Dias Varella

Linha editorial

“A Revista Brasileira de Políticas Públicas é um periódico acadêmico da área jurídica que tem como finalidade constituir instrumento de veiculação de trabalhos científicos e doutrinários que abordem questões jurídicas da contemporaneidade e, ainda, aspectos da interação entre Direito e Políticas Públicas. Direciona, portanto, seu objeto de interesse a questões referentes a governabilidade, integração, participação cidadã, desenvolvimento e outros temas envolvendo o Estado, a Sociedade e o Direito.

Sendo assim, a proposta de linha editorial a ser seguida pela Revista Brasileira de Políticas Públicas é apresentada a partir de duas áreas fundamentais, que se subdividem:

I) Democracia, Políticas de Estado e de Governo e seus aspectos jurídicos: tendências do Direito Constitucional e do Direito Administrativo; teoria das políticas públicas; sistema de governo; sistema eleitoral e cidadania; sistema de partidos e reforma constitucional

II) Políticas Públicas de desenvolvimento econômico e social e suas interfaces com o Direito: políticas de desenvolvimento econômico e produção local/regional, desenvolvimento sustentável e meio-ambiente, desenvolvimento humano e planejamento da ação governamental”.

CONSELHO EDITORIAL

Marie-Pierre Lafranchi, Université d’Aix-en-Provence, Faculté de droit et de science politique, Provence-Alpes-Côte d’Azur, França

Frederico Augusto Barbosa, Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Brasília/DF, Brasil

Gilberto Bercovici, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, Departamento de Direito Econômico-Financeiro, São Paulo/SP, Brasil

João Maurício Adeodato, Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Departamento de Teoria Geral do Direito e do Direito Privado, Recife/PE, Brasil

José Adercio Leite Sampaio, Escola Superior Dom Helder Câmara, Escola de Direito, Belo Horizonte/MG, Brasil

José Heder Benatti, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém/PA, Brasil

EDITOR

Patrícia Perrone Campos Mello, Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Brasília/DF, Brasil

EDITORES ADJUNTOS

Marcelo D. Varella, Centro Universitário de Brasília, Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Brasília/DF, Brasil

Ardyllis Alves Soares, Centro Universitário de Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília/DF, Brasil

Jéffson Menezes de Sousa, doutor pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Giselle Feliz Santiago, doutoranda pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Alex Pires Andrade, doutorando pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Raphaella Karoline de Freitas Camargos -doutoranda pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

Augusto Archanjo Silva- mestrando pelo Centro Universitário de Brasília, Brasília/DF, Brasil

EQUIPE TÉCNICA

Yuri Valente do Nascimento, Centro Universitário de Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília/DF, Brasil

Aline Assunção Santos, Centro Universitário de Brasília, Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília/DF, Brasil

Com o apoio da FAP/DF. Processo: 00193.00000304/2018-58, Edital 09/2017.

Layout capa

Departamento de Comunicação / ACC UniCEUB

Diagramação

S2 Books

Disponível em:

<http://www.rbpp.uniceub.br>

Circulação

Acesso aberto e gratuito

Matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Citação parcial permitida com referência à fonte.

Revista Brasileira de Políticas Públicas / Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB.
– vol. 14, n. 3 (dez. 2024) - . Brasília : CEUB, 2023

Quadrimestral.

ISSN 2236-1677

Disponível também on-line: www.rbpp.uniceub.br

1. Direito. 2. Políticas Públicas. I. Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB

CDU 34+338.26

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Sumário

SEÇÃO 1: GRUPOS VULNERÁVEIS E POLÍTICAS SOCIAIS	15
PROTOCOLO DE ATENCIÓN CLÍNICA-JURÍDICA CON PERFIL INTERCULTURAL PARA POBLACIÓN MIGRANTE E INDÍGENA, CON ENFOQUE DE GÉNERO	17
Juan Jorge Faundes Peñafiel, Andrea Avaria Saavedra, Eliada Cid Sandoval, Duban Mardones Ahilla, Gemma Rojas Roncagliolo, Glorimar Alejandra León Silva, Jorge Acuña Guajardo, Pilar Valenzuela Rettig, Sheila Fernández Míguez, Valeska Rivas Arias, Camila Ignacia Espinoza Almonacid, Lifaite Nelson, Camila Pérez Courbis e Francis Raín Quidel	
1 Introducción	18
2 Antecedentes de la enseñanza clínica del Derecho en Chile y América Latina.....	19
3 Diseño, implementación y validación del “Protocolo de atención clínica jurídica con perfil intercultural para la población migrante indígena” de la Universidad Autónoma de Chile	25
4 RP1. Diseño de un Protocolo de atención clínica jurídica intercultural y con perspectiva de género para población migrante e indígena (PROACJI), compuesto de tres componentes: “Guía de actuación, prácticas y procedimientos” ; “Propuesta pedagógica clínica jurídica, en perspectiva intercultural, de género y aprendizaje servicio”; “Componente tecnológico: ‘App+web’, culturalmente pertinente, tecnológicamente adecuado.....	28
4.1 Componentes logrados.....	28
4.1.1 Guía de actuación, prácticas y procedimientos. Clínica Jurídica Intercultural	28
4.1.2 “Propuesta Pedagógica. Clínica Jurídica Intercultural, Universidad Autónoma de Chile” (Propuesta Pedagógica).....	28
4.1.3 Componente tecnológico: App+web	28
4.2 Descripción de los componentes del PROACJI.....	28
5 RP2. Implementación piloto y validación del PROACJI en la Clínica Jurídica de la UA, operada con los municipios asociados de Temuco y Pitrufquén.....	30
5.1 Implementación operativa del Proceso clínico jurídico del PROACJI	31
5.2 Proceso metodológico de validación	32
5.3 Resultados relevantes del proceso de validación del TLR 6	33
5.3.1 En relación con “Condiciones físicas, técnicas y humanas para la enseñanza”	33
5.3.2 En relación con satisfacción general de usuarios y usuarias	35
5.3.3 En relación con la satisfacción en la dimensión género	36
6 Síntesis de las recomendaciones del proceso de validación.....	36
7 Recomendaciones generales.....	37
8 Recomendaciones para la Facultad de Derecho y la Clínica Jurídica y Social de la UA	37
9 Recomendaciones para las municipalidades asociadas	38
10 Recomendaciones en materia de investigación social.....	38
11 Propuestas de mejoras	39
11.1 Mejoras de proceso	39

11.2 Mejoras de aplicación inmediata	40
11.2.1 Ajustes a los componentes documentales del PROACJI (Guía de Actuación y Propuesta Pedagógica).....	40
11.2.1.1 Reforzamiento de perfil propositivo del Protocolo	40
11.2.1.2 Modificación de flujograma y adecuación de roles y funciones	40
11.2.1.3 Edición e impresión de “Clínica Jurídica Intercultural, Universidad Autónoma de Chile: Historias de migrantes e indígenas en Chile”.....	40
11.2.1.4 Reforzamiento de las traducciones en los componentes documentales del PROACJI al Mapuzugun y al Creole.....	40
11.2.2 Formación.....	41
11.2.3 Espacios	41
11.3 Propuestas de nivel intermedio	41
11.3.1 Espacios	41
11.3.1.1 Municipalidad de Pitrufquén.....	41
11.3.1.2 Facultad de Derecho UA, sede Temuco.....	41
11.3.2 Formación.....	41
11.3.3 Propuestas de mediano y largo plazo	42
12 Resultados del proceso de diseño, implementación y validación piloto del “Protocolo de atención clínica jurídica con perfil intercultural para la población migrante indígena” (PROACJI).....	42
12.1 Principales características de la solución lograda (Clínica Jurídica Intercultural) y validada	42
12.2 Proceso de validación	43
12.3 Transferencia de la solución lograda	43
13 Conclusiones	44
Bibliografía	44
A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CAUSA DIFERENÇA SALARIAL ENTRE MULHERES?	50
Paulo R. A Loureiro, Mário Jorge Mendonça e Tito Belchior S. Moreira	
1 Introduction	51
2 Causes and Economic Implications of Violence Against Women	53
3 Overview of Violence Against Women in Brazil	55
4 Methodology: Propensity score matching and Oaxaca e Ransom decomposition	59
4.1 Propensity score matching.....	59
4.2 Decomposition of Oaxaca and Ransom	61
5 Analysis of Results: Oaxaca and Ransom Propensity and Decomposition Score	62
5.1 Propensity score	62
5.2 Decomposition of Oaxaca and Ransom	66
6 Final Comments.....	68
References.....	69

GRUPOS PARA REFLEXÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DE HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ESTADO DO PARANÁ/BRASIL.....73

Taciane Aparecida Siqueira Pastre e Adriano Valério dos Santos Azevêdo

1 Introdução	74
2 Histórico de intervenções com homens autores de violência contra a mulher	76
3 Grupos reflexivos e seus principais desafios na atualidade	80
4 Meios de inserção nos grupos reflexivos	86
4.1 Medidas protetivas.....	86
4.2 Medidas cautelares diversas da prisão	87
4.3 Suspensão condicional do processo	88
4.4 Condenação penal	88
5 A experiência do grupo reflexivo Atitude	89
5.1 Atividades desenvolvidas.....	90
6 Considerações finais	93
Referências	94

CÁRCERE E MATERNIDADE NO MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA: EFEITOS DE UM PRECEDENTE NA SUBSTITUIÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA POR DOMICILIAR98

Lorena Abbas, Gabriela de Brito Caruso, Beatriz Macedo Coimbra dos Santos e Ligia Fabris

1 Introdução	99
2 A construção do corpus empírico: aspectos metodológicos	102
2.1 Marco Legal da Primeira Infância em tribunais brasileiros: encontrando as decisões	102
2.2 Em busca das menções à decisão monocrática	105
3 Resultados e discussão	107
3.1 Interpretando as decisões de indeferimento: por que as substituições não são concedidas?	115
3.2 Interpretação e agrupamento dos argumentos: direito, moralidade e maternidade em conflito?	121
4 Considerações finais	123
Referências	124
Agradecimentos	129
Apêndice A - Quadro 1	129

ANÁLISE DE DOCUMENTOS OFICIAIS NORTEADORES DA ATUAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE FRENTE ÀS DEMANDAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA AS MULHERES 133

Francisca Talicia Vasconcelos Pereira e Natália Santos Marques

1 Introdução	134
2 Referencial teórico	136
2.1 O fenômeno da violência doméstica contra as mulheres.....	136
2.2 A violência doméstica enquanto um problema de saúde pública	136

2.3 Normativas e políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres e seus desdobramentos no âmbito dos serviços de saúde	137
3 Percurso metodológico	139
4 Resultados	140
4.1 Atendimento	143
4.2 Violência Doméstica	144
4.3 Recursos Físicos e Humanos.....	144
4.4 Rede de Atendimento/Encaminhamentos.....	145
5 Discussão	146
6 Considerações finais	150
Referências.....	151
AMÉRICA LATINA, COLONIALIDADE DE GÊNERO E (NÃO) BINARIEDADE: A DECOLONIALIDADE COMO CHAVE DE EMANCIPAÇÃO DA COMUNIDADE LGBTQIA+	157
Anna Paula Bagetti Zeifert, Fernanda Lavinia Birck Schubert e Rômulo José Barboza dos Santos	
1 Introdução	158
2 O processo colonizatório na América Latina: o surgimento da colonialidade e a caracterização do outro	159
3 A colonialidade de gênero e a imposição de um padrão heteronormativo e binário na América Latina	162
4 A decolonialidade como via de emancipação para pensar o Queer na América Latina.....	170
5 Considerações finais	174
Referências.....	174
SEÇÃO 2: DESENVOLVIMENTO E GESTÃO PÚBLICA.....	178
A LETALIDADE VIOLENTA ENQUANTO APORTE CONCEITUAL, NORMATIVO E METODOLÓGICO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	180
Wanderson Cesar dos Santos e Vinicius Ferreira Baptista	
1 Introdução	181
2 Violência e segurança pública	183
3 Planejamento de segurança pública	185
4 Resultados e discussão	193
5 Considerações finais	212
Referências	213
CIÊNCIA JURÍDICA E FUNÇÃO SOCIAL DA PESQUISA ACADÊMICA: INDICADORES DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PÓS-GRADUAÇÃO	218
Giselle Marie Krepsky	
1 Introdução	219
2 Direito, ciência e organizações.....	220

3 Função social da pesquisa e o papel das políticas públicas na produção científico-jurídica.....	222
4 Produção acadêmico-científica em Direito da Região Sul do Brasil: da observação sistêmica aos indicadores de comunicação	227
4.1 O que é produção científico-jurídica com base na visão sistêmica.....	227
4.2 Construção de dados para indicadores de produção	228
5 Considerações finais	232
Referências.....	234

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO CEARÁ: UM OLHAR AVALIATIVO SOBRE A EFICIÊNCIA DA GESTÃO DO PROCESSO237

Ana Lúcia Lima Gadelha, Anabela Mesquita e Luis Borges Gouveia

1 Introdução	238
2 Metodologia	239
3 Referencial teórico	239
3.1 Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e transferências voluntárias.....	240
3.2 A importância da abordagem de avaliação de políticas públicas como nota introdutória da avaliação da gestão das transferências voluntárias	241
3.3 Avaliação da Gestão do processo das transferências voluntária no Ceará	244
4 Principais resultados da avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará à luz do critério da eficiência.....	245
4.1 Valores Globais de 2005 a 2021 das transferências voluntárias no estado do Ceará.....	246
4.2 Análise da Relação do Tempo de Conclusão dos objetos das transferências com os valores despendidos e os esforços empreendidos (custo da gestão das transferências).....	252
5 Considerações finais	254
Referências.....	255

TRIBUTAÇÃO COMO POLÍTICA PARA COMBATER AS DESIGUALDADES SOCIAIS.....259

Johnny Wilson Araújo Cavalcanti, Gina Vidal Marçílio Pompeu e Natércia Sampaio Siqueira

1 Introdução	260
2 Desigualdade social	261
3 A regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física	264
4 Proposta de alteração do IRPF	277
5 Considerações finais	278
Referências.....	279

MECHANISMS FOR CITIZEN PARTICIPATION DURING THE NATIONAL CRISIS PROCESS: CITIZENS SPEAK283

Adderly Mamani Flores, Javier Rubén Romero Cahuana, Olimpia Tintaya Choquehuanca, Vicente Málaga Apaza e Edwin Alex Chambi Idme

1 Introduction	284
2 Methodology	285

2.1 Social actors and selection criteria	285
2.2 Techniques for the collection of information	286
2.3 Procedure.....	286
3 Preconception	286
4 Horizon of the author.....	287
5 Fusion of horizons	287
6 Interrogate.....	287
6.1 Findings.....	288
7 Transitional Reflections	291
References.....	291
Appendix - A	294

**BUREAUCRACY BEHAVIOR IN EARTH TAX SERVICES AND URBAN AND RURAL BUILDING (UN-P2)
(CASE STUDY OF OGAN ILIR REGENCY).....296**

Rahmawati, Alfritri , Slamet Widodo e Raniasa Putra

1 Introduction	297
1.1 The concept and theory of bureaucratic behavior	298
1.2 Public service concepts and theories.....	302
1.3 Bureaucracy and public service functions	304
1.4 Urban and rural land and building tax (PBB-P2)	307
2 Methods	307
3 Results.....	307
4 Conclusion	309
References.....	310
Acknowledgments	312

NORMAS EDITORIAIS..... 313

Envio dos trabalhos:.....	315
---------------------------	-----

**SEÇÃO 1: JUSTIÇA
E DIREITOS HUMANOS**

The cover image shows a large, white, modern building with a curved facade and a large, white, abstract sculpture of a seated figure in the foreground. The building has a prominent white dome on the left side. The sky is blue with scattered white clouds. The overall scene is brightly lit, suggesting a sunny day.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, con enfoque de género

Clinical-legal care protocol with an intercultural profile for migrant and indigenous populations, with a gender focus

Juan Jorge Faundes Peñafiel

Andrea Avaria Saavedra

Eliada Cid Sandoval

Duban Mardones Ahilla

Gemma Rojas Roncagliolo

Glorimar Alejandra León Silva

Jorge Acuña Guajardo

Pilar Valenzuela Rettig

Sheila Fernández Míguez

Valeska Rivas Arias

Camila Ignacia Espinoza Almonacid

Lifaite Nelson

Camila Pérez Courbis

Francis Raín Quidel

Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, con enfoque de género*

Clinical-legal care protocol with an intercultural profile for migrant and indigenous populations, with a gender focus

Juan Jorge Faundes Peñafiel**

Andrea Avaria Saavedra

Eliada Cid Sandoval

Duban Mardones Ahilla

Gemma Rojas Roncagliolo

Glorimar Alejandra León Silva

Jorge Acuña Guajardo

Pilar Valenzuela Rettig

Sheila Fernández Míguez

Valeska Rivas Arias

Camila Ignacia Espinoza Almonacid

Lifaite Nelson

Camila Pérez Courbis

Francis Raín Quidel

Resumen

La investigación presenta el proceso de implementación del “Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena”, con enfoque de género, que denominamos “Clínica Jurídica Intercultural”, elaborado por la Universidad Autónoma de Chile. Este estudio, está dirigido a la comunidad científica pedagógica clínica del Derecho, de Chile y América Latina, busca apoyar otros procesos de implementación de clínicas jurídicas bajo perfil intercultural y de género, con ello contribuir a la formación inclusiva e intercultural de los y las futuros profesionales del Derecho y otras disciplinas intervinientes en la formación y asistencia jurídica clínica. Considera una estrategia de metodología social aplicada mixta, cuantitativa y cualitativa, bajo los enfoques de: derechos humanos, interculturalidad, género y aprendizaje más servicio, y tres dimensiones de asistencia jurídica, pedagógica de enseñanza clínica, jurídica e interdisciplinaria, y de responsabilidad social. Desarrolla un nivel de madurez tecnológica desde TRL 3 a TLR6. Más, revisión bibliográfica. Así, la presente investigación: primero, sintetiza el estado del arte de las diversas experiencias de clínicas jurídicas universitarias en América Latina y especialmente Chile hasta el año 2023; segundo, describe el proceso de diseño, implementación y validación,

* Artículo comvidado

** La investigación se encuadra en el Proyecto “Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (FONDEF IDeA I+D, ID 22I10207, Universidad Autónoma de Chile, Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo -ANID- (2022-2024).

científico aplicado, del “Protocolo de atención clínica jurídica con perfil intercultural para la población migrante indígena” (PROACJI) de la Universidad Autónoma de Chile; tercero, sintetiza los principales resultados del proceso de diseño, implementación y validación indicado.

Palabras clave: clínicas jurídicas; protocolo intercultural; género; migrantes; indígenas; aprendizaje + servicio.

Abstract

This research presents the implementation process of the “Clinical-Legal Assistance Protocol with an Intercultural Profile for Migrant and Indigenous Populations,” incorporating a gender perspective, referred to as the “Intercultural Legal Clinic,” developed by the Universidad Autónoma de Chile. This study, addressed to the pedagogical and clinical legal scientific community in Chile and Latin America, aims to support the implementation of other legal clinics with an intercultural and gender perspective approach. In doing so, it seeks to contribute to the inclusive and intercultural training of future legal professionals and other disciplines involved in clinical legal education and assistance. It considers a strategy of mixed, quantitative and qualitative applied social methodology, under the approaches of human rights, interculturality, gender and learning-service. Three dimensions: legal assistance, pedagogical clinical-legal, and social responsibility. Develop a Technology Readiness Level from TRL 3 to TLR6. And bibliographic review. Accordingly, this research: first, synthesizes the state of the art regarding various university legal clinic models in Latin America, particularly in Chile, up to 2023; second, describes the process of designing, implementing, and scientifically validating the “Clinical-Legal Assistance Protocol with an Intercultural Profile for Migrant and Indigenous Populations” (PROACJI, for its acronym in Spanish) developed by the Universidad Autónoma de Chile; and third, summarizes the main findings of the aforementioned design, implementation, and validation process.

Keywords: legal clinics; assistance protocol; intercultural; gender perspective; migrants; indigenous; service-lea.

1 Introducción

Chile enfrenta transformaciones sociales relevantes en materia de derechos humanos, dadas por: (i) el aumento en los flujos migratorios; (ii) la interculturalidad como valor democrático de interacción, tanto con los pueblos indígenas, como con la diversidad cultural asociada a la migración; (iii) y los derechos y políticas en materia de género cada vez se consolidan con más fuerza. Todo ello plantea respectivos desafíos con la población indígena y migrante, considerando un enfoque de derechos humanos y la inclusión interseccional.

En ese marco, el acceso a la justicia es central y las clínicas jurídicas de las carreras de Derecho en Chile, desempeñan un rol clave en su aseguramiento. En consecuencia, requieren integrar los enfoques que resultan pertinentes a dicho acceso en el contexto indicado. En respuesta a ello, se ejecutó el proyecto de investigación: “Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (ID 22110207 2022), adjudicado por la Universidad Autónoma de Chile (UA) en el Concurso FONDEF IDeA I+D 2022.

El propósito del Proyecto es mejorar la pertinencia intercultural y de género en la atención clínica jurídica de la población de origen indígena y migrante, introduciendo enfoques interculturales y de género, sobre la base del modelo educativo aprendizaje más servicio (“A+S”) y con ello, contribuir al acceso a la justicia de la población objetivo, a partir de la formación clínica jurídica.

Así, el presente artículo busca presentar los resultados del proceso de implementación piloto de una clínica jurídica intercultural, integrando el enfoque clínico del “aprendizaje más servicio” (“A+S”), con la

perspectiva intercultural y de género, focalizada en población migrante e indígena (mapuche), en el contexto de la Región de La Araucanía, Chile. Los resultados de ese proceso, a su vez, se espera contribuyan a la transferencia de competencias interculturales y de género, como base para la masificación de clínicas jurídicas interculturales. Y ellas, por su parte, aporten a un acceso a la justicia culturalmente pertinente e inclusivo en materia de género en sus respectivos contextos.

El Proyecto se sostiene en una estrategia de metodología social aplicada mixta, cuantitativa y cualitativa, para la implementación de una clínica jurídica intercultural, bajo los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género y aprendizaje más servicio. Esta estrategia considera tres dimensiones operativas: una asistencia jurídica, otra pedagógica de enseñanza clínica, jurídica e interdisciplinaria, más una de vinculación con el medio (responsabilidad social). En términos de innovación y progresión tecnológica, la implementación inicia con un diseño piloto o de “Nivel Experimental” (concepto prototipo sometido a validación: TRL 3) y concluye con un prototipo validado o de “Nivel Piloto Experimental” (operativo en un entorno real acotado, susceptible de ser escalado o masificado: TLR6)¹. Adicionalmente, la investigación consideró revisión bibliográfica respecto del estado del arte y la contextualización del campo clínico jurídico comparado.

De esta forma, la presente investigación: primero, sintetiza el estado del arte de las diversas experiencias de clínicas jurídicas universitarias en América Latina y especialmente en Chile; segundo, describe el proceso de diseño, implementación y validación del “Protocolo de atención clínica jurídica con perfil intercultural para la población migrante indígena” (PROACJI) de la UA; tercero, sintetiza los principales resultados del proceso de diseño, implementación y validación indicado.

2 Antecedentes de la enseñanza clínica del Derecho en Chile y América Latina²

Desde la segunda mitad del siglo XX, el sistema de enseñanza del Derecho en América Latina responde a una lógica del Derecho Continental expositivo de base memorística. Mientras, el modelo del *Common Law* es más flexible y centrado en el aprendizaje desde los precedentes jurídicos, la capacidad de establecer analogías y diferencias entre casos. De ahí, se sostiene que el modelo casuístico logra exponer la complejidad de la tarea forense y los numerosos rumbos que puede tomar la argumentación y la decisión en un caso³.

En Chile, a partir de la primera mitad del siglo XX existen algunos esfuerzos significativos por actualizar el itinerario formativo de las carreras de Derecho. En especial, Letelier, en la Universidad de Chile, impulsó un importante esfuerzo modernizador, aunque en la práctica no tuvo un gran impacto, ya que los docentes (principalmente hombres), no modificaron el contenido ni la didáctica de sus cátedras⁴.

Desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad diferenciamos tres momentos. El primero, a partir de la década de los sesenta, caracterizado por el avance de las ideas progresistas en el ámbito pedagógico. El segundo, en el contexto de los diferentes procesos autoritarios vividos en América Latina, principalmente en los 70' y 80', que frenaron las ideas renovadoras, con abandono de las campañas alfabetizadoras y la ins-

¹ Escala o rango que informa el “Nivel de Madurez Tecnológica” (Technology Readiness Level -TRL-). SALAZAR, George; RUSSIVIGOYA, M. Natalia. Technology readiness level as the foundation of human readiness level. *Ergonomics in Design*, n. 29, v. 4, p. 25-29, 2021.

² En este apartado sintetizamos el estado del arte en Chile y América Latina de las Clínicas Jurídicas, recogido en extenso en el Documento de Trabajo “Clínicas Jurídicas en América Latina (Protocolos)”. FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila et al. *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025. Para facilitar la lectura y dado que es un producto e insumo de la misma investigación, solo insertamos las referencias más esenciales.

³ GONZÁLEZ, F. *Antecedentes generales sobre la enseñanza del derecho en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. p. 16.

⁴ WILSON, Juan. Historia del derecho en Estados Unidos y América Latina: explicando una división metodológica. *Latin American Legal Studies*, v. 10, n. 2, p. 7-60, 2022.

tauración de modelos pedagógicos conservadores. Y, un tercer momento, desde finales de los años 80' y la década de los 90', de nuevos procesos de apertura, en el marco de las transiciones democráticas⁵.

La metodología tradicional de aprendizaje se va a ir complementando con nuevas técnicas pedagógicas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, destacando la influencia de Paulo Freire, uno de los principales representantes de la pedagógica crítica⁶.

Paulo Freire llega a Chile en noviembre de 1964 invitado por el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, para colaborar en las políticas de alfabetización, permaneciendo 5 años en el país. Con su trabajo la alfabetización campesina y la formación de cuadros técnicos cambia de rumbo, girando de una concepción funcional a una popular y liberadora que se plasma en los programas de alfabetización, educación básica y media⁷. El tiempo que residió en Chile, Freire produjo una extensa obra⁸, pero no fue objeto de un estudio masivo en el campo de la formación universitaria, especialmente en las facultades de Derecho. Con todo, el pensamiento de Paulo Freire impulsará una corriente continental de renovación pedagógica de alta influencia que llega hasta nuestros días. Su corpus teórico se construye sobre la base de la convergencia entre las ideas marxistas, las ideas cristianas progresistas y las propuestas del movimiento de Educación Progresista surgido en Estados Unidos. Estos postulados llaman a superar los enfoques asistencialistas, para orientarse en la “educación liberadora”, entendida como encuentro multicultural, basado en la solidaridad, la comunicación, la alegría y la esperanza; en la pedagogía, como una experiencia humana, histórica y política, como una estrategia de cambio social⁹. Como veremos, las ideas freirianas nutren la base de los presupuestos clínico-jurídicos objeto de este estudio¹⁰.

Asimismo, a partir de la década de los 60', el modelo clínico jurídico estadounidense se caracteriza por la transición del procedimiento escrito, lento e inquisitivo, a uno moderno, de tipo acusatorio, rápido, garantista y oral. Este cambio impacta en las facultades de Derecho que comienzan a formar a profesionales que posean nuevas habilidades: interpretativas, dramáticas, de análisis de hechos, argumentativas, de retórica y legales. Ello, a su vez, se recoge en la innovación del modelo educativo de las carreras de Derecho, que incorporará nuevos cursos que buscan crear habilidades orales, de selección de precedentes, a través del trabajo integral con casos¹¹. Por ejemplo: el *Law and Development Project*¹². Y, en paralelo, el movimiento internacional de derechos humanos, que consideraba la asistencia jurídica a personas con escasos recursos¹³.

⁵ FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila *et al.* *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica com perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁶ FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.; FREIRE, Paulo. *La educación de los adultos como acción cultural: introducción a su comprensión*. Boston: Universidad de Harvard, 1970.

⁷ CABALUZ, Fabian; AREYUNA-IBARRA, Beatriz. La ruta de Paulo Freire en Chile (1964-1969): alfabetización popular e influencias del marxismo heterodoxo. *Revista Colombiana de Educación*, n. 80, p. 291-312, 2020. p. 292-299.

⁸ CABALUZ, Fabian; AREYUNA-IBARRA, Beatriz. La ruta de Paulo Freire en Chile (1964-1969): alfabetización popular e influencias del marxismo heterodoxo. *Revista Colombiana de Educación*, n. 80, p. 291-312, 2020. p. 303.

⁹ ÁLVAREZ ROJAS, Ana María. Influencia del pensamiento de Paulo Freire en Chile: ideas para un debate. *Revista Perspectivas*, n. 22, p. 215-237, 2022. p. 219.

¹⁰ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025. p. 26-27.

¹¹ FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila *et al.* *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica com perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.; GONZÁLEZ, F. *Antecedentes generales sobre la enseñanza del derecho en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004.

¹² TRUBEK, David. Law and development: then and now. *Proceedings of the Annual Meeting: American Society of International Law*, Cambridge, v. 90, p. 223-226, 1996. p. 225.

¹³ TRUBEK, David. Law and development: then and now. *Proceedings of the Annual Meeting: American Society of International Law*, Cambridge, v. 90, p. 223-226, 1996. p. 223; GONZÁLEZ, F. *Antecedentes generales sobre la enseñanza del derecho en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. p. 23.

La tercera fase, está marcada por un contexto político postdictadura de transición democrática en América Latina, con experiencias nacionales diversas. Los progresivos cambios constitucionales y reformas procesales marcarán la agenda jurídica. Pero estos cambios, en general, no abordan el campo clínico apenas emergente a la fecha. El modelo de las universidades de Estados Unidos impulsa las primeras experiencias de implementación de las clínicas jurídicas¹⁴. Se trata de pedagogías que promueven los valores de los derechos humanos y el cambio social, denominadas clínicas de interés público. Introducen un cambio en el enfoque de la enseñanza del Derecho, centrado en rescatar la práctica jurídica e interdisciplinaria, la protección de los derechos humanos y abordajes técnico-jurídicos más complejos. Pero también, en paralelo, se va consolidando una línea de una atención asistencialista¹⁵.

En Chile, la Universidad Diego Portales, en 1995, inicia un programa piloto de Clínicas Jurídicas de Interés Público. El programa se expande, y ya en 1997 se articula una red con Universidades de Chile, Perú, Argentina y Colombia que después sigue extendiéndose a otros países de Latinoamérica¹⁶.

En la actualidad en Chile existen 48 Universidades que dictan la Carrera de Derecho con 109 programas 21 de ellas cuentan con clínica jurídica¹⁷. Ellas, principalmente, tienen un carácter asistencial, más que de interés público¹⁸. De esta manera, aunque el método pedagógico práctico logró introducirse de forma relevante, el principal objetivo solo es la utilización del aprendizaje guiado a través de la participación en la resolución de casos reales (con frecuencia de poca dificultad). Ese esfuerzo se materializa en la oferta de servicios de asistencia jurídica gratuita para personas de entornos más vulnerables. Existe también un perfil mixto, del aprendizaje y servicio, que vincula el proceso educativo práctico, de personas en situación de vulnerabilidad, con el servicio a la comunidad (“socios comunitarios”). Con todo, la incidencia social no ha sido central¹⁹.

En el escenario chileno, la Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales (UDP) que desde 1997 cuenta con una Clínica Jurídica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos. Hoy cuenta con 13 áreas de especialización²⁰. Esta sinergia fomenta la metodología de aprendizaje basado en investigación, favoreciendo el aprendizaje a través de conexiones intelectuales y prácticas entre el contenido, las habilidades, los enfoques de investigación y fronteras de las disciplinas²¹. También destaca la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, con clínica jurídica desde 2001. Hoy cuenta con las clínicas especializadas: Clínica Infocap, Clínica Migrantes, Clínica Transparencia y Derechos Humanos, Clínica de Atención a Personas Vulnerables y la Clínica Penal²².

¹⁴ MAZUERA, Paula. Las clínicas jurídicas de interés público como escenario de flexibilidad académica. *Memorando de Derecho*, n. 3, p. 123-132, 2012. p. 124.

¹⁵ FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila et al. *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.; GONZÁLEZ, F. *Antecedentes generales sobre la enseñanza del derecho en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. p. 28-30.

¹⁶ GONZÁLEZ, F. *Antecedentes generales sobre la enseñanza del derecho en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004. p. 28.

¹⁷ CHILE. Ministerio de Educación. *Mi futuro*. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/buscador-de-carreras/?tipo=carrera>. Acceso en: 03 feb. 2025.

¹⁸ Además, los itinerarios formativos informan Clínicas Jurídicas como cursos obligatorios y como cursos electivos. Luego, la incidencia curricular y el impacto en el estudiantado diverge mucho en unos y otros casos. Al efecto v.: FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila et al. *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

¹⁹ FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila et al. *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

²⁰ Institucionalidad de derechos humanos; Niñez y derechos humano; Libertad de expresión; Género y derechos humanos; Empresas y Derechos humanos; Derechos sociales y ambientales; Derecho constitucional y derechos humanos; Personas migrantes y refugiadas; Derechos de los Pueblos Indígenas; Tortura, violencia policial y protesta social; Justicia transicional; Condiciones Carcelarias; y Diversidad sexual

²¹ ESTRADA, Rene; RUIZ, Francisco. Revisión bibliográfica: la metodología del aprendizaje basado en la investigación. *Ciencia Latina: Revista Multidisciplinar*, Ciudad de México, v. 5, n. 1, p. 1079-1093, 2021.

²² UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO. Facultad de Derecho. *Clínica jurídica*. Disponible en: <https://derecho.uahurtado.cl/>

En regiones la oferta especializada es más limitada. Por ejemplo, en Temuco y la Región de La Araucanía, territorio base de nuestra investigación, existen seis universidades que imparten la carrera de Derecho, cinco de ellas con clínica jurídica (Universidad Católica de Temuco, Universidad de la Frontera –UFRO–, Universidad Mayor, Universidad Santo Tomás y la UA). La Universidad Católica de Temuco, cuenta con clínica jurídica desde 1998 y declara un perfil asistencial²³. Pero, durante 2010 implementó el plan piloto de Clínica Jurídica indígena, ubicada en la ciudad de Los Laureles (zona de alta población mapuche), que llamó “*Amuley pu Peñi*”²⁴, en asociatividad con las comunidades indígenas del sector. Dicho proyecto contemplaba un trabajo formativo intercultural con estudiantes clínicos, trabajo de atención con población indígena en terreno y el acompañamiento posterior a las personas usuarias, durante el desarrollo de los procesos formales en la ciudad de Temuco. El plan piloto solo fue ejecutado durante el año lectivo 2010, y luego se discontinuó, aunque destaca la “atención intercultural”, la experiencia no fue sistematizada y los casos asumidos fueron principalmente asistenciales²⁵. En la UFRO, la clínica, integrada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales, se focaliza en asesoría y litigación en materia concursal, liquidación de empresas y protección de los derechos de consumidores²⁶. La Universidad Santo Tomás tramita causas de Familia, Juzgados de Policía Local y Causas Voluntarias y Civiles²⁷. La Universidad Mayor, tramita casusa en materia ‘de Familia, Derecho Civil y Policía’²⁸.

Paralelamente, los itinerarios formativos consideran cursos y o competencias interculturales de forma excepcional. A 2022 solo 13 universidades reportaban: 2 cursos obligatorios de derecho indígena (Universidad de Los Lagos y Universidad Católica de Temuco); 5 cursos electivos de derecho indígena (legislación indígena o similar); 4 cursos electivos de derecho migratorio (migrantes o similar); 4 cursos electivos de antropología jurídica (o similar); 3 cursos en relación con la multiculturalidad, no discriminación, diversidad sexual²⁹.

Por último, la Universidad Autónoma de Chile, inicia su Clínica Jurídica y Social en Temuco en 1994, siendo la primera clínica en la ciudad y está dentro de las primeras del país después del retorno a la democracia. Utiliza la metodología “Aprendizaje + Servicio” en un curso de clínica jurídica obligatorio. Busca que el estudiantado a través de los casos reales adquiera destrezas de litigación y desarrollo de responsabilidad social. Asume causas en materia civil, de familia y policía local, evidenciando un perfil preferentemente asistencial, con relacionamiento comunitario. Actualmente, implementa el referido programa piloto “Clínica Jurídica Intercultural” en Temuco y Pitrufquén que se focaliza en población migrante e indígena que coexiste con la atención regular de otros consultantes de escasos recursos³⁰. Aunque predomina un perfil asistencial, la propia naturaleza del proyecto y las áreas de interés de los/las consultantes, ha extendido la cobertura a

vinculacion-con-el-medio/clinica-juridica/. Acceso en: 03 feb. 2025.

²³ UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO. *Derecho*. Disponible en: <https://fcjea.uct.cl/carreras/derecho/>. Acceso en: 03 feb. 2025.

²⁴ “Vamos todos juntos” o “Vamos hermanos todos juntos” (traducción propia).

²⁵ Información de campo propia de uno de los autores como participante de la iniciativa.

²⁶ UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO. Facultad de Derecho. *Clínica jurídica*. Disponible en: <https://derecho.uahurtado.cl/vinculacion-con-el-medio/clinica-juridica/>. Acceso en: 03 feb. 2025.

²⁷ UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS. Clínica Jurídica de la Universidad Santo Tomás Temuco ha tramitado de forma gratuita más de 2000 causas. *En Línea*, Temuco, 05 sep. 2023. Disponible en: <https://enlinea.santotomas.cl/actualidad-institucional/clinica-juridica-de-la-universidad-santo-tomas-temuco-ha-tramitado-de-forma-gratuita-mas-de-2000-causas/275357/#:~:text=Para%20solicitar%20atenci%C3%B3n%20jur%C3%ADdica%20en,452%2D942295%20y%20solicit>. Acceso en: 03 feb. 2025.

²⁸ CLÍNICA Jurídica de la sede Temuco entrega servicios de atención gratuita a la comunidad. *Diario Mayor*, 11 sep. 2023. Disponible en: <https://www.diariomayor.cl/temuco/lo-ultimo/pregrado/1533-clinica-juridica-de-la-sede-temuco-entrega-servicios-de-atencion-gratuita-a-la-comunidad.html>. Acceso en: 03 feb. 2025.; FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila et al. *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica com perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

²⁹ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena*. Concurso IDeA I+D 2022. Chile: Universidade Autónoma de Chile, 2022. p. 11; Anexo 4, p. 1.

³⁰ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

temáticas de derechos humanos, en especial de Derecho de los Pueblos Indígenas, Derecho Migratorio y Derecho Ambiental, todo lo cual, planteó la necesidad de revisar el perfil asistencial de esta clínica jurídica.³¹

Por otra parte, el trabajo clínico jurídico en sí es complejo porque articula la vinculación con el medio local, la práctica jurídica, el litigio (en entorno real), los ejes académicos del itinerario formativo, del profesorado y estudiantado. Incluso ha introducido la investigación en varias de las experiencias (como la UDP y hoy la UA). Ese marco ha llevado a que diversas universidades formularan protocolos en distintos ámbitos, por ejemplo, el Protocolo para el ingreso de casos, implementado por la Universidad de Chile³², pero no existen protocolos clínico-jurídicos orientados a grupos vulnerables. En ese sentido, el “PROACJI” es la primera experiencia en la materia en Chile y, a lo menos en el espectro revisado, también en América Latina.

De esta forma, hasta antes del PROACJI, el enfoque intercultural no se había identificado en Chile como una línea de trabajo específica de las clínicas jurídicas (tampoco interseccionalmente), aunque varias universidades, en Chile y América Latina tienen clínicas focalizadas en pueblos indígenas y migrantes: Clínica de Refugiados (UBA, Argentina); Clínica de Migraciones (Universidad Diego Portales, Chile); Clínica Jurídica de Migrantes e infancia (Universidad Alberto Hurtado, Chile); Clínica Jurídica del Observatorio de Restitución de Tierras (Universidad del Rosario, Colombia); Clínica Jurídica de Interés Público contra la Trata de Personas (Instituto Tecnológico Autónoma de México, ITAM, México); aSIDH, Clínica de Acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Universidad Federal de Pernambuco, Recife, Brasil)³³.

Paralelamente, en América Latina y en Chile específicamente, identificamos diversos esfuerzos académicos e institucionales centrados en el diseño e implementación de protocolos, guías de actuación y buenas prácticas, aplicables al sistema de justicia en contexto de diversidad cultural e inclusivos en perspectiva de género. Entre otros, a continuación, presentamos algunos casos destacados.

En Chile, la Corporación de Asistencia Judicial dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuenta con diversos protocolos de actuación: “Protocolo de Asistencia Jurídica para personas mayores”³⁴ y el “Protocolo de Atención a personas con discapacidad”³⁵. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia, ha desarrollado el “Protocolo de Asistencia Jurídica y/o Judicial, Protocolo de protección de niños, niñas o adolescentes (NNA) frente a vulneraciones de derechos cometidas por adultos”³⁶. El Poder Judicial de Chile ha desarrollado el “Protocolo de Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables”³⁷, que recoge cinco grupos vulnerables: personas con discapacidad; niñas, niños y adolescentes; personas migrantes sujetas a protección internacional; personas, pueblos y comunidades indígenas; y, mujeres víctimas de violencia de género. La Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y la Seguridad Pública, implementó el “Protocolo Intersectorial de Atención a víctimas de trata de personas”³⁸. La Defensoría Penal Pública

³¹ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207*: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI). Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JdLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

³² UNIVERSIDAD DE CHILE. *Protocolo de sistema de ingreso de casos (SIC)*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho, 2020.

³³ FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila et al. *Proyecto FONDEF IDeA*: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

³⁴ CHILE. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Corporación de Asistencia Judicial. *Protocolo de Atención a personas con discapacidad*. Santiago, 2019. Disponible en: https://www.cajbiobio.cl/oficios_juridica/ANEXOS%20518-2022/Protocolo%20AJ%20Personas%20Mayores%20-%20dic%202019.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

³⁵ CHILE. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Corporación de Asistencia Judicial. *Protocolo de asistencia jurídica para personas mayores*. Santiago, 2019. Disponible en: https://www.cajbiobio.cl/oficios_juridica/ANEXOS%20518-2022/Protocolo%20AJ%20Personas%20Mayores%20-%20dic%202019.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

³⁶ CHILE. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes frente a vulneraciones de derecho*: Programa Red Calle Niños. [S.l.]: 2023. Disponible en: <https://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2023/04/Protocolo-Vulneracion-de-Derechos-RCN-def.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

³⁷ CHILE. Poder Judicial. *Protocolo de acceso a la justicia de grupos vulnerables*. Santiago: 2022. Disponible en: https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2022/10/PROTOCOLO_DE_ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

³⁸ CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito. *Protocolo intersectorial de atención a víc-*

desarrolló el “Protocolo de atención a mujeres víctimas extranjeras privadas de libertad”³⁹ y la “Guía Básica para la defensa de imputados indígenas”⁴⁰. Por su parte, en el ámbito académico, la Universidad Católica de Temuco (UC Temuco), con la Defensoría Penal Pública (DPP) de Chile, desarrolló el “Modelo de Gestión para el Peritaje Antropológico” -MOgPA-⁴¹, que comprende un conjunto de orientaciones conceptuales y metodológicas para la defensa especializada, social y culturalmente pertinente de personas indígenas. También la UC Temuco, desarrolló el “Protocolo de atención con pertinencia cultural a usuarios mapuche en los tribunales de La Araucanía” (2019), denominado en lengua mapuche “PAU-MAPU”⁴². Finalmente, la misma universidad elaboró la “Guía para la evaluación pericial psicológica de imputados e imputadas mapuche en la defensa penal especializada en contextos interculturales”⁴³. Mientras, la Universidad de Concepción ejecutó e implementó el “Protocolo de actuación para la atención en justicia con enfoque de género y diversidad”⁴⁴.

Comparadamente, en Argentina encontramos el “Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo” (Comisión Nacional para los Refugiados, s.f.); y el “Protocolo de atención a víctimas de violencia de género” (Instituto Nacional contra la xenofobia y el racismo, s.f.). En Perú, el “Protocolo de Atención y Orientación Legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios de Ucayali y Loreto” (2014); y el “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia” (Poder Judicial de la República del Perú, 2015). En Ecuador la “Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria” (Espinel, 2016). En Colombia el “Protocolo de orientación y asesoría para las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario pertenecientes a pueblos indígenas” (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2011). Finalmente, en México: el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas” (2014); el “Protocolo para juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional” (2021); y el “Protocolo para juzgar con Perspectiva Intercultural: Personas, Pueblos y Comunidades Indígenas” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2022)⁴⁵.

Así, el análisis de las diferentes clínicas jurídicas en Chile y en el contexto regional, pudimos concluir que a nivel clínico jurídico universitario (sin considerar nuestra investigación) no existía una incorporación formal de competencias interculturales en los itinerarios formativos de las carreras de Derecho. Menos aún abordadas interseccionalmente, en particular formalizadas mediante protocolos o guías de actuación centra-

timas de trata de personas. Santiago: 2015. Disponible en: <http://tratadepersonas.subinterior.gov.cl/media/2015/07/MIITP-Protocolo-Intersectorial-de-Atenci%C3%B3n-de-V%C3%ADctimas-de-Trata-de-Personas.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

³⁹ CHILE. Defensoría Penal Pública. *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad*. Santiago: 2015. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/4bb183558fad24f3001a110359190b0a.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁴⁰ CHILE. Defensoría Penal Pública. *Guía básica para la defensa de imputados indígenas*. Santiago: 2018. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/f16fc19ab31dc6c65178a3d651408dd7.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁴¹ CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOCULTURALES. *Modelo de Gestión de Peritaje Antropológico*: MoGPA. Temuco: Departamento de Antropología, Universidad Católica de Temuco; Defensoría Penal Pública de Chile, 2017.

Proyecto FONDEF ID14I10379 (2016-2017), Peritaje antropológico para la defensa penal en contexto de diversidad cultural.

⁴² Proyecto FONDEF Idea ID16I10424 (2017-2019). LE BONNIEC, Fabien; MILLAMAN, Rosamel; VILLEGAS, Myrna; PAYAS, Gertrudis; BERHO, Marcelo; NAHUELCHERO, Pamela; MARTÍNEZ, Wladimir; HUENCHUCOY, Luz Marina. *Protocolo de atención a usuarios y usuarias mapuches en tribunales y juzgados de Macrorregión sur*: Pau-Mapu. 2019. Disponible en: <http://pau-mapu.cl/wp-content/uploads/2019/08/PAU-MAPU.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁴³ Proyecto FONDEF ID19I1032 (2021-2023).

⁴⁴ Proyecto FONDEF ID17I10111 (2021-2023). BREVIS CARTES, Priscilla; ULLOA BECERRA, M. Victoria; PARDI SOTO, Valentina. *Protocolo de actuación para atención en justicia con enfoque de género y diversidad sexual*: dossier género, justicia y Constitución. Concepción: Universidad de Concepción, 2022. Disponible en: https://fondefgeneroudec.cl/wp-content/uploads/DossierProtocoloFONDEF_UdeC_final_2022-1.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.; FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila *et al.* Proyecto FONDEF ID14I10379: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁴⁵ FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila *et al.* Proyecto FONDEF ID14I10379: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207). Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

das en las personas indígenas o migrantes, con pertinencia cultural y de género⁴⁶. Incluso, algunas de ellas especializadas y con trabajo reconocido socialmente en atención de migrantes o indígenas, no informan una formalización de competencias y procedimientos.

Por otro lado, la falta de focalización intercultural y de género en las competencias de atención de las clínicas jurídicas, no obsta esfuerzos relevantes, en el ámbito judicial en sí (con intervención clínica jurídica o sin ella) de diversas universidades e instituciones públicas, que han desarrollado protocolos, guías de actuación y buenas prácticas, para atender y garantizar debidamente el derecho de acceso a la justicia de colectivos vulnerabilizados atendido su contexto intercultural y de género, como el “PAU MAPU” en Chile o los esfuerzos de la Clínica aSIDH en Brasil. Esas experiencias resultaron muy relevantes para avanzar hacia el diseño e implementación de protocolos de atención bajo enfoque intercultural y de género, focalizados en el espacio clínico jurídico objeto de la investigación.

3 Diseño, implementación y validación del “Protocolo de atención clínica jurídica con perfil intercultural para la población migrante indígena” de la Universidad Autónoma de Chile

En este apartado se presenta el proceso de diseño, implementación y validación del “Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena” de la Universidad Autónoma de Chile (2022-2024), que también identificamos por su sigla PROACJI, o como “Proyecto Clínica Jurídica Intercultural de la Universidad Autónoma de Chile” (Clínica Jurídica Intercultural). Su ejecución corresponde al Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207 de la Agencia Nacional de Investigación, ANID⁴⁷.

La unidad base este Proyecto de investigación aplicada es la Clínica Jurídica y Social de la Universidad Autónoma de Chile (UA), sede Temuco, que es parte de la Facultad de Derecho de esta Universidad, en convenio con las instituciones asociadas: (i) Municipalidad de Temuco y Municipalidad de Pitrufquén. Se enmarca en la asignatura práctica clínica jurídica, de ciclo avanzado (5 año), dentro del itinerario formativo de esta carrera.

Se trata de un plan piloto de Clínica Jurídica Intercultural que implementa un protocolo que introduce transversalmente los enfoques de derechos humanos, intercultural, perspectiva de género, desde el aprendizaje más servicio⁴⁸.

⁴⁶ Planes de estudios de las carreras de Derecho de las diversas universidades a nivel nacional que las imparten en sus respectivas páginas web. Listado de universidades que imparten la Carrera, disponible en <https://www.mifuturo.cl/buscador-de-carreras/>

⁴⁷ El contenido sintetizado en este apartado II y el III siguiente, se respalda, principalmente, en el Informe Final del Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207 presentado a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo -ANID- UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025. No se hacen citas literales para facilitar la lectura y porque el texto fue resumido y adecuado para los fines de cumplir con los parámetros de un artículo científico. Pero, en aspectos medulares recoge íntegramente lo dispuesto en el informe indicado.

⁴⁸ Por extensión no incluimos aquí el marco teórico y normativo que respaldan estos enfoques. Al efecto, véase sobre derecho humano a la identidad cultural, pueblos indígenas, migrantes, género y mujeres migrantes, género y mujeres indígenas, entre otros: FAUNDES, Juan Jorge. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación. *Revista Brasileira Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 513-535, 2019.; FAUNDES, Juan Jorge. *El derecho humano a la identidad cultural en el derecho internacional: diálogo entre la corte interamericana de derechos humanos y el tribunal europeo de derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.; FAUNDES, Juan Jorge. Los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho internacional y ante los estados nacionales. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, p. 617-644, 2022. MELLO, Patricia Perrone Campos. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o Ius Constitutionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 253-285, 2019. p. 252-283. MELLO, Patricia Perrone Campos; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. Povos Indígenas e proteção da Natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, p. 222-251,

La hipótesis de la investigación plantea que los cambios en los servicios de atención clínica jurídica implementados, que incorporen los enfoques intercultural y de género para la atención a las personas migrantes e indígenas, expandible a otros servicios de asistencia jurídica clínica pública y privada, mejorará de forma incremental la pertinencia cultural y la inclusión de las personas destinatarias, potenciando con ello su acceso a la justicia, en el marco de los derechos culturales y de género de esta población.

El objetivo general de la investigación fue implementar un Protocolo de atención clínica de población migrante e indígena, con un enfoque intercultural y perspectiva de género, tecnológicamente adecuada, para mejorar la pertinencia intercultural y de género en la atención de la población de origen indígena y migrante. De este modo, transferir asistencia jurídica pertinente e inclusiva a los municipios asociados para el proyecto y disponerla a otros prestadores de servicios clínico jurídico que puedan implementarlo en un proceso de escalamiento posterior.

El estudio consideró dos entornos clínicos: (i) la propia Clínica Jurídica y Social de la Universidad Autónoma de Chile, ubicada en Temuco y que recepcionó consultantes de “solicitud espontánea” y derivados por el Municipio de Temuco; (ii) un pilotaje específico en las propias instalaciones municipales del Municipio de Pitrufquén (distante 30 km. de Temuco).

La ejecución del Proyecto comprende diversos grupos o beneficiarios (directos, indirectos e institucionales), fases y niveles de escalamiento. Los “beneficiarios directos”, son parte de la “población objetivo” (población migrante e indígena del país) y corresponden a las personas migrantes e indígenas (mapuche) atendidas por la Clínica Jurídica y Social de la UA, sede Temuco durante la ejecución del proyecto.

Como beneficiarios intermedios, participaron los “actores clínicos”: estudiantes del curso de Clínica Jurídica de la carrera de Derecho de la UA, estudiantes en diversas modalidades prácticas de las carreras de Trabajo Social y Psicología de la misma sede de la UA, los profesores/as guía (abogados/as) de la Clínica Jurídica, el equipo de investigación del Proyecto, las/los administrativos de la Clínica. Más los/las funcionarios/as municipales que participan del proceso clínico.

E, indirectamente, encontramos usuarios/as y actores clínicos de otras clínicas jurídicas del país que participen de un potencial proceso de masificación y escalamiento.

El PROACJI constituye un proceso complejo aplicado en el ámbito clínico jurídico que considera, a lo menos, tres dimensiones operativas: (i) una de asistencia jurídica, dirigida a usuarios o consultantes (“beneficiarios finales”), personas migrantes e indígenas (mapuche) que requieren de asistencia en el ámbito administrativo o judicial, que es ofrecida gratuitamente por la Universidad, otorgada por estudiantes de quinto año de la carrera de Derecho, orientados y supervisados por abogados/as (profesores guía); (ii) una pedagógica de enseñanza clínica, principalmente jurídica (pero con componentes de otras disciplinas de las ciencias sociales) dirigida a la formación práctica de los estudiantes de Derecho que rinden el curso de “clínica jurídica” del quinto año de la carrera de Derecho (más estudiantes en etapas finales de Trabajo Social, Psicología u otras disciplinas que complementan la asistencia jurídica); (iii) y otra de vinculación con el medio, cuyos destinatarios son diversas instituciones u organizaciones (“socios comunitarios”), base del aporte social de la Clínica.

2020.; LEÓN SILVA, Glorimar; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. El derecho humano a la identidad cultural de los migrantes, fuentes internacionales y recepción en Chile. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 289-318, 2022.; LEÓN SILVA, Glorimar; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. El derecho humano a la identidad cultural de las mujeres migrantes en el derecho internacional: estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Direito Internacional*, v. 20, n. 2, p. 264-290, 2023.; LEÓN SILVA, Glorimar; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. Existe el derecho humano a la identidad cultural de los migrantes en el derecho internacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 3, p. 350-382, 2021. FERNÁNDEZ, Sheila; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge Faundes. Proteção interamericana aos direitos humanos da mulher: diretrizes para a implementação de leis e políticas públicas de gênero, com ênfase para o Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 3, p. 399-427, 2023.

A todo lo anterior, se integra transversalmente la investigación aplicada en sí del Proyecto que se informa. Los resultados previstos en la propuesta de investigación, en especial los resultados “de producción” (también denominados “resultados tecnológicos”) estructuran la investigación y la implementación operativa del Protocolo, conforme respectivos “hitos” de logro que permitieron ir evidenciando dichos resultados. También se contemplan resultados complementarios “de protección” (asociados a las diversas dimensiones de la protección de conocimiento) y “otros resultados” (adicionales de producción y comunicación científica)⁴⁹. Todo este proceso de implementación incorpora los enfoques ya declarados: de derechos humanos, interculturalidad, perspectiva de género y aprendizaje más servicio.

En lo pedagógico, el PROACJI se destina a los cursos de clínica jurídica de los itinerarios formativos de las carreras de Derecho, introduciendo competencias interculturales y de género, dirigidas a profesores, profesoras y estudiantes; sumando la introducción de herramientas digitales que complementan los estándares de interacción y difusión de los programas con los usuarios finales (personas migrantes e indígenas).

El Proyecto contempló una estrategia de desarrollo tecnológico que: (i) inició desde un diseño piloto o de “Nivel Experimental” (TRL 3), concepto o solución validada en laboratorio (entorno simulado cercano al real), que denominamos versión “beta” del PROACJI. (ii), y una “solución final” o “solución lograda”, el PROACJI, propiamente tal⁵⁰, que corresponde a un prototipo validado o de “Nivel Piloto Experimental” (TLR6), operativo en un entorno real acotado, susceptible de ser escalado o masificado⁵¹.

En su conjunto, el PROACJI, se propuso fuera contenido en tres componentes (dos documentales y otro tecnológico digital). Pero, adviértase, el Protocolo no es solo “un documento”, sino que está dado por el proceso integral de atención clínica jurídica intercultural, con perspectiva de género, dirigida a población migrante e indígena, que se plasma en sus componentes documentales y utiliza el componente tecnológico en la operación misma, según se describe en los próximos apartados.

De esta manera, la investigación se desarrolló en base a sus tres “resultados de producción” (RP1, RP2, RP3) que pasaremos a revisar⁵².

⁴⁹ Este artículo, por un asunto de extensión, no incluyó los “resultados de protección” disponibles en el Informe Final. Al respecto relevar que la multiplicidad de actores científicos, profesionales, estudiantes y socios comunitarios, exigió una estrategia de protección compleja inclusiva de actividades presenciales de devolución de resultados a socios comunitarios. V. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁵⁰ V. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁵¹ La nomenclatura TLR refiere a *Technology Readiness Level* (TRL, por su sigla en inglés). Corresponde a la escala o rango que informa el “Nivel de Madurez Tecnológica” de las soluciones iniciales y finales de los proyectos. COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA. *Bases de Instrumentos del Programa Regional Acción Regional*. [S.L.]: Programa regional de investigación científica y tecnológica CONICYT, 2019. Disponible en: <https://www.conicyt.cl/regional/files/2019/05/Bases-VAR-2019.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025. p. 1. La escala utilizada en concreto fue establecida por ANID para el proyecto en el “Manual de Seguimiento y Control”, como: TLR3, “Prueba de concepto experimental”; TLR6, “Tecnología demostrada en un entorno relevante”. CHILE. Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo. *Ingreso de resultados en Plataforma S+C: manual de seguimiento y control*. 2022. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/documentos.anid.cl/investigacion-aplicada/KitInicio/KitInicioIDeaIDEIT/2024/3_3_Instructivo_Ingreso_Resultados_Hitos.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁵² No abordaremos en detalle el RP3 por consideraciones de espacio y porque estos resultados de la validación inicial se encuentran integrados a los componentes diseñados e implementados. Al respecto, solo destacar que desde el inicio del proyecto se llevó adelante una estrategia de validación inicial (difusión del Protocolo), focalizada en la vinculación y retroalimentación con otras universidades chilenas y extranjeras a las que potencialmente se pueda transferir el Protocolo y a conocer sus respectivas experiencias cuando fue posible. En el contexto descrito, se realizaron reuniones, talleres y seminarios con 5 Universidades nacionales: Universidad Diego Portales, Universidad de Chile, Universidad de la Frontera, Universidad Central, Universidad Alberto Hurtado (UAH). Más los equipos de las dos sedes clínico-jurídicas de la UA de Santiago (Providencia y el Llano) y de la sede Talca. Asimismo, se realizó una intensa agenda de internacionalización, con vinculaciones de diversa naturaleza con 5 universidades en América Latina: Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), Universidad Federal de Mato Grosso, Universidad de Brasilia (UnB), Centro Universitario de Brasilia, Pontificia Universidad Católica de Paraná. Más la Universidad Autónoma de Madrid.

4 RP1. Diseño de un Protocolo de atención clínica jurídica intercultural y con perspectiva de género para población migrante e indígena (PROACJI), compuesto de tres componentes: “Guía de actuación, prácticas y procedimientos”⁵³; “Propuesta pedagógica clínica jurídica, en perspectiva intercultural, de género y aprendizaje servicio”; “Componente tecnológico: ‘App+web’, culturalmente pertinente, tecnológicamente adecuado.

4.1 Componentes logrados

Concluido el proyecto, los componentes logrados (diseñados, implementados y validados en versión piloto) son:

4.1.1 Guía de actuación, prácticas y procedimientos. Clínica Jurídica Intercultural

- “Guía de Actuación, prácticas y procedimientos. Clínica Jurídica Intercultural. Universidad Autónoma de Chile” (Guía de Actuación)⁵⁴
- “Clínica Jurídica Intercultural, Universidad Autónoma de Chile: Historias de migrantes e indígenas en Chile”⁵⁵

4.1.2 “Propuesta Pedagógica. Clínica Jurídica Intercultural, Universidad Autónoma de Chile” (Propuesta Pedagógica)⁵⁶

4.1.3 Componente tecnológico: App+web

- Aplicación móvil (App), Android;⁵⁷
- Página web del PROACJI: <https://www.clinicajuridicaintercultural.cl/>

4.2 Descripción de los componentes del PROACJI

Para el diseño de los componentes del Protocolo (y su consecuente implementación y validación) el Proyecto contempló una estrategia de investigación social mixta, integrando diversas técnicas cuantitativas y cualitativas, en diversos momentos de su ejecución. En ellas participaron estudiantes, profesorado, funcionarios/as de la Clínica Jurídica y Social de la UA y de las municipalidades asociadas, el equipo de investiga-

⁵³ Como se detallará, este resultado documental, finalmente, se concretó en dos documentos complementarios.

⁵⁴ V. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos: atención de personas indígenas y migrantes*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁵⁵ V.: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Historias de migrantes e indígenas en Chile*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/0005b8eb-1e93-4a0a-8343-73ecd5dec0b3/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁵⁶ V.: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica*. Clínica Jurídica Intercultural. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁵⁷ Descargable en: <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.challwafe.clinicas&pli=1>

doras e investigadores y los propios usuarios/as. Ese proceso requirió la firma previa de un formulario de consentimiento informado, validado por el Comité de Ética de la Universidad y por ANID⁵⁸. Fue explicado de forma intercultural por él o la facilitadora intercultural y en su propia lengua, cuando resultó necesario.

Los componentes consideran una estrategia de traducción, con diversos alcances, con relación al público objetivo, usuarios o instituciones de cada instrumento. Dicha traducción se realiza desde el español al *Mapuzungun* (lengua mapuche) y al *Creole* (principal idioma de Haití). El proceso de traducción implicó una serie de etapas necesarias para asegurar la fidelidad cultural y lingüística de los contenidos. En el caso del *Mapuzungun*, hubo una traducción inicial por un hablante nativo mapuche, experto en dicha lengua. En el caso del *Creole* se usó inteligencia artificial para la generación del texto inicial, supervisada por un antropólogo experto en procesos lingüísticos interculturales. En ambos casos este antropólogo experto, junto al respectivo/a facilitador/a intercultural (mapuche/haitiano), identificaron los conceptos que requerían adaptación, para asegurar su pertinencia cultural. Luego, los mismos facilitadores, hablantes nativos de las respectivas lenguas, revisaron los textos traducidos, posterior a ello hubo una revisión final de consistencia y normalización de grafemario (mapuche) por parte de dos antropólogos⁵⁹.

El Protocolo, asimismo, recoge diversas experiencias de otras universidades chilenas y extranjeras que generosamente participaron de un diálogo constructivo que resultó central⁶⁰.

En particular, la Guía de Actuación plasma un doble propósito. Por una parte, procura ser un instrumento base para apoyar otros procesos de implementación de clínicas jurídicas bajo perfil intercultural y de género; por otra, queda a disposición de los usuarios de la Clínica Jurídica Intercultural que presten este servicio a la comunidad, como insumo de facilitación del acceso a la justicia, con pertinencia cultural e inclusión de género⁶¹.

La Guía de Actuación -y el Protocolo integralmente-, fue elaborada a partir de reflexiones y autorreflexiones en el hacer de enseñanza y aprendizaje práctico, en contexto real (de pequeña escala o muestra reducida) y prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita, recogidas durante el desarrollo del proyecto piloto de la Clínica Jurídica Intercultural. Su elemento articulador es la asistencia jurídica integral, entregada por un equipo interdisciplinario (profesionales y estudiantes de nivel avanzado), sobre la base de la interdependencia del derecho de acceso a la justicia y el derecho a la identidad cultural de que gozan las personas indígenas y migrantes. Su contenido busca remover estereotipos de género y raza, para contribuir al diseño e implementación de sistemas de atención jurídica especializada que, tanto eviten experiencias traumáticas o

⁵⁸ Con las adecuaciones respectivas a cada tipo de participantes. En especial, traducido a *Mapuzungun* y *Creole* en el caso de usuarios indígenas y migrantes haitianos, respectivamente.

⁵⁹ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos: atención de personas indígenas y migrantes*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025.; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁶⁰ En Chile, agradecemos a la Universidad Alberto Hurtado (UAH) y su Clínica Jurídica de Migración e Infancia. Destacamos un rico proceso de retroalimentación con talleres con los equipos de la UA y de la UAH. En Brasil, debe atestarse la fuerte vinculación alcanzada con la Universidad de Brasilia (UnB) y la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), que incluyó visitas recíprocas y una gira técnica internacional de un equipo de la UA para conocer sus experiencias clínicas, con pueblos indígenas, género y otros grupos vulnerables.

⁶¹ En especial, el documento (cartilla de difusión) “Clínica Jurídica Intercultural, Universidad Autónoma de Chile: Historias de migrantes e indígenas en Chile”, extraído de la Guía de Actuación, se dirige directamente a la orientación de los usuarios. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Historias de migrantes e indígenas en Chile*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/0005b8eb-1e93-4a0a-8343-73ecd5dec0b3/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos: atención de personas indígenas y migrantes*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025.; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

de victimización secundaria con el sistema de justicia de las personas indígenas o migrantes usuarias de éste, como aporte a la construcción de una Justicia intercultural⁶².

Por su parte, la Propuesta Pedagógica, describe y sistematiza el proceso de pilotaje de la Clínica Jurídica Intercultural, en sus elementos educativos. Busca ser una herramienta didáctica que fomente la formación en las competencias interculturales y de género, y está dirigida, principalmente, a las instituciones de educación superior, que contemplan formación clínica jurídica en los itinerarios formativos de las carreras de Derecho, quedando disponible para que sea utilizada en la implementación de sus propios procesos, tomando como insumo sus lineamientos⁶³.

De esta manera, el PROACJI, en especial la “Guía de Actuación” y la “Propuesta Pedagógica”, no contienen un modelo estándar para implementar un proceso clínico jurídico intercultural, bajo perspectiva de género, para población migrante e indígena. Sino que el PROACJI, en las diversas dimensiones de sus componentes, expone la experiencia de la implementación de la Clínica Jurídica Intercultural. Luego, constituye una “Guía” o “Propuesta” para que otros gestores clínico-jurídicos, que definan avanzar en sentido intercultural y de género, puedan utilizar como insumo de sus propios procesos y adecuaciones, de acuerdo con sus condiciones contextuales e institucionales⁶⁴.

Así, en su conjunto, el PROACJI espera contribuir a los procesos de formación inclusiva e intercultural, de los y las profesionales que se sigan formando en el país, en especial, abogados y abogada

5 RP2. Implementación piloto y validación del PROACJI en la Clínica Jurídica de la UA, operada con los municipios asociados de Temuco y Pitrufquén

La implementación consistió en la puesta en operación del PROACJI, como plan piloto en la Clínica Jurídica de la UA, sede Temuco, con los municipios de Temuco y Pitrufquén, focalizada en la población migrante e indígena directamente atendida.

La estrategia de se basó en: (i) la construcción de una línea de base de la población objetivo (“caracterización sociocultural”) y en la medición la brecha de satisfacción entre el ingreso y egreso de la Clínica Jurídica Intercultural (tanto de usuarios como de estudiantes). Se inició con el desarrollo participativo, interdisciplinario, intercultural y bajo enfoque de género, de los instrumentos cualitativos y cuantitativos utilizados; su aplicación al 100% de los usuarios y actores clínicos (estudiantes, profesores guía, funcionarios/as administrativos, equipo de investigación) participantes; la sistematización de resultados de caracterización; y la medición de la satisfacción de salida.

⁶² UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos*: atención de personas indígenas y migrantes. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025.; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Historias de migrantes e indígenas en Chile*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/0005b8eb-1e93-4a0a-8343-73ecd5dec0b3/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁶³ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica*: Clínica Jurídica Intercultural. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁶⁴ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos*: atención de personas indígenas y migrantes. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025.; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica*: Clínica Jurídica Intercultural. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

Se utilizaron los tres componentes del PROACJI en una versión piloto, para puesta a prueba de concepto, que denominamos “beta”: “Guía de Actuación”, “Propuesta Pedagógica” y “Componente tecnológico: *App+web*”.

La implementación prevista consideró una “transferencia” del Protocolo a los municipios asociados. Ello comprendió la sensibilización, capacitación y entrenamiento de los funcionarios municipales y actores clínicos, en las competencias de base de los enfoques del Proyecto (en síntesis. interculturalidad, género, inclusión y no discriminación, derechos humanos: derecho indígena, derecho migratorio y derechos de la mujer)⁶⁵.

5.1 Implementación operativa del Proceso clínico jurídico del PROACJI

El proceso de atención clínica jurídica (intercultural con perspectiva de género), implementado de forma piloto, contempla tres etapas: el ingreso de los/las usuarios/as, la admisibilidad y la entrevista clínica propiamente tal, y, se implementó simultáneamente en dos modalidades y respectivos espacios: Temuco y Pitrufquén.

Experiencia de Temuco. La atención se programó diariamente, en base a calendarización para atención de causas migratorias e indígenas. El usuario/a al ingresar se entrevista con la Trabajadora Social para ver su calificación socio económica, leer el Consentimiento Informado para participar en el Proyecto, además si la causa se deriva a un estudiante se realiza la Entrevista de Inicio del Proyecto. Acto seguido, si el usuario/a califica socioeconómicamente, los antecedentes pasan a la Directora de la Clínica Jurídica y Social, para su admisibilidad en el sentido de identificar la problemática jurídica y la materia que se trate (Familia-Civil-Policía Local-Migratorio e indígena). Efectuado el análisis de admisibilidad, se deriva al estudiante y abogada del Proyecto la ficha preliminar con los antecedentes necesarios, para que procedan a la entrevista con el usuario/a.

Experiencia de Pitrufquén. Se realizó atención quincenal de una mañana (días miércoles), fijando un calendario concordado con el municipio. El equipo de trabajo estaba reunido en un solo espacio, por lo que la atención del usuario/a, se adaptó para que fuera lo más expedito posible. En este caso la persona consultante era recibida por los facilitadores interculturales quienes le leían y explicaban el Consentimiento Informado. Si aceptaban participar en el Proyecto, pasaban donde la trabajadora social a fin de realizar su calificación socioeconómica. Acto seguido, si el usuario/a califica socioeconómicamente, los antecedentes pasan a la Directora de la Clínica Jurídica y Social para su admisibilidad en el sentido de identificar la problemática jurídica y la materia que se trate (Familia-Civil-Policía Local- Migratorio e indígena). Luego se deriva el caso a la abogada del Proyecto (especialista en derecho indígena o migratorio) con los antecedentes y Ficha Preliminar, para proceder a su entrevista, quien entrega las instrucciones pertinentes para ser derivada a un estudiante. Finalmente, el usuario/a se entrevista con el antropólogo para realizar la Encuesta de Inicio del Proyecto⁶⁶.

⁶⁵ Por límites de extensión no se informa el proceso de capacitación en detalle. Solo como referencia consideró: 38 talleres de capacitación, impartidos por expertos/as investigadores/as y facilitadores interculturales del Proyecto, asesores/as e invitados/as externos/as, nacionales e internacionales. Participaron: 6 profesores/as de la Clínica Jurídica, 17 funcionarios/as municipales (Temuco y Pitrufquén), 120 estudiantes del Curso Clínica Jurídica (4 cohortes 2023-2024). Entre otros, los temas cubiertos fueron: enfoque de derechos humanos; identidades culturales e interculturalidad; género, mujer y justicia intercultural; procesos migratorios, derechos de los migrantes, sociedad, historia y cultura de Haití; cultura y cosmovisión Mapuche, Derecho de los Pueblos Indígenas; Antropología Jurídica y etnografía jurídica; acceso a la justicia de pueblos indígenas y grupos diferenciados; metodología clínica intercultural. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI). Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025. También, v.: <https://www.clinicajuridicainterultural.cl/blog>.

⁶⁶ En caso de no calificar jurídica o socioeconómicamente el usuario/a del Proyecto, se le da igual una asesoría de carácter general, y se da por terminada la causa por el profesional que corresponda

El facilitador o la facilitadora intercultural (hombre de origen haitiano, hablante de Creole; mujer mapuche, hablante de mapuzugun), participa transversalmente en el proceso de atención. Su intervención puede ser al ingreso, en la admisibilidad y en la entrevista propiamente tal. En especial, colabora con el estudiante para elaborar la teoría del caso, dando su percepción desde el punto de vista de su cosmovisión y realiza labores de traductor cuando se requiere.

5.2 Proceso metodológico de validación

Asimismo, los componentes del Protocolo fueron objeto de un proceso metodológico de validación que contempló diversas fases. Entre ellas, inicialmente, se validaron los instrumentos de caracterización social aplicados; y, en especial, en la etapa final del Proyecto, se trabajó con los componentes del PROACJI en versión piloto (“beta”), para testarlos y buscar asegurar los enfoques transversales, de interculturalidad y género.

La validación del Protocolo se basó en un enfoque metodológico mixto. Las técnicas cuantitativas (encuestas) consideraron 7 instrumentos (diseñados y validados por un equipo experto en investigación social), fueron aplicados en distintos momentos de la ejecución del proyecto: encuesta de caracterización socio-cultural (100% de usuarios/as; encuesta de entrada y de salida sobre condiciones de enseñanza y asistencia (100% del estudiantado de 3 cohortes, profesorado y personal de la Clínica); encuesta de entrada y de salida sobre condiciones de asistencia municipal (100% de funcionarios/as municipales involucrados en el proyecto); encuesta de satisfacción (100% usuarios con causas terminadas); y encuesta de percepción sobre el PROACJI (estudiantado, profesorado, personal de la Clínica, funcionarios/as municipales y miembros del proyecto FONDEF). También se consideraron breves encuestas de satisfacción después de los talleres y actividades formativas.

Las técnicas cualitativas incluyeron entrevistas semiestructuradas, *focus group* (en base a un muestreo teórico del estudiantado, profesorado, funcionarios/as municipales y miembros del proyecto). Asimismo, se realizó etnografía (durante las instancias de atención jurídica, salidas a terreno y en una audiencia de tribunales). Al inicio del proceso, previa explicación y o traducción por el/la facilitador/a intercultural, se firmó un formato de consentimiento informado, en español y adaptado al *Mapuzugun* o al *Creole*. Los datos fueron analizados usando SPSS y ATLAS.ti.

Para la prueba o validación se usaron los componentes del PROACJI en la versión “beta” (Piloto TRL 3) implementados tras el primer año de ejecución. Esa validación se concentró de marzo a junio de 2024, respecto de la cohorte “otoño” (primer semestre 2024) del estudiantado de Clínica Jurídica, sede Temuco de la UA, más los usuarios/as que finalizaron sus casos en ese período. En consecuencia, las observaciones y respectivas recomendaciones (que se plantean más adelante), dicen relación al Protocolo en esa fase (TRL3), como concepto prototipo sometido a validación. Luego, el respectivo proceso de ajustes y mejoras (“inmediatas” y “de proceso”, como veremos), se fue realizando durante todo el desarrollo del Proyecto, en especial, en el segundo año, a partir de los resultados preliminares del proceso de validación que se fueron recibiendo y colegiando para introducir los ajustes que fueron resultando necesarios.

5.3 Resultados relevantes del proceso de validación del TLR 6⁶⁷

Se trabajó con tres cohortes que participaron con distintos niveles de desarrollo tecnológico del PROACJI, lo que permitió medir: (i) la brecha entre entrada y salida con aplicación del PROACJI, en sí, en términos absolutos; (ii) la percepción de satisfacción al inicio del proceso de implementación, como cuando se alcanzó la implementación más avanzada, que ya incorporaba mejoras introducidas a partir de la retroalimentación del propio proceso.

Aquí, ejemplarmente, solo informamos de forma sintética algunos de los resultados más relevantes del proceso de validación: la percepción de satisfacción en las Condiciones físicas, técnicas y humanas para la enseñanza” (con actores clínicos); la percepción de satisfacción general de los usuarios y usuarias; la percepción de satisfacción en la dimensión género: ⁶⁸

5.3.1 En relación con “Condiciones físicas, técnicas y humanas para la enseñanza”⁶⁹

Para una adecuada comprensión del proceso de implementación y validación, debe considerarse que el trabajo clínico operativo comprendió tres cohortes del curso de Clínica Jurídica de la carrera de Derecho de UA, sede Temuco⁷⁰, con las que se trabajó en diversas fases del Proyecto, según se describe a continuación:⁷¹

⁶⁷ Estos resultados se extraen del “Informe Final”, extraídas, a su vez del documento anexo a éste: “Informe hito 2: “Monitoreo y evaluación en la aplicación Piloto del Protocolo, tanto en la Clínica Jurídica de la UA, como en los municipios asociados mediante observación etnográfica, encuestas de salida, entrevistas y *focus groups*. La evaluación del pilotaje revisa la ejecución en relación con los resultados de la evaluación inicial”. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025. Anexo 9.

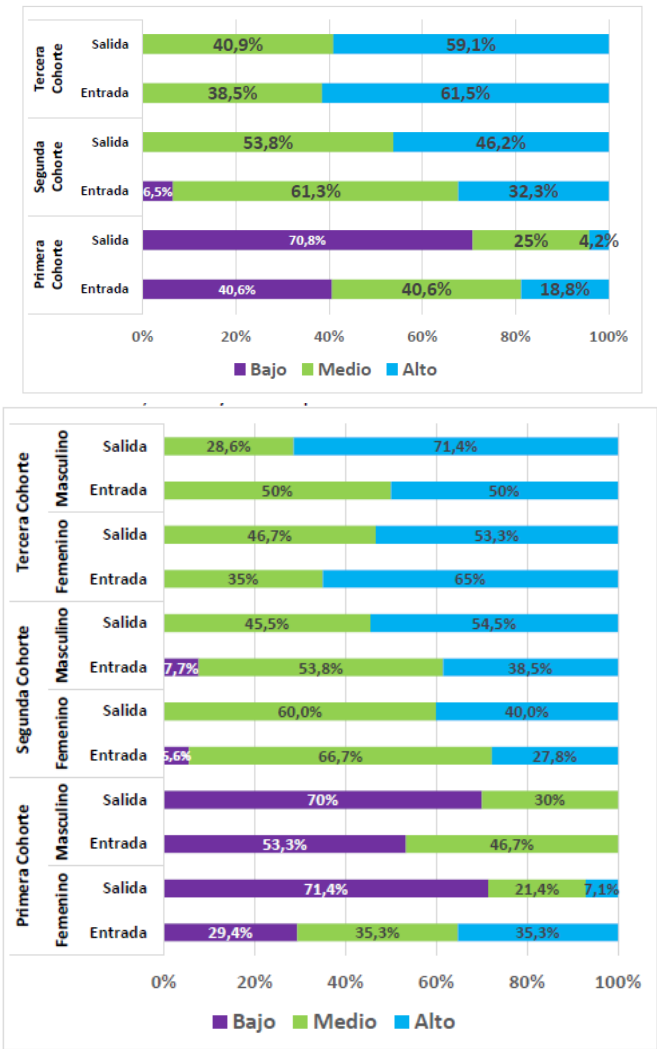
⁶⁸ Todos los resultados se sintetizaron en el Informe Final, se registraron íntegramente en sus respectivos anexos y los instrumentos utilizados/validados también constan en dichos anexos. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁶⁹ La “entrada” refiere al ingreso del estudiante al curso de clínica jurídica, la “salida” corresponde a su egreso con la causa finalizada.

⁷⁰ Una “cohorte” corresponde a un “curso” o grupo de estudiantes que rinde el curso de Clínica Jurídica dentro del año académico regular. La programación clínica (diferenciada del resto de la universidad para adecuarse al escenario judicial), considera dos ciclos por año académico. Una cohorte “Otoño” (primer semestre) que inicia el 1 de abril y termina el 21 de septiembre de cada año; y otra cohorte “Primavera” (segundo semestre) que inicia el 22 de septiembre de ese mismo año y concluye el 31 de marzo del año siguiente. Al término de cada cohorte hay tanto un proceso de traspaso de causas, como otro de inducción para el respectivo nuevo grupo. Ambos son regulados internamente en la Clínica Jurídica. De esta forma, la asistencia clínica jurídica se ofrece de forma ininterrumpida respecto de los/as usuarios/as. Por espacio, no se describe aquí, pero el PROACJI se validó y opera sobre la base de este marco definido institucionalmente. En mayor detalle, se describe en la Propuesta Educativa. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

⁷¹ 1ª Cohorte (Coh.), 3 de abril a 21 de septiembre de 2023: participó del inicio del proceso de implementación. 2ª Cohorte (Coh.), 22 de septiembre de 2023 a 31 de marzo de 2024: participó de la implementación del PROACJI alcanzando la versión “beta” que incluye ya los primeros ajustes a partir de los resultados preliminares de caracterización socio cultural. 3ª Cohorte (Coh.), 3 de abril a 21 de septiembre de 2024: participó del proceso de validación de la versión “beta, con incorporación de adecuaciones (de proceso e inmediatas) conforme resultados del proceso de validación.

Figura 1



Observaciones:

Brecha positiva de la percepción de salida desde la 1ª cohorte a la 3ª cohorte. La percepción de salida en la primera cohorte era 70,8% baja, 25% media y 4,2% alta. En la segunda cohorte alcanza el 100% favorable, sumado los niveles medio (53,8%) y alto (46,2%). Con la 3ª cohorte se mantienen el 100% positivo, sumando nivel medio (40,9%) y alto (59,1%).

Brechas positivas entre la percepción de entrada y de salida, con mejora progresiva a lo largo de la implementación del Proyecto, con una tendencia clara a partir de la 2ª cohorte⁷². La 2ª cohorte arrojó una percepción de entrada baja del 6,5%, una media del 61,3% y una alta del 32,5%; con una percepción de salida media del 53,8% y un alta del 46,2%. La 3ª cohorte arrojó una percepción de entrada media del 38,5% y una alta del 61,5%; con una percepción de salida media del 40,9% y una alta del 59,1%.

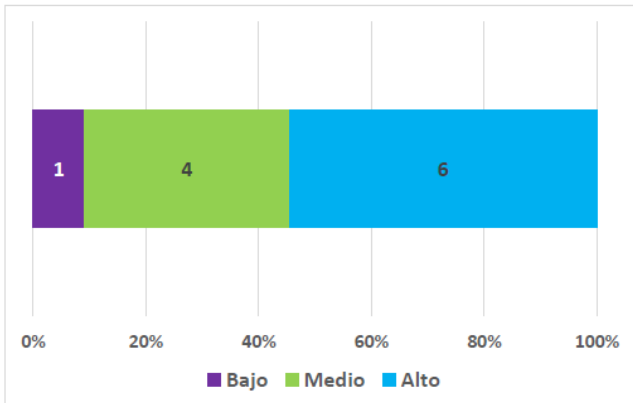
⁷² En la tercera cohorte, entrada y salida ya son prácticamente equivalentes. En la 1ª cohorte hubo una percepción de salida baja (71,4%), superior a la suma de la percepción de entrada media (29,4%) y media (35,3%). Como se concluye en el informe preliminar del año 1 del proyecto, podría explicarse por altas expectativas en los usuarios, dada la difusión inicial del Proyecto. Mientras el proceso de implementación del Protocolo fue progresivo y, en particular, las debilidades detectadas con la operación inicial solo son abordadas con el ingreso de la segunda cohorte.

5.3.2 En relación con satisfacción general de usuarios y usuarias

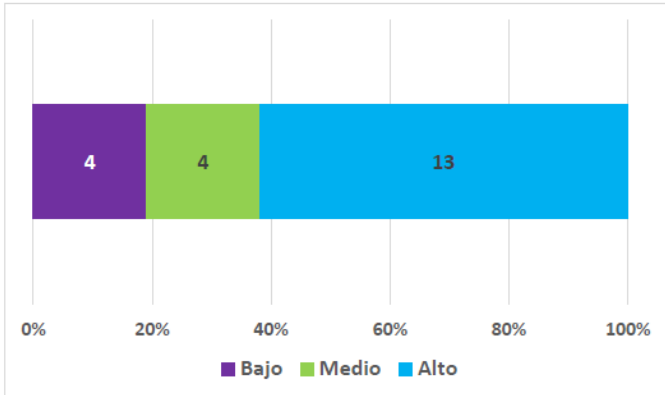
Se mide la satisfacción de los usuarios y las usuarias en distintos aspectos clave de la atención recibida. Como parámetros, se presentan dos mediciones, una referida a la atención previamente recibida en colaboración con los municipios de Temuco y Pitrufquén. La segunda, respecto de la atención recibida en la Clínica Jurídica Intercultural. La calidad de la atención de la Clínica Jurídica mide múltiples dimensiones de la atención, tales como: la claridad en las explicaciones legales, la rapidez del servicio y la adecuación del proceso jurídico a las necesidades de la población intercultural. La encuesta de satisfacción en la Clínica Jurídica se aplicó con la causa finalizada.

Figura 2

Satisfacción en el Contexto Municipal



Satisfacción en el Contexto de la Clínica Jurídica:



Observaciones:

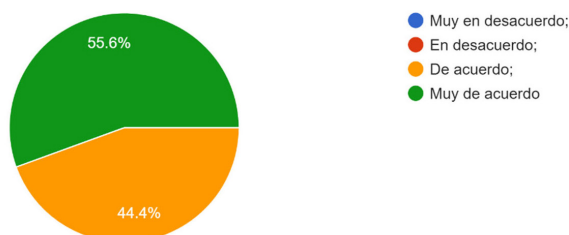
Cuantitativamente, se evidencia un grado de satisfacción relevante a nivel de los/las usuarios y usuarias, respecto a la asistencia jurídica proporcionada.

Del proceso de evaluación cualitativo, se desprende que muchos de los elementos que implican el éxito del PROACJI dependen de un enfoque adaptativo o coyuntural (condiciones físicas de atención, relacionamiento con los municipios más allá de los alcances del Proyecto y o una eventual decisión judicial desfavorable, entre otros). Todo ello, identifica problemas y críticas recogidas en la validación que se revisaron e incorporaron en las recomendaciones y propuestas de mejora.

5.3.3 En relación con la satisfacción en la dimensión género

Se midió la percepción en el trato y enfoque de género, dirigido específicamente a mujeres usuarias de la clínica en la atención recibida⁷³.

Gráfico 1



Observaciones:

La percepción de satisfacción de las/los usuarias/os manifestada en base a las preguntas centrales expuestas de la dimensión de género (medición cuantitativa) es consistentemente positiva (100% de acuerdo o muy de acuerdo, sin respuestas en desacuerdo).

Sin embargo, en paralelo, la evaluación bajo la estrategia cualitativa arrojó que el enfoque de género “no ha sido particularmente transformador ni integrador” para que alcance un estándar de género que “trascienda el trato igualitario”⁷⁴. Ello exige un mayor aprendizaje reflexivo y fortalecer las estrategias en materia de género en la operación de la Clínica Jurídica Intercultural y en su eventual escalamiento. Estos aspectos, recogidos en la validación, se revisaron e incorporaron en las recomendaciones y propuestas de mejora.

6 Síntesis de las recomendaciones del proceso de validación⁷⁵

En el proceso metodológico de validación se identificaron un conjunto de debilidades presentes en la implementación del Piloto (en versión “beta”, TLR3). Y, dado que abordarlas era central para la validación del Protocolo y para su potencial masificación, se desarrolló una estrategia a partir de las recomendaciones de dicho proceso. Las recomendaciones se organizaron como recomendaciones: generales; para la UA; para las respectivas municipalidades de Temuco y Pitrufquén asociadas; y recomendaciones en materia de investigación social.

⁷³ Los instrumentos utilizados consideran un conjunto de preguntas para abordar un amplio aspecto de la dimensión género, aquí solo reportamos los resultados de dos preguntas que fueron claves para las conclusiones cuantitativas: (i) pregunta: ¿El Protocolo (3componentes) establece procedimientos claros para brindar una asistencia sin discriminación de género?; (ii) pregunta: ¿El Protocolo (3 componentes) establece procedimientos claros para brindar una asistencia interculturalmente pertinente? V. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22110207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024.

⁷⁴ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22110207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025. Anexo 9.

⁷⁵ Se contienen en el “Informe Final”, extraídas, a su vez del documento anexo a éste: “Informe hito 2: “Monitoreo y evaluación en la aplicación Piloto del Protocolo, tanto en la Clínica Jurídica de la UA, como en los municipios asociados mediante observación etnográfica, encuestas de salida, entrevistas y *focus group*. La evaluación del pilotaje revisa la ejecución en relación con los resultados de la evaluación inicial”. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22110207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025. Anexo 9.

7 Recomendaciones generales

1 – Explicitar procedimientos técnicos de la Clínica Jurídica Intercultural, como el rol y atribuciones de los facilitadores, resaltando su importancia. Añadir también otros procedimientos que revelan la incorporación del enfoque de género en el trato, como por ejemplo evitar traslados a mujeres cuidadoras.

2 – Incorporar procedimientos administrativos y técnicos (o revisar los existentes) con la finalidad de llevar a cabo procesos de vinculación óptimos y contingentes entre municipios u otras instituciones con las clínicas jurídicas fortaleciendo los propósitos del proyecto.

3 – Desarrollar estrategias de comunicación efectivas que informen a la población sobre sus derechos y los servicios disponibles, especialmente en contextos donde las barreras lingüísticas y culturales son prominentes.

4 – Promover la integración de la interculturalidad y la perspectiva de género en la práctica jurídica, central para el desarrollo de competencias que respondan a las necesidades de una sociedad diversa.

5 – Formalizar la aplicación de pautas de percepción para entender, abordar los problemas de los consultantes y evaluar el propio trabajo clínico jurídico.

6 – Incorporar servicios adicionales, particularmente en aspectos sensibles para la población objetivo del proyecto, como el cuidado infantil (importancia de disponer de salas de lactancia).

7 – Mejorar continuamente la atención y la empatía hacia los/as usuarios/as, informando sobre sus derechos y adaptando el lenguaje jurídico. La sensibilización y capacitación para funcionarios municipales es clave para el acceso a la justicia estos grupos y promover una atención más inclusiva de personas migrantes e indígenas.

8 Recomendaciones para la Facultad de Derecho y la Clínica Jurídica y Social de la UA

1 – Aplicar de manera activa la perspectiva de género e interseccionalidad en las causas judiciales en sí, para abordar adecuadamente las complejidades de cada caso.

2 – Transversalizar la perspectiva intercultural en la formación. La facilitación de la comunicación y la comprensión cultural se consideran esenciales para tratar los casos de manera respetuosa y efectiva.

3 – Incorporar en el itinerario formativo cursos específicos sobre género, migración e interculturalidad, Derecho de los Pueblos Indígenas y Derecho Migratorio. Dichos cursos deben adecuarse a las metodologías de la enseñanza clínica.

4 – Mejorar el enfoque en la formación en Derecho de los Pueblos Indígenas, en perspectiva integral que, junto a la instrucción jurídica, fomente una comprensión más profunda de las dinámicas sociales y culturales que influyen en el ordenamiento jurídico.

5 – Fortalecer la formación, de los equipos clínicos, en especial de profesores guía (abogados/as), en competencias de género, interculturalidad, Derecho de los Pueblos Indígenas y Derecho Migratorio.

6 – Promover una mayor sensibilización sobre igualdad y enfoque de género entre los estudiantes y profesionales.

7 – Fortalecer la vinculación activa con las oficinas de igualdad de género municipales y de otras instituciones.

8 – En el ámbito clínico, revisar el proceso de traspaso de causas entre estudiantes de diferentes cohortes, para fortalecer las estrategias de defensa y asegurar continuidad conceptual. Ello resulta altamente relevante en contexto intercultural y es sensible al incorporar la variable interseccional de género. Recomendando que el usuario conozca el desarrollo de este proceso.

9 – Desarrollar estrategias de seguimiento de casos complejos, para superar las limitaciones temporales de los períodos lectivos clínicos.

10 – Enseñar a los estudiantes sobre diferentes culturas, como la mapuche y la haitiana, para que puedan entender y abordar de manera efectiva los casos legales que se les presentan.

11 – Se recomienda mejoras en infraestructura y en tecnología, para optimizar la atención brindada.

12 – Adecuar los protocolos, espacios físicos e infraestructura de atención, para mejorar los estándares de atención: en privacidad, lactancia, cuidado infantil; dinámicas tradicionales de alimentación; y atención familiar y o comunitaria. En particular, para su adecuación a las dinámicas culturales propias del contexto indígena, condiciones climáticas, de ruralidad y prácticas tradicionales.

9 Recomendaciones para las municipalidades asociadas

1. Reforzar la implementación de políticas de género.
2. Desarrollar medidas pertinentes tendientes a mejorar la comunicación y la comprensión cultural entre los profesionales y los migrantes, así como la importancia de contar con personal capacitado que pueda manejar situaciones complejas.
3. Fortalecer el apoyo a los usuarios en materia de orientación y en la postulación de proyectos, sobre todo a los usuarios migrantes.
4. Reforzar las unidades dedicadas a asuntos indígenas, dado que su impacto real depende de la capacidad de los profesionales para establecer relaciones significativas y comprender el contexto de los usuarios, en especial respecto de comunidades indígenas.
5. Incorporar municipalmente y o fortalecer la figura del facilitador/a intercultural, en tanto recurso central.
6. Promover la vinculación más activa e integrada entre las oficinas de igualdad de género, migrantes y asuntos indígenas, para atender interseccionalmente a usuarios y usuarias, indígenas y migrantes.
7. Promover la equidad de género efectiva en la atención y acceso a servicios entre hombres y mujeres.
8. Desarrollar estrategias para favorecer la atención equitativa de personas migrantes, en relación con las personas locales.
9. Incorporar una estrategia continua en la capacitación en idiomas y perspectiva de género.

10 Recomendaciones en materia de investigación social

1. Integrar un sistema regular de caracterización socio cultural, junto a un proceso cíclico protocolizado de evaluación de la percepción de usuarios y actores/as clínicos/as, que permita el monitoreo permanente para la adopción constante y dinámica de ajustes interculturales e inclusivos, de acuerdo con las dinámicas del contexto en que se desarrolla el trabajo clínico jurídico intercultural.

2. Reducir la extensión de los instrumentos de caracterización para acortar la extensión del proceso de atención.
3. Seguir reforzando la articulación interdisciplinar, diálogo y retroalimentación colectiva⁷⁶.
4. Abordar los alcances de la producción de insumos de las diferentes disciplinas. Por ejemplo, encuestas de caracterización y sus resultados. Sobre todo, a nivel analítico y la generación de conocimiento científico, pues presentan información valiosa de aspectos materiales, culturales y posibles de llevar a una dimensión estadística para futuras investigación o mejoramientos de la atención y comprensión del fenómeno socio-jurídico. Todo ello, exige seguir abordando cuestiones como la reserva y el anonimato, la propiedad de los resultados, su utilización en los otros estudios y o defensa de futuros casos.
5. En relación con la atención a migrantes, identificar las diferenciaciones propias al interior de esta macro categoría, pues en muchos casos podría homogeneizar la mirada frente a la necesidad de distinguir las diferenciaciones en los procesos migratorios y contextos indígenas y en los desafíos culturales que ello conlleva. Estas macro categorías, contienen relevantes diferenciaciones, como las idiomáticas, las culturales, las que gatillan procesos migratorios, culturales de países y pueblos diferenciados, etc.

11 Propuestas de mejoras⁷⁷

A partir de las recomendaciones expuestas, emanadas del proceso metodológico de validación del PROACJI, se formuló una Propuesta de Mejoras que distinguió medidas: “de proceso” e “inmediatas”, necesarias, precisamente para la validación en TRL 6 incorporadas en la operación piloteada del PROACJI; de “mediano” y “largo plazo”, que deben considerarse, evaluando su pertinencia y respectivos ajustes conforme el contexto respectivo, para la puesta en operación a mayor escala.

Las primeras (de proceso e inmediatas) se fueron introduciendo durante el propio desarrollo del pilotaje y se integraron al PROACJI finalmente validado. Las restantes se incorporaron a la entrega de resultados a las entidades institucionales respectivas.

11.1 Mejoras de proceso

Se realizaron modificaciones al “Flujograma de atención clínica”, aplicadas en la operación de la atención clínica jurídica desde la 2ª cohorte (abril, 2024). En lo elemental: i) se anticipó la intervención de los/las facilitadores/as interculturales desde el propio inicio del proceso; ii) se amplió y relevó su rol, en especial, para orientar la formulación de la teoría del caso; iii) se acortó el proceso de atención clínica, eliminando o fundiendo algunos pasos, para evitar en lo posible la reiteración del relato por parte de los/las consultantes.

⁷⁶ Sus potencialidades se hallan en la sensibilización que antropólogos y antropólogas puedan hacer respecto de los elementos socioculturales que se evidencian en la aplicación de la encuesta de caracterización sociocultural, que en gran parte de los casos se suele transformar en una entrevista antropológica. Así, el trabajo interdisciplinario permitirá a los actores clínicos (estudiante de clínica jurídica, abogado/a profesor/a guía), identificar aspectos “extrajurídicos” de alta relevancia jurídica para la teoría del caso. Y en sentido inverso, el conocimiento jurídico y los elementos de su teorización respecto del caso, permitirán a los profesionales de las ciencias sociales agudizar su observación respecto de elementos que pueden afectar la formulación de la estrategia jurídica.

⁷⁷ Se contienen en el “Informe Final”, extraídas, a su vez del documento anexo a éste: “Plan de Mejoras conforme resultados proceso metodológico de validación proyecto FONDEF IDeA I+D ID22|10207: “Proyecto protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22|10207*: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROACJI). Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WAG6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

11.2 Mejoras de aplicación inmediata

11.2.1 Ajustes a los componentes documentales del PROACJI (Guía de Actuación y Propuesta Pedagógica)

11.2.1.1 Reforzamiento de perfil propositivo del Protocolo

Se reformuló la idea de “Modelo”, hacia el concepto de “Propuesta”. En este sentido, se señala expresamente que se trata de una propuesta base, sostenida en la experiencia de investigación aplicada en concreto. Luego, que la transferencia y escalamiento requiere adecuarse a cada realidad, contexto y experiencia clínica jurídica y que el escalamiento no implica una mera réplica del Protocolo⁷⁸.

11.2.1.2 Modificación de flujograma y adecuación de roles y funciones

Se refleja en los instrumentos, en especial en la Guía de Actuación, la reducción del proceso de atención, la anticipación y relevamiento de la intervención de facilitador/a intercultural. En concreto, se modifica el cuadro que muestra el proceso de atención y se incorpora la descripción específica del rol y funciones de cada actor clínico, particularmente, de facilitadores/as interculturales⁷⁹.

11.2.1.3 Edición e impresión de “Clínica Jurídica Intercultural, Universidad Autónoma de Chile: Historias de migrantes e indígenas en Chile”

Se editó e imprimió para reforzar la difusión con los/las usuarios/as este documento (*comic* o de base gráfica), extraído de la Guía de Actuación.

11.2.1.4 Reforzamiento de las traducciones en los componentes documentales del PROACJI al Mapuzugun y al Creole

i) en la Guía de Actuación, se aumentan sustancialmente los textos traducidos, incorporando una síntesis de cada apartado de ella al final de este; ii) la cartilla Historias de migrantes e indígenas en Chile considera la traducción íntegra de las seis historias; iii) La Propuesta Educativa (no orientada a usuarios), incorporó la traducción de su portada.

⁷⁸ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos: atención de personas indígenas y migrantes*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025. p. 11; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025. p. 8-9.

⁷⁹ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos: atención de personas indígenas y migrantes*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025. p. 29-31; UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025. p. 32-34.

11.2.2 Formación

Se organizó el “Programa intensivo (septiembre-octubre 2024) de reforzamiento de competencias” que se focalizó en: (i) los estudiantes de la cohorte 2024 primavera⁸⁰; (ii) el equipo de profesores guía de desempeño permanente en la Clínica Jurídica, sede Temuco. Los tópicos abordados fueron:

- Cultura mapuche/ Sociedad Haití.
- Derecho Migratorio.
- Derecho Indígena.

11.2.3 Espacios

Se realizaron adecuaciones físicas en la oficina de la Clínica Jurídica y Social de la UA, Sede Temuco para generar mejores condiciones de privacidad, creando la “Sala de litigación intercultural”.

11.3 Propuestas de nivel intermedio

11.3.1 Espacios

11.3.1.1 Municipalidad de Pitrufquén

Avanzar en sus adecuaciones de espacios para generar mayor privacidad de beneficiarios y beneficiarias consultantes⁸¹.

11.3.1.2 Facultad de Derecho UA, sede Temuco

- Adecuar nuevos espacios para cumplir estándares de: (i) inclusión de género e infancia, especialmente para madres con hijos pequeños y para la lactancia; (ii) interculturalidad, para atención de familias y grupos mayores de forma colectiva pertinente y adecuada.
- Incorporar Señaléticas en *Mapuzugun* y *Creole*.

11.3.2 Formación

Propuesta UA. Planificar un programa formación clínica especializada, en el marco de la propia Clínica Jurídica y Social, sede Temuco, de carácter inclusivo e intercultural, que aborde los tópicos: cultura, pueblos indígenas y migrantes; género y derechos de la mujer; Derecho Migratorio; Derecho de los Pueblos Indígenas; Derecho Ambiental.

⁸⁰ 4ta cohorte, ingresada en septiembre de 2024, no incluida en el diseño original del Proyecto.

⁸¹ Se observa que los nuevos módulos de atención (contenedores) adquiridos por el Municipio en el marco del Proyecto no cumplen con suficientes estándares de privacidad, especialmente en causas de familia que presentan componentes sensibles.

11.3.3 Propuestas de mediano y largo plazo

Clínica Jurídica Intercultural, UA. Revisión del perfil de la Clínica Jurídica y Social, desde el asistencial, para evaluar la inclusión formal y permanente del perfil intercultural.

Carrera de Derecho UA, Itinerario formativo. Evaluar una adecuación curricular de carácter inclusivo e intercultural que considere expresamente cursos en materia de: cultura, pueblos indígenas y migrantes; género y derechos de la mujer; Derecho Migratorio; Derecho de los Pueblos Indígenas; Derecho Ambiental.

12 Resultados del proceso de diseño, implementación y validación piloto del “Protocolo de atención clínica jurídica con perfil intercultural para la población migrante indígena” (PROACJI)

12.1 Principales características de la solución lograda (Clínica Jurídica Intercultural) y validada

Se logró un Protocolo de atención clínico jurídico que incorpora estándares de pertinencia identitaria cultural, inclusiva y perspectiva de género, transferido, en nivel piloto. Esto es, implementado y validado en entorno real, en una muestra acotada o de escala inicial, disponible para su masificación o escalamiento institucional, propio y externo.

La transferencia se plasma en: (i) la Guía de Actuación, que informa y desarrolla el PROACJI en su dimensión práctica y procedimental, dirigida a beneficiarios/as y actores/as clínicos, para la atención con pertinencia identitaria cultural y perspectiva de género; (ii) el documento de difusión “Clínica Jurídica Intercultural: Seis historias de migrantes e indígenas”, dirigido a los usuarios finales en base *comic* (historias gráficas), traducido al *Mapuzugun* y *Creole*; (iii) la Propuesta Pedagógica, que sistematiza el proceso piloto de implementación de la Clínica Jurídica Intercultural en su dimensión educativa y permite su escalamiento institucional en el ámbito de la educación superior; (iv) La *APP+Web*, dirigida a la vinculación tecnológicamente adecuada y culturalmente pertinentes con los usuarios, junto a la difusión de la Clínica Jurídica Intercultural.

Los actores clínico-jurídicos participantes del Proyecto disponen de un Protocolo de atención clínico jurídico que incorpora estándares de pertinencia identitaria cultural, inclusiva y perspectiva de género, transferido, en aplicación a sus propias prácticas y procedimientos de asistencia jurídica clínica.

Los usuarios del servicio de atención Clínica Jurídica de la Universidad Autónoma de Chile, en asociatividad con los Municipios de Temuco y Pitrufquén, cuentan con un servicio de asistencia jurídica, con pertinencia inclusiva e identitaria cultural y con perspectiva de género, tecnológicamente adecuado.

Otras instituciones universitarias y o prestadoras de servicio clínico jurídico, disponen de los instrumentos de base para la potencial transferencia y escalamiento del PROACJI en sus propios entornos clínico-jurídicos. En síntesis, disponen de: (i) una Guía de Actuación para implementar y escalar la atención Clínica Jurídica Intercultural, con enfoque de género. (ii) una Propuesta Pedagógica para implementar y masificar curricularmente la formación Clínica Jurídica Intercultural, con enfoque de género; (iii) herramientas tecnológicas culturalmente adecuadas e inclusivas (*APP+Web*) para la difusión y vinculación con sus respectivos usuarios.

12.2 Proceso de validación

El mismo proceso de validación constituyó una herramienta de trabajo y mejora de los componentes del PROACJI, ya que permitió establecer un conjunto de acciones, de proceso, inmediatas, de mediano y largo plazo, necesarias para la propia implementación piloto y para el potencial escalamiento posterior. Ello permitió formular un Plan de Mejoras que consideró la introducción, desde ya, de las acciones correctivas de proceso e inmediatas, más relevantes, que contribuyeron al logro de la propia validación.

Se observa un impacto de la implementación, en sí, del PROACJI, visible ya en la 2ª cohorte de estudiantes de la Clínica Jurídica (septiembre 2023, con 12 meses o 50% de avance); y un impacto progresivo y sostenido de la implementación de las respectivas mejoras a lo largo de todo el Proyecto. En este sentido, se evidenció una brecha positiva de percepción de satisfacción, tanto en usuarios, como en actores clínicos, a lo largo de la implementación del Protocolo. En especial, en la dimensión de condiciones de enseñanza (centrada en los/as estudiantes de clínica jurídica), se evidencian brechas positivas entre la percepción de satisfacción de entrada y de salida, con mejora progresiva a lo largo de la implementación. En su conjunto, tanto usuarios finales (consultantes personas migrantes e indígenas mapuche), como actores clínicos (profesores, estudiantes, personal administrativo), visualizan avances relevantes en las condiciones de atención de los usuarios clínicos y en las condiciones de enseñanza clínica, reconociendo la integración de las perspectivas intercultural y de género.

Sin embargo, el proceso de validación también identificó debilidades necesarias de abordar para la puesta en operación y para el escalamiento potencial de una Clínica Jurídica Intercultural, bajo los enfoques declarados. Ello requirió implementar diversas acciones mínimas en el marco de la propia implementación y validación; más la propuesta de un conjunto de otras acciones que resultarían relevantes para avanzar en una potencial masificación con otras entidades clínico-jurídicas. Entre otras: el fortalecimiento de la formación inclusiva, bajo enfoques intercultural y de género, del profesorado; un proceso más robusto de formación para los estudiantes que avance en el nivel de la modificación curricular; y la adecuación de espacios en las entidades beneficiarias y asociadas, para asegurar el enfoque de género, particularmente para la lactancia, como para la atención colectiva (familias) y comunitaria. Y, en lo metodológico, se evidenció la necesidad de generar un sistema regular de caracterización socio cultural, seguimiento y evaluación de la percepción de usuarios y actores/as clínicos/as, que permita la adopción constante y dinámica de ajustes interculturales e inclusivos.

12.3 Transferencia de la solución lograda

La transferencia del PROACJI en el campo clínico piloteado mejoró los estándares de atención (acceso a la justicia) de los usuarios migrantes e indígenas mapuche de la Clínica Jurídica Intercultural de la UA que participaron del Proyecto. Contribuyó directamente en una formación intercultural y con perspectiva de género de los estudiantes del curso de Clínica Jurídica de la UA de las cohortes 2023 y 2024 que participaron del Proyecto.

La transferencia de atención clínica, en sus dimensiones intercultural y de género, a los municipios de Temuco y Pitrufquén, contribuyó a la habilitación de servicios de asistencia jurídica, en base a campos clínicos, con estándares más elevados de pertinencia cultural y de género, ampliando las posibilidades de alcance de dicho servicio.

La implementación validada del PROACJI, en conjunto con los municipios asociados (Temuco y Pitrufquén) contribuye a ampliar la oferta de acceso a la justicia culturalmente pertinente e inclusiva para la población objetivo, migrante e indígena en el ámbito regional.

Los/las investigadores/a sociales que cuentan con un conjunto de parámetros y estándares tecnológico-sociales que les permiten fortalecer las investigaciones aplicadas al campo clínico jurídico. En especial, insumos de las diferentes disciplinas, como: encuestas de caracterización y sus resultados, sobre todo a nivel analítico y la generación de conocimiento científico.

Se desarrollaron bases tecnológico-sociales necesarias para la transferencia y proyección a mayor escala del PROACJI en una potencial próxima etapa. En especial, generó y validó un instrumental tecnológico-social de caracterización socio cultural, seguimiento y validación, culturalmente pertinentes e inclusivo, necesario para la implementación de competencias interculturales y de género. Esas herramientas son de alta relevancia para: (i) los actores clínicos (estudiantes de clínica jurídica, abogados/as profesores/as guía), que les permite identificar e integrar aspectos socio culturales (“extrajurídicos”) de alta relevancia normativa; (ii) los profesionales de las ciencias sociales que contribuyen a agudizar su observación respecto de elementos propios del campo jurídico.

13 Conclusiones

El proyecto ha logrado los resultados esperados, desarrollando e implementando los tres componentes del protocolo: la Guía de Actuación, la Propuesta Pedagógica y la *APP+web*, agregando el documento *Clínica Jurídica Intercultural: Seis historias de migrantes e indígenas*.

En el sentido anterior, el proceso metodológico de validación permitió informar la satisfactoria percepción de usuarios/as y actores clínicos/as, validando el logro de resultados en un nivel de desarrollo tecnológico en entorno real, acotado al pilotaje (TRL 6) en la Clínica Jurídica y Social de la UA, asociada a los municipios de Pitrufuquén y Temuco.

Asimismo, esta validación muestra la exitosa integración de la enseñanza clínica jurídica, bajo la metodología “aprendizaje + servicio”, con los enfoques intercultural y de género.

Con todo, el proceso de validación también identifica debilidades, brechas y presupuestos necesarios para la puesta en operación plena de una Clínica Jurídica Intercultural, bajo los enfoques declarados, en especial para su potencial escalamiento a otros campos clínico-jurídicos. En este sentido, el logro de los resultados en este entorno experimental no obsta a la necesidad de abordar e implementar las acciones propuestas como relevantes para la potencial transferencia y escalamiento con otras entidades clínico-jurídicas.

En su conjunto, los resultados muestran una contribución directa en la sensibilización y la transferencia de competencias concretas en torno a la inclusión de género y la interculturalidad de los/las actores/as clínicos/as, en especial el estudiantado que participó de la experiencia piloto. Con ello, se instalaron condiciones que permitirían continuar expandiendo la transferencia, tanto en el entorno clínico objeto del Proyecto, como en otros campos clínico-jurídicos a los que se pueda escalar la experiencia en próximas etapas.

Integralmente, el estudio ha contribuido a la sensibilización sobre las problemáticas relevantes que envuelve una comprensión inclusiva, intercultural e interseccional sobre la Justicia.

Bibliografía

ÁLVAREZ ROJAS, Ana María. Influencia del pensamiento de Paulo Freire en Chile: ideas para un debate. *Revista Perspectivas*, n. 22, p. 215-237, 2022.

ARGENTINA. Instituto Nacional Contra la Xenofobia y el Racismo. *Protocolo de atención a víctimas de violencia de género*. [S. f.]. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1583768632214_protocolo.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

ARGENTINA. Ministerio del Interior. Comisión Nacional para los Refugiados. *Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo*. Buenos Aires: Ministerio del Interior, [S. f.]. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/12/AnexoI.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

BREVIS CARTES, Priscilla; ULLOA BECERRA, M. Victoria; PARDI SOTO, Valentina. *Protocolo de actuación para atención en justicia con enfoque de género y diversidad sexual*: dossier género, justicia y Constitución. Concepción: Universidad de Concepción, 2022. Disponible en: https://fondogeneroudec.cl/wp-content/uploads/DossierProtocoloFONDEF_UdeC_final_2022-1.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

CABALUZ, Fabian; AREYUNA-IBARRA, Beatriz. La ruta de Paulo Freire en Chile (1964-1969): alfabetización popular e influencias del marxismo heterodoxo. *Revista Colombiana de Educación*, n. 80, p. 291-312, 2020.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOCULTURALES. *Modelo de Gestión de Peritaje Antropológico*: MoGPA. Temuco: Departamento de Antropología, Universidad Católica de Temuco; Defensoría Penal Pública de Chile, 2017.

CHILE. Defensoría Penal Pública. *Guía básica para la defensa de imputados indígenas*. Santiago: 2018. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/f16fc19ab31dc6c65178a3d651408dd7.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Defensoría Penal Pública. *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad*. Santiago: 2015. Disponible en: <https://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/4bb183558fad24f3001a110359190b0a.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo. *Ingreso de resultados en Plataforma S+C*: manual de seguimiento y control. 2022. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/documentos.anid.cl/investigacion-aplicada/KitInicio/KitInicioIDeaI-DeIT/2024/3_3_Instructivo_Ingreso_Resultados_Hitos.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. *Protocolo para la protección de niños, niñas y adolescentes frente a vulneraciones de derecho*. Programa Red Calle Niños. [S. l.]: 2023. Disponible en: <https://www.nochedigna.cl/wp-content/uploads/2023/04/Protocolo-Vulneracion-de-Derechos-RCN-def.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Ministerio de Educación. *Mi futuro*. Disponible en: <https://www.mifuturo.cl/buscador-de-carreras/?tipo=carrera>. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Corporación de Asistencia Judicial. *Protocolo de asistencia jurídica para personas mayores*. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019. Disponible en: https://www.cajbiobio.cl/oficios_juridica/ANEXOS%20518-2022/Protocolo%20AJ%20Personas%20Mayores%20-%20dic%202019.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Corporación de Asistencia Judicial. *Protocolo de Atención a personas con discapacidad*. Santiago, 2019. Disponible en: https://www.cajbiobio.cl/oficios_juridica/ANEXOS%20518-2022/Protocolo%20AJ%20Personas%20Mayores%20-%20dic%202019.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito. *Protocolo intersectorial de atención a víctimas de trata de personas*. Santiago, 2015. Disponible en: <http://tratadepersonas.subin->

terior.gov.cl/media/2015/07/MITP-Protocolo-Intersectorial-de-Atenci%C3%B3n-de-V%C3%ADctimas-de-Trata-de-Personas.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

CHILE. Poder Judicial. *Protocolo de acceso a la justicia de grupos vulnerables*. Santiago: 2022. Disponible en: https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2022/10/PROTOCOLO_DE_ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

CLÍNICA Jurídica de la sede Temuco entrega servicios de atención gratuita a la comunidad. *Diario Mayor*, 11 sep. 2023. Disponible en: <https://www.diariomayor.cl/temuco/lo-ultimo/pregrado/1533-clinica-juridica-de-la-sede-temuco-entrega-servicios-de-atencion-gratuita-a-la-comunidad.html>. Acceso en: 03 feb. 2025.

COLOMBIA. Defensoría del Pueblo. *Protocolo de orientación y asesoría para las víctimas de violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario pertenecientes a pueblos indígenas*. Bogotá: 2011. Disponible en: <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/1004>. Acceso en: 03 feb. 2025.

COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA. *Bases de Instrumentos del Programa Regional Acción Regional*. [S.l.]: Programa regional de investigación científica y tecnológica CONICYT, 2019. Disponible en: <https://www.conicyt.cl/regional/files/2019/05/Bases-V-AR-2019.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

ESPINEL, María Verónica. *Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria*. Quito: Consejo de la Judicatura, 2016. Disponible en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/pdf/GUIA%20INTERCULTURALIDAD.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

ESTRADA, Rene; RUIZ, Francisco. Revisión bibliográfica: la metodología del aprendizaje basado en la investigación. *Ciencia Latina: Revista Multidisciplinar*, Ciudad de México, v. 5, n. 1, p. 1079-1093, 2021.

FAUNDES, Juan Jorge. El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación. *Revista Brasileira Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 513-535, 2019.

FAUNDES, Juan Jorge. *El derecho humano a la identidad cultural en el derecho internacional: diálogo entre la corte interamericana de derechos humanos y el tribunal europeo de derechos humanos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

FAUNDES, Juan Jorge. Los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho internacional y ante los estados nacionales. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 12, n. 3, p. 617-644, 2022.

FERNÁNDEZ MÍGUEZ, Sheila *et al.* *Proyecto FONDEF IDeA: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena (I+D ID22I10207)*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, 2023. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/7a82b1d8-1df8-42fe-968f-d3e395731660/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

FERNÁNDEZ, Sheila; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge Faundes. Proteção interamericana aos direitos humanos da mulher: diretrizes para a implementação de leis e políticas públicas de gênero, com ênfase para o Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 13, n. 3, p. 399-427, 2023.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. *La educación de los adultos como acción cultural: introducción a su comprensión*. Boston: Universidad de Harvard, 1970.

GONZÁLEZ, F. *Antecedentes generales sobre la enseñanza del derecho en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2004.

LE BONNIEC, Fabien; MILLAMAN, Rosamel; VILLEGAS, Myrna; PAYAS, Gertrudis; BERHO, Marcelo; NAHUELCHEO, Pamela; MARTÍNEZ, Wladimir; HUENCHUCOY, Luz Marina. *Protocolo de atención*

a usuarios y usuarias mapuches en tribunales y juzgados de Macrorregión sur. Pau–Mapu. [S. l.]: 2019. Disponible en: <http://pau-mapu.cl/wp-content/uploads/2019/08/PAU-MAPU.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

LEÓN SILVA, Glorimar; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. El derecho humano a la identidad cultural de los migrantes, fuentes internacionales y recepción en Chile. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 289-318, 2022.

LEÓN SILVA, Glorimar; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. El derecho humano a la identidad cultural de las mujeres migrantes en el derecho internacional: estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Direito Internacional*, v. 20, n. 2, p. 264-290, 2023.

LEÓN SILVA, Glorimar; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. Existe el derecho humano a la identidad cultural de los migrantes en el derecho internacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 3, p. 350-382, 2021.

MAZUERA, Paula. Las clínicas jurídicas de interés público como escenario de flexibilidad académica. *Memorando de Derecho*, n. 3, p. 123-132, 2012.

MELLO, Patricia Perrone Campos. Constitucionalismo, transformação e resiliência democrática no Brasil: o Ius Constitutionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 253-285, 2019.

MELLO, Patricia Perrone Campos; FAUNDES PEÑAFIEL, Juan Jorge. Povos Indígenas e proteção da Natureza: a caminho de um “giro hermenêutico ecocêntrico”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 3, p. 222-251, 2020.

MEXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Derechos Humanos. *Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas*. Ciudad de Mexico: 2022. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-derechos-de-personas-comunidades-y-pueblos>. Acceso en: 03 feb. 2025.

MEXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Derechos Humanos. *Protocolo para juzgar casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional*. Ciudad de Mexico: 2021. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2021-06/Protocolo%20para%20juzgar%20casos%20que%20involucren%20personas%20migrantes.pdf>. Acceso en: 03 feb. 2025.

MEXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección General de Derechos Humanos. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Ciudad de Mexico: 2020. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_indigenas.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

PERÚ. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia. *Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural: dirigido a funcionarios de Ucayali y Loreto*. Lima: 2014. Disponible en: https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Protocolo_de_atencion_y_orientacion_legal_con_enfoque_intercultural_dirigido_a_funcionarios_de_Ucayali_y_Loreto.pdf. Acceso en: 03 feb. 2025.

PERÚ. Poder Judicial de la República. *Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia*. Lima: 2015. Disponible en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/a1a259004c7e4d38ac19efe93f7fa794/Protocolo+de+orientaci%C3%B3n+y+asistencia+legal.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a1a259004c7e4d38ac19efe93f7fa794>. Acceso en: 03 feb. 2025.

RIVAS, Victoria. Se realizó seminario de cierre del proyecto que permitió generar guía para la evaluación pericial de imputados mapuche. *Universidad Católica de Temuco*, 1 ago. 2023. Disponible en: <https://www>.

uct.cl/actualidad/noticias/se-realizo-seminario-de-cierre-de-proyecto-que-permitio-generar-guia-para-la-evaluacion-pericial-de-imputados-mapuche/. Acceso en: 16 ago. 2024.

SALAZAR, George; RUSSI-VIGOYA, M. Natalia. Technology readiness level as the foundation of human readiness level. *Ergonomics in Design*, n. 29, v. 4, p. 25-29, 2021.

TRUBEK, David. Law and development: then and now. *Proceedings of the Annual Meeting: American Society of International Law*, Cambridge, v. 90, p. 223-226, 1996.

UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO. Facultad de Derecho. *Clínica jurídica*. Disponible en: <https://derecho.uahurtado.cl/vinculacion-con-el-medio/clinica-juridica/>. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Guía de actuación, prácticas y procedimientos: atención de personas indígenas y migrantes*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/557c23c7-39dd-40bf-9d64-612e9ddf7871>. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. Clínica Jurídica Intercultural. *Historias de migrantes e indígenas en Chile*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/0005b8eb-1e93-4a0a-8343-73ecd5dec0b3/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Propuesta pedagógica: Clínica Jurídica Intercultural*. Santiago: 2024. Disponible en: <https://repositorio.uaautonoma.cl/entities/publication/8f959204-3d28-4cab-98eb-444388005a15/details>. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena*. Concurso IDeA I+D 2022. Chile: Universidade Autónoma de Chile, 2022.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE. *Proyecto FONDEF IDeA I+D ID22I10207: protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, 2022-2024 (PROA-CJI)*. Santiago: 2024. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1CKiOjZi7JtLhf6r-TyOG1751-WA-G6eX3/view?usp=drive_link. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO. *Derecho*. Disponible en: <https://fcjea.uct.cl/carreras/derecho/>. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD DE CHILE. *Protocolo de sistema de ingreso de casos (SIC)*. Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Departamento de Enseñanza Clínica del Derecho, 2020.

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN. *Protocolo de actuación para la atención en justicia con enfoque de género y diversidad sexual*. Concepción: 2023. Disponible en: <https://fondefgeneroudec.cl/>. Acceso en: 03 feb. 2025.

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS. Clínica Jurídica de la Universidad Santo Tomás Temuco ha tramitado de forma gratuita más de 2000 causas. *En Línea*, Temuco, 05 sep. 2023. Disponible en: <https://enlinea.santotomas.cl/actualidad-institucional/clinica-juridica-de-la-universidad-santo-tomas-temuco-ha-tramitado-de-forma-gratuita-mas-de-2000-causas/275357/#:~:text=Para%20solicitar%20atenci%C3%B3n%20jur%C3%ADica%20en,452%2D942295%20y%20solicit>. Acceso en: 03 feb. 2025.

WILSON, Juan. Historia del derecho en Estados Unidos y América Latina: explicando una división metodológica. *Latin American Legal Studies*, v. 10, n. 2, p. 7-60, 2022.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) is displayed in a stylized, bold font. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' sharing a vertical stroke. The logo is white and set against a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover image features a large, white, seated female statue in the foreground, holding a book. The statue is positioned in front of a modern, multi-story building with a glass facade. In the background, a tall, white, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. The overall scene is set in a well-maintained urban environment with greenery and a paved walkway.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**A violência doméstica causa
diferença salarial entre
mulheres?**

**Does domestic violence cause a
wage gap among women?**

Paulo R. A Loureiro

Mário Jorge Mendonça

Tito Belchior S. Moreira

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

A violência doméstica causa diferença salarial entre mulheres?*

Does domestic violence cause a wage gap among women?

Paulo R. A Loureiro**

Mário Jorge Mendonça***

Tito Belchior S. Moreira****

Resumo

O presente estudo tem como objetivo avaliar se a prática de violência contra as mulheres tem influência na redução dos seus salários. Utilizando dados sobre Vitimização e Justiça da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de 2009, construímos uma amostra contrafactual empregando o pareamento por escore de propensão para obter um contrafactual para mulheres que não sofreram violência. Este procedimento mostrou que existe de fato uma grande disparidade no salário médio entre os dois grupos, indicando que a violência contra as mulheres tem reflexo no mercado de trabalho. Para compreender os fatores que explicam a existência desta disparidade salarial, aplicamos o método de decomposição de Oaxaca e Ransom e mostramos que o diferencial salarial de 51,3% a favor das mulheres, que não sofreram violência, 34,1%, está relacionado com atributos observáveis como produtividade, enquanto 65,9% estão relacionados à discriminação estatística. Em outras palavras, o mercado de trabalho atua de forma tendenciosa contra as mulheres vítimas de violência.

Palavras-chave: violência doméstica; diferença salarial; correspondência de escores de propensão; decomposição Oaxaca-Ransom; discriminação estatística.

Abstract

The present study aims to assess whether the practice of violence against women has an influence on the reduction of their wages. Using data from the Supplement on Victimization and Justice of the National Household Sample Survey of the Brazilian Institute of Geography and Statistics - IBGE from 2009, we built a counterfactual sample employing the propensity score matching to obtain a counterfactual for women who did not suffer violence. This procedure showed that there is indeed a large disparity in the average wage between the two groups, indicating that violence against women has a reflection on the labor market. To understand the factors that explain why this wage gap exists, we applied the decomposition method of Oaxaca and Ransom which showed that of the 51.3% wage differential in favor of wo-

* Recebido em: 29/09/2022
Aprovado em: 22/11/2023

** Universidade de Brasília
Email: pauloloureiro@unb.br.

*** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA.
Email: mario.mendonca@ipea.gov.br.

**** FGV – EPPG – Escola de Políticas Públicas e Governo
Email: tito.moreira@fgv.br e titoeco@yahoo.com.br.

men who have not suffered violence, 34.1%, is related to observable attributes such as productivity, while 65.9% is related to statistical discrimination. In other words, the labor market acts in a biased way against women who are victims of violence.

Keywords: domestic violence; wage differential; propensity score matching; Oaxaca- Ransom decomposition; statistical discrimination.

JEL Classification: H30, D90, C31, C33.

1 Introduction

Violence against women has become a pervasive issue that can affect anyone. According to the Centers for Disease Control and Prevention (2020) in the US, one in four women (27%) has experienced physical or psychological assault by an intimate partner in her lifetime. Cases of domestic violence are consistently reported to the police, with an average of two women being killed each week by their current or former male partners. According to the United States National Bureau of Statistics (2020), domestic violence accounted for 21% of all violent deaths. This underscores that violence against women is no longer merely recognized as a problem; it now has significant consequences in economic and social life, warranting deeper attention. Indeed, in 1996, the Forty-ninth World Health Assembly adopted Resolution WHA49.25, declaring domestic violence an important and growing public health problem worldwide. Countries such as the US and the UK have followed the same guidance.

The issue advances as there are significant differences in the incidence of violence against women concerning income and education levels. Women with annual incomes below US\$ 10,000 experience domestic violence at a rate five times higher than those with incomes above US\$ 30,000, according to the Bureau of Justice Statistics (1994). In this context, about 75% of all violence against women has a higher incidence in the lowest income groups, particularly affecting impoverished women and often perpetrated by their partners¹.

The harm inflicted on victims extends beyond the severe adverse effects on physical and mental health, transcending the private sphere and incurring a significant social cost. This cost leaves detrimental traces in income generation, impacting productivity, and creates challenges in the labor market, hindering the reintegration of victims according to Lloyd²; Bowlus and Seitz³. Violence against women is not confined to the home; in 1992 alone, 110,000 violent incidents occurred in the workplace, resulting in 750 deaths. A 1993 study by the National Safe Workplace Institute estimated the annual cost of workplace violence to be US\$ 4.2 billion. Recent years have witnessed a surge in workplace violence (2018), with women constituting 85% of all victims in 2018. The annual cost of all forms of workplace violence is approximately US\$ 130 billion.

Costello and Greenwald⁴ underscore the importance of raising awareness about secondary traumatic brain injury (TBI) related to domestic violence. Their goal is to highlight areas for future research focusing on the diagnosis, assessment, and treatment of TBI in this population. Despite a significant increase in

¹ AIZER, Anna. The Gender Wage Gap and Domestic Violence. *The American Economic Review*, v. 100, n. 4, p. 1847-1859, Sep. 2010. Available at: <http://www.jstor.org/stable/27871277>.

² LLOYD, Susan. The Effects of Domestic Violence on Women's Employment. *Law and Policy*, v. 9, n. 2, p. 139-167, Apr. 1997. RUBIN DB1, Thomas N. Matching using estimated propensity scores: relating theory to practice. *Biometrics*, v. 52, n. 1, p. 249-64, Mar. 1996.

³ BOWLUS, Audra J.; SEITZ, Shannon. Domestic violence, Employment, and Divorce. *International Economic Review*, v. 47, n. 4, p. 1113-1149, Nov. 2006.

⁴ COSTELLO, Kellianne; GREENWALD, Brian D. "Update on domestic violence and traumatic brain injury: A narrative review." *Brain sciences*, v. 12.1, p. 122, 2022.

research on TBI due to domestic violence in recent years, the authors emphasize the necessity for further exploration in various areas, including its effects on minority populations.

Additionally, according to Medeiros⁵, violence against women is pervasive across all macro-regions of the country, irrespective of family income and racial ancestry. When encouraged to share their experiences, 43% of women reported having encountered some form of violence. Among them, 33% disclosed experiencing physical violence, 27% psychological violence, and 11% sexual harassment at some point in their lives.

According to a study by the Center for Disease Prevention and Control (2003), it is estimated that in the United States in 1995, the annual economic costs of violence perpetrated against women exceeded US\$ 5.8 billion. Of these costs, approximately US\$ 4.1 billion (70.7%) were attributed to direct medical and mental health services, while nearly US\$ 1.8 billion (30%) accounted for indirect costs associated with lost productivity. This included approximately US\$ 0.9 billion in annual expenses due to the loss of work capacity and another US\$ 0.9 billion in loss of life. When adjusted to 2017 dollars, domestic violence cost about US\$ 8.3 billion annually: a combination of physical and mental health costs amounting to US\$ 5.8 billion, along with lost productivity costs of US\$ 2.5 billion (2017).

In Canada, the economic cost of violence against women is estimated to surpass CAD 1.0 billion in annual expenditures on services, encompassing the judiciary and police. A study by Bott⁶, which includes Chile and Nicaragua, estimates the impact of domestic violence on the gross domestic product, indicating women's income losses at 1.6% and 2%, respectively.

In Brazil, the situation for women facing domestic violence is concerning. According to the Mortality Information System (SIM), maintained by the Ministry of Health (MS/SVS/CGIAE), the number of homicides in Brazil was calculated by summing the ICD-10 categories: X85-Y09 and Y35, corresponding to deaths caused by aggressions (110) and interventions (112) of the ICD-BR-10 cause. The average number of female homicides increased from 1555 to 4484 between the five-year periods of 1980/84 and 2015/2019, representing an almost 188.4% increase. This corresponds to an average annual growth rate of 2.68% between the two periods. According to statistics from the World Health Organization (WHO), the femicide rate in Brazil was 4.6 (4,616 women) per 100,000 women in 2019, making it the fifth highest in the world. Given these statistics, it is evident that the issue of violence against women in Brazil demands serious attention. Therefore, there is a need to conduct studies to understand the economic effects of this problem.

Bhattacharya, Bedi, and Chhachhi⁷ discovered that women's engagement in paid work and ownership of assets are linked to substantial reductions in domestic violence in Indian villages.

Anderberg et al.⁸ observed contrasting effects of unemployment on men and women concerning domestic violence. While higher unemployment among men is associated with a decrease in violence, the opposite holds true for women.

The objective of this study is to investigate whether wage discrimination exists against women who have experienced domestic violence. In other words, the study aims to assess whether violence influences women's productivity, leading to a reduction in wages. To achieve this, we employ sequential procedures. Utilizing data from a sample of battered women extracted from the Basic and Supplementary Research on Victimization and Justice of the PNAD for the year 2009, we create a counterfactual based on pairing ge-

⁵ MEDEIROS, Luciene Alcinda de. Violência doméstica contra a mulher: uma expressão da desigualdade de gênero. *Desigualdade & Diversidade* – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio, n. 10, p. 35-58, jan./jul. 2011.

⁶ BOTT, Sarah; GUEDES, Alessandra; GOODWIN, Mary; MENDOZA, Jennifer Adams. *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean*. A comparative analysis of population-based data from 12 countries. Washington, DC: PAHO, 2012.

⁷ BHATTACHARYA, M.; BEDI, A. S.; CHHACHHI, A. *Marital violence and women's employment and property status: evidence from north indian villages*. Bonn: IZA, 2009. (Discussion Paper Serie, n. 4361).

⁸ ANDERBERG, D. et al. *Unemployment and domestic violence: theory and evidence*. Bonn: IZA, 2013. (Discussion Paper Serie, n. 7515).

nerated by the propensity score matching method. The goal is to form a control group with characteristics like the treated group, but comprising women who, unlike the treated group, were not victims of violence. With both the treated and untreated groups identified, we apply the decomposition methodology of Oaxaca and Ransom (1994⁹, 1999¹⁰) to investigate wage discrimination between battered and non-battered women.

In addition to this introduction, the text is structured as follows: Section 2 provides a summary of the current state of theoretical and empirical knowledge on the causes and implications of violence against women. Within this section, we also outline the specific contributions of this article. Section 3 offers an overview of domestic violence in Brazil, while Section 4 delves into the methodology. The results of the methodology are presented and discussed in Section 5. Finally, Section 6 presents the concluding remarks.

2 Causes and Economic Implications of Violence Against Women

On a theoretical level, two competing theories aim to explain violence against women. First is the theory of exposure reduction, rooted in criminology, as proposed by Dugan, Nagin, and Rosenfeld¹¹. According to this theory, an increase in the employment rate for both men and women results in a reduction of domestic violence, as it decreases the time partners spend together. Conversely, the theory of male backlash, widely applied in domestic violence studies, suggests that as women's financial independence grows, domestic violence against them tends to increase. This is attributed to the established female subjection and control by oppressive partners. This theory contrasts with the economic theory of family negotiation, proposed by Farmer and Tiefenthaler¹². According to this theory, women's economic advancement tends to balance the power dynamic in relationships. This increased economic independence enhances female bargaining power, leading to a reduction in relationships with oppressive partners. Consequently, it ensures greater respectability and interference in family decisions (Tauchen et al.¹³; Tauchen and Witte¹⁴; Holvoet¹⁵).

Jewkes¹⁶ study highlights that women who are more educationally, economically, and socially empowered are the most protected against violence. However, below this high level of empowerment, the relationship between empowerment and the risk of violence becomes non-linear. If violence does not decrease, it may lead to a breakdown in the family relationship. Another theory explaining violence against women is presented by Loureiro et al.¹⁷, who argue that in the face of professional success, women are more likely to end a relationship. The spouse might perceive the other's professional success not as a reason but as an expectation that a breakup might occur. When new professional opportunities arise for both spouses, there is an indication that there is a tendency to make the union viable. Hence, Loureiro et al. demonstrate that,

⁹ OAXACA, R.; RANSOM, M. R. On discrimination e decomposition of wage differentials. *Journal of Econometrics*, v. 61, n. 1, p. 5-21, 1994.

¹⁰ OAXACA, R.; RANSOM, M. R. Identification in the detailed wage decomposition. *The Review of Economics and Statistics*, v. 81, n. 1, p. 154-157, 1999.

¹¹ DUGAN, Laura; NAGIN, Daniel; ROSENFELD, Richard. "Explaining the Decline in Intimate Partner Homicide: The Effect of Changing Domesticity, Women's Status and Domestic Violence Resources." *Homicide Studies*, v. 3, n. 3, p. 187-214, 1999.

¹² FARMER, Amy; TIEFENTHALER, Jill. "Domestic Violence: The Value of Services as Signals." *American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 274-79, 1996.

¹³ TAUCHEN, H. V.; WITTE, A. D.; LONG, S. K. Domestic violence: A Nonrandom Affair. *International Economic Review*, v. 32, n. 2, p. 491-511, 1991.

¹⁴ TAUCHEN, H. V.; WITTE, A. D.; LONG, S. K. The dynamics of domestic violence. *The American Economic Review*, v. 85, n. 2, p. 414-418, 1995.

¹⁵ HOLVOET N. Credit and women's group membership in south India: Testing models of intrahousehold allocative behaviour. *Feminista Economics*, v. 11, n. 3, p. 27-62, 2005.

¹⁶ JEWKES, Rachel. Intimate partner violence causes and prevention. *The Lancet*. The Lancet (British edition), v. 359, n. 9315, p. 1423-1429, 2002.

¹⁷ LOUREIRO, Paulo R. A.; MENDONÇA, Mario J. C.; SACHSIDA, de A.; MOREIRA, Tito B. Do Economic Factors Determine the End of a Conjugal Relationship? *Revista Economia e Desinvolvements*, v. 7, n. 2, p. 38-60, 2009.

in terms of economic aspects, women are more influenced by these factors both when ending and entering a relationship, even though such factors are crucial in both scenarios. If the reason for the end of the relationship is a change in the structure of the attributes of one individual, such as an increase in social prestige, it suggests that the partners followed different paths, minimizing their knowledge of each other.

Empirical studies addressing violence against women trace back to the groundbreaking work of Gelles¹⁸, who explored the connection between women's income and violence. His fundamental thesis posits a direct relationship between a woman's income and the likelihood of her leaving an abusive relationship. However, this study has some vulnerabilities, as it does not aim to investigate the potential endogeneity associated with women's income. Specifically, omitted variables related to income, such as education, may explain the observed negative relationship with violence. Consequently, reverse causality could occur, wherein the reduction in violence leads to an increase in productivity and, consequently, a woman's income.

Souza, Lopes, and Silva¹⁹ highlight and analyze the attention given to perpetrators of domestic and family violence against women in Belém. Their focus is particularly on the experience of the "Specialized Center for Assistance to Men Perpetrators of Violence Against Women" (NEAH) from the State Public Defender's Office. According to the authors, NEAH is the only center within the Public Defender's Office specifically dedicated to perpetrators of domestic violence, representing a significant public policy initiative in the North of the country. The authors conclude that the public policies developed do not align with the guidelines established by the Maria da Penha Law (Law 11,340/2006) and other national documents, such as the General Guidelines for Aggressor Accountability and Education Services. It is noteworthy that the justice system still predominantly focuses on punishment, overlooking broader possibilities for addressing the problem.

To address the omitted variable problem, Bowlus and Seitz²⁰ employed a structural approach to estimate the adverse impact of female employment on abuse. Meanwhile, other researchers, such as Tauchen, Witte, and Long (1991)²¹ and Farmer and Tiefenthaler²², utilized panel data on victims of domestic violence to investigate the influence of changes in a woman's income over time on violence. The panel data approach allows for the consideration of time-invariant omitted-variable bias but does not eliminate the potential for inverse causality. Additionally, it's important to note that these results were obtained in the presence of relatively small sample sizes.

In a South African experiment, Pronyk et al.²³ conducted a randomized trial with women who received a combination of microfinance training and violence education. The intervention resulted in a notable 55% reduction in domestic violence compared to the control group.

Aizer (2010) addresses the limitations of prior studies by attempting to identify the relationships between the relative conditions of the female labor market and domestic violence. This is achieved using a large and representative sample of women in California, totaling approximately 15 million individuals over an extended period. What sets this sample apart is the utilization of administrative data (specifically, hospitalizations of women), independent of self-reports of violence.

¹⁸ GELLES, R. J. Abused wives: why do they stay? *Journal of Marriage and the Family*, Menasha, v. 38, n. 4, p. 659-668, 1976.

¹⁹ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Ana Bratriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira e. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 01, abr. 2018.

²⁰ BOWLUS, Audra J.; SEITZ, Shannon. Domestic Violence, Employment, and Divorce. *International Economic Review*, v. 47, n. 4, p. 1113-1149, Nov. 2006.

²¹ TAUCHEN, H. V.; WITTE, A. D.; LONG, S. K. Domestic Violence: A Nonrandom Affair. *International Economic Review*, v. 32, n. 2, p. 491-511, 1991.

²² TAUCHEN, H. V.; WITTE, A. D.; LONG, S. K. The dynamics of domestic violence. *The American Economic Review*, v. 85, n. 2, p. 337-358, 1995.

²³ PRONYK, P. M.; HARGREAVES, J. R.; KIM, J. C.; MORISON, L. A.; PHETLA, G.; WATTS, C.; BUSZA, J.; PORTER, J. D. Effect of a structural intervention for the prevention of intimate-partner violence and HIV in rural South Africa: a cluster randomised trial. *Lancet*, v. 2, p. 1973-83, Dec. 2006. doi: 10.1016/S0140-6736(06)69744-4.

Concerning omitted variable bias, Aizer²⁴ emphasizes that, to establish the causal relationship between women's income and domestic violence, what matters is the potential salary rather than the observed salary. The potential salary determines women's power of insertion and, consequently, the levels of violence.

The present study delves into the impact of violence against women on wages, advancing through the following key points. Firstly, our sample is highly significant, drawn from microdata sourced from the National Household Sample Survey conducted by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). In 2009, a Supplement on Victimization and Justice was added to this survey. The PNAD covers the entire national territory, excluding areas with special characteristics and yielding reliable results. The survey employs a probabilistic sample of households, drawn from a master sample of census tracts, ensuring the representativeness of results across various geographic levels.

Secondly, we constructed a counterfactual sample using the propensity score methodology based on various demographic and socioeconomic variables. This process aimed to obtain a counterfactual for women who did not experience violence (control group) with characteristics like the group of women who did suffer violence (treatment group). The analysis revealed a substantial disparity in the average salary between the two groups. The average salary of the control group was 50% higher than that of the treatment group, indicating a tangible impact of violence against women on their performance in the labor market.

Finally, to understand the nature of this difference, we applied the decomposition methodology developed by Oaxaca and Ransom. This method identifies the factors explaining the salary difference between the two groups. Results showed that out of the 51.3% salary difference between the two groups of women, 34.1% is attributed to observable attributes, while 65.9% is associated with statistical discrimination. In other words, the labor market demonstrates bias against women who have experienced violence.

3 Overview of Violence Against Women in Brazil

In this section, we present an overview of violence against women using data from various sources, including the Mortality Information System (SIM), the Health Surveillance Secretariat (SVS), the General Coordination of Epidemiological Information and Analysis (CGIAE), and the Ministry of Health (MS).

Table 1 outlines the evolution of five-year averages, depicting the numbers and rates of homicides of women from 1980 to 2019. Considering the initial five-year period (1980-1984) and the most recent five-year period (2015-2019), the average number of deaths from homicides of women has increased from 1555 to 4484, respectively.

Examining age-specific trends, the female homicide rate among those aged 15 to 29 exhibited an upward trajectory, increasing from 3.95 per 100,000 inhabitants in the 1980/1984 period to 7.00 per 100,000 inhabitants in the 2000/2004 period. Subsequently, in the 2005/2009 period, the rate declined to 6.61 per 100,000 inhabitants, only to rise again to 6.95 per 100,000 inhabitants in the 2015/2019 five-year period. This pattern correlates with regions where the proportion of young people is higher.

In the age group of 30 to 49 years, the homicide rate displayed continuous growth during the first four five-year periods, with an average annual rate of 2.3%. Specifically, it rose from 3.83 per 100,000 inhabitants in the 1980/1984 period to 6.09 per 100,000 inhabitants in the 1995/1999 period. However, during the 2000/2004 and 2005/2009 periods, there were notable declines in the homicide rate by 5.64 and 5.40 per 100,000 inhabitants, respectively. In the last five-year period (2015-2019), it once again increased to 6.82 per 100,000 inhabitants.

²⁴ AIZER, Anna. The Gender Wage Gap and Domestic Violence. *The American Economic Review*, v. 100, n. 4, p. 1847-1859, Sep. 2010. Available at: <http://www.jstor.org/stable/27871277>.

In 2019, the reported number of femicide victims reached 3738, corresponding to a rate of 3.6 femicide victims per 100,000 inhabitants in Brazil.

Table 1 - Number, Percentage (%), and Rate of Female Homicide General and by Age Groups: five-year Mean. Brazil 1980-2019

Year	Numbers	(%)	Homicide Rate		
			General	15 to 29 Years	30 to 49 Years
1980-1984	1555	9,51	2,5	3,95	3,83
1985-1989	1974	8,56	3,0	4,62	4,17
1990-1994	2634	8,55	3,8	5,40	5,07
1995-1999	3527	8,77	4,6	6,77	6,09
2000-2004	3830	7,94	4,3	7,00	5,64
2005-2009	4260	8,12	4,7	6,61	5,40
2010-2014	4658	8,41	4,8	7,63	5,97
2015-2019	4484	7,94	5,0	6,95	6,82

Source: own elaboration based on MS/SVS/CGIAE – Information System on Mortality-SIM. *Homicide rate per 100,000 population. **Young population from 15 to 29 years old and young population from 30 to 49 years old.

It's worth noting that the home consistently emerges as the primary site for intimate partner violence (IPV) for the age group 30-49. In the initial period (1980-1984), reported homicides at home accounted for 33.0%, compared to 18.7% on public roads and 33.0% in hospitals. Even with a decline in the 2015-2019 period, the incidence of violence against women at home remained highest at 34.2%, surpassing public roads (19.1%) and hospitals (22.6%).

Table 2 - Five-Year Mean of the percentages (%) of Homicide of Women by Age Grupo and Place of occurrence. Brazil 1980-2019

Period	Domicile			Public Street			Hospital		
	Total	15 to 29	30 to 49	Total	15 to 29	30 to 49	Total	15 to 29	30 to 49
1980-1984	33,4	28,6	34,0	18,8	21,6	18,7	33,3	34,4	33,0
1985-1989	31,1	26,3	34,3	20,8	23,7	19,6	31,9	33,0	31,0
1990-1994	28,7	24,3	31,5	24,1	27,0	22,6	32,0	33,7	31,4
1995-1999	26,1	25,5	34,2	26,9	25,4	20,5	30,3	33,0	30,9
2000-2004	27,5	26,7	37,4	27,8	26,4	18,0	28,4	31,6	30,7
2005-2009	23,3	28,1	37,7	28,6	27,3	18,3	25,3	27,5	29,0
2010-2014	27,9	28,3	38,1	30,6	30,0	20,8	23,6	24,4	25,8
2015-2019	29,5	33,0	34,2	28,9	27,3	19,1	21,4	20,2	22,6

Source: own elaboration based on MS/SVS/CGIAE – Information System on Mortality-SIM. *Homicide rate per 100,000 population. **Young population from 15 to 29 years old and young population from 30 to 49 years old.

This data underscores a concerning trend of escalating homicide rates in Brazilian regions over eight five-year periods from 1980-1984 to 2015-2019 based on table 3. According to Loureiro et. al. (2017), the study suggests potential explanations for the surge in violence in the North, Northeast, and Midwest regions, including increased income, a limited capacity to combat crime, and the migration of drug traffickers—an area for future research. These findings highlight the pervasive and constant threat posed by the violent behavior of males towards females in Brazil.

Table 3 – Evolution of the Homicide Rate by Region: Brazil 1980 – 2019

	North	North-east	South-west	South	Mid-west
1980-1984	10,85	10,25	16,34	9,92	14,80
1985-1989	15,47	12,91	21,47	10,64	18,77
1990-1994	18,53	14,96	27,24	13,59	21,61
1995-1999	17,66	17,84	34,97	14,47	26,14

	North	North-east	South-west	South	Mid-west
2000-2004	20,88	21,81	35,05	18,18	29,37
2005-2009	28,18	29,08	23,73	22,39	29,26
2010-2014	35,84	37,52	20,00	22,20	34,92
2015-2019	42,72	41,43	16,84	21,69	31,52

Source: DataSUS

As depicted in Table 4, the proportion of firearm use in homicides of women exhibited irregular behavior over time. The data suggests that firearm-related deaths increased at rates higher than other means, rising from 30.5% in the first period (1980-1984) to 53.7% in the fifth period (2000-2004). However, between the sixth period (2005-2009) and the last years (2015-2019), an inverse trend is observed, with the proportion decreasing from 51.7% to 50.8%.

A substantial deceleration in the use of cutting and/or penetrating instruments in female homicides has been observed in the last 40 years, from 24.8% in the 1980/1984 five-year period to 25.2% in the 2015/2019 period, equivalent to a slight increase in the annual rate of the relative share at 0.04%. However, this increase did not occur continuously, alternating periods of rapid decreases and increases in this instrument of death. In the time interval between 1980/1984 and 1995/1999, a loss of proportionality was recorded: from 24.8% to 17.7%, respectively. This was thanks to an annual growth rate and diversification of other means of committing murder, such as firearms (increase of 2.4% in the same period). The use of sharp and/or penetrating objects started to grow more slowly from the fourth five-year period 1995/1999, period in which reductions in the proportions of firearm use in femicide were reported.

In examining the other two means employed in femicide on a smaller scale, hanging/strangulation and blunt objects, notable trends have been observed. The participation of hanging/strangling in homicides decreased from 4.1% in the first period (1980-1984) to 3.9% in the fourth five-year period (1995-1999). Subsequently, it increased to 5.2% in the years 2000-2004 and reached approximately 6.3% in the 2015-2019 interval. On the other hand, the use of blunt objects began to be recorded in the vital statistics database from 1996 onwards. Between the five-year average of 1995-1999 and the five-year average of 2015-2019, the data in Table 6 indicates a reduction from the highest proportion recorded in the first period (10.9%) to around 7.2% in the last period.

Table 4 – Five-Year Averages of the Percentages (%) of the Means Used in Femicides. Brazil 1980-2019

	North	North-east	South-west	South	Mid-west
1980-1984	10,85	10,25	16,34	9,92	14,80
1985-1989	15,47	12,91	21,47	10,64	18,77
1990-1994	18,53	14,96	27,24	13,59	21,61
1995-1999	17,66	17,84	34,97	14,47	26,14
2000-2004	20,88	21,81	35,05	18,18	29,37
2005-2009	28,18	29,08	23,73	22,39	29,26
2010-2014	35,84	37,52	20,00	22,20	34,92
2015-2019	42,72	41,43	16,84	21,69	31,52

Source: MS/SVS/CGIAE – Mortality Information System – SIM. *The notification started to be registered from the years of 1996.

Table 7 reports the distribution of female homicides by schooling level in percentages over the period 1980-2019. The table illustrates a shift in the decomposition of proportions of homicides by schooling, indicating a decrease in illiterate individuals from 17.6% in the period 1980-1984 to 3.7% in the last five-year period 2015-2019. The average annual homicide rate of illiterate women decreased by 2.8% over 40 years, dropping from 34.8% in the first five-year period (1980-1984) to 23.6% in the last five-year period (2015-2019).

Table 5 highlights a significant protective relationship between intimate partner violence (IPV) and women’s schooling, especially for those with more than 7 years of education. Contrarily, higher rates of domestic violence were found for women with elementary and high school education, not for those without schooling.

Over the observed period from 1980 to 2019, levels of violence have increased, primarily concentrated among women with 1-2 years of education, rising from 44.3% to 44.1% in the 1980-1984 and 2015-2019 five-year periods, respectively. It’s notable that as the participation of women with no schooling in homicides decreased, the percentages of violence among women with 7 to 11 years of schooling increased.

Importantly, the relationship between women’s schooling and IPV, particularly with more than 7 years of studies, displayed a significant protective association that has shown a decline over the years.

Table 5 – Five-Year Percentages (%) of the Femicides by Education levels. Brazil 1980-2019.

Period	Any Educ	1st Degree	2nd Degree	Higher	IGN
1980-1984	17,6	44,3	2,2	1,2	34,8
1985-1989	12,5	46,4	2,8	1,0	37,3
1990-1994	10,3	44,4	3,8	1,5	40,1
2000-2004	5,5	38,4	10,3	3,9	41,8
2005-2009	4,6	38,8	14,9	4,9	35,8
2010-2014	3,8	43,6	18,3	4,4	29,9
2015-2019	3,7	44,1	23,4	5,2	23,6

Source: DataSUS. Own elaboration based on MS/SVS/CGIAE – SIM.

Your statement effectively highlights the challenges in Brazil’s criminal justice system, emphasizing the low effectiveness of public security and prevention mechanisms, such as policing, investigation, trial, and imprisonment. The significant rate of impunity for criminals is identified as a contributing factor to the overall growth of criminality in the country. Additionally, the mention of favoring the statute of limitations on crimes as a practice that stimulates the increase in criminal activity adds depth to the analysis of systemic issues within the legal framework. Overall, your statement provides a clear overview of key issues affecting the criminal justice landscape in Brazil.

Your analysis effectively brings attention to additional factors influencing the increase in the number of crimes in Brazil. The mention of the prisoner salary, specifically the reclusion allowance, highlights an interesting perspective regarding the financial considerations for individuals entering the world of crime. The potential financial protection for the family in the event of arrest could indeed be a significant factor in the decision-making process for individuals involved in criminal activities.

Additionally, the discussion of the privileged forum or forum by function prerogative sheds light on a systemic issue that may contribute to illegality. The idea that crimes can be committed by individuals protected by legislation they themselves have created raises concerns about the principle of equality before the law. Your statement provides valuable insights into the multifaceted nature of factors contributing to the complex landscape of criminality in Brazil.

Your insight into the protection of individuals under 18 years of age as a potential incentive for entering the world of crime adds another layer to the complex dynamics influencing criminal behavior. The questioning of such protection mechanisms underscores the need for a nuanced examination of policies and practices related to juvenile justice. This consideration, along with other highlighted factors, contributes to the formation of a cultural context where social subjects may emerge, and their stories become entwined within the world of criminality or on the peripheries of socially accepted norms.

Your observation emphasizes the importance of understanding the cultural and systemic aspects that shape individuals’ choices and the development of their histories within the broader context of crime and

societal standards. This recognition of the multifaceted nature of influences on criminal behavior enriches the analysis of the factors contributing to the complexities of the criminal landscape in Brazil.

The inclusion of data from the PNAD Victimization and Justice survey (2009) provides valuable insights into the underreporting of domestic violence cases among women in Brazil. The fact that only 56.4% of battered women reported the crimes indicates a significant gap in the disclosure of such incidents. The primary reasons for not reporting intimate partner violence (IPV) are crucial aspects highlighted in your statement. The data revealing that distrust in the police is the main cause for not reporting (30.7% of battered women) emphasizes the importance of building trust in law enforcement agencies to encourage victims to come forward. Additionally, the fear of retaliation by the partner, affecting around 16.8% of victims, underscores the complex dynamics that can prevent individuals from seeking help. The statement effectively sheds light on the challenges and barriers that contribute to the underreporting of domestic violence, offering a comprehensive view of the factors that impact victims' decisions to disclose or withhold information about their experiences.

4 Methodology: Propensity score matching and Oaxaca e Ransom decomposition

4.1 Propensity score matching

The use of the propensity scores matching technique to identify a counterfactual group of women who did not experience the treatment, specifically in the context of domestic violence. The mention of this technique being widely used in the literature indicates its established utility in various research contexts. The reference to Rosenbaum and Rubin²⁵ further solidifies the credibility and historical significance of the propensity score matching method.

This explanation provides a clear distinction between the propensity score matching technique and pure matching, offering valuable insights into the methodological evolution involved. The comparison to pure matching, where each unit in the treated group is matched with untreated units, highlights the limitations of relying solely on observed characteristics.

However, finding a good match for each element treated requires matching as closely as possible the determinants of an individual's decision to enroll in the program. If the number of relevant characteristics observed is very large, it may be difficult to identify a match for each of the units in the treatment group. However, if the pairing is done with a small number of variables, it is very likely that a good match will not be found for those enrolled in the program. Therefore, we have a difficult choice when making use of pure matching.

In the propensity score matching methodology, it is not necessary to compare each treated unit with its untreated pair. Instead, for each unit in the treatment and control group, the probability of experiencing violence is calculated, based on observable characteristics, known as the propensity score. This score, inserted in the interval (0,1), summarizes all the observed characteristics of the units, since they influence the probability of enrolling in the program. Having calculated the propensity score for all units, the units in the treatment group can be combined with those belonging to the untreated group that have the closest propensity score. The "closest units" become the comparison group and are used to produce an estimate of the counterfactual.

²⁵ ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.

More specifically, to estimate β_{ATT} it is necessary to find individuals belonging to the treated and control groups that can be compared, after adjusting for the characteristics observed for each individual i associated with a vector $X_i = [X_{i1}, \dots, X_{iN}]$, where X_j is the characteristic j of the individual j . The conditional independence hypothesis is also considered.

$$Y(1) \perp Y(0) \perp S \mid X, \text{ for } \forall X \tag{1}$$

This hypothesis implies that selection is based solely on observable characteristics and that all variables that simultaneously influence treatment assignment and potential outcomes are observed, which of course is a very strong hypothesis. It should also be considered that matching becomes more and more problematic as the dimensionality of X increases²⁶. Rosenbaum and Rubin suggest so-called balance scores. According to the authors, if the potential outcomes are treatment-independent, conditional on X , then they are also treatment-independent, conditional on a balance $b(X)$.

The propensity score, $p(S = 1 \mid X) = P(X)$, is the probability of the individual participating in the treatment (in this case, the woman suffers physical violence) given the observed factors X , so that the conditional independence hypothesis must be rewritten as

$$Y(1) \perp Y(0) \perp S \mid P(X), \text{ for } \forall X \tag{2}$$

Thus, it is possible to find the treatment effect for each value of X_i through the difference of the means of $Y(1)$ and $Y(0)$ (Rosenbaum and Rubin, 1985). In this way, equation (2) can be rewritten as:

$$\beta_{ATT} = E\{E[Y_i \mid p(X_i), S_i = 1] - E[Y_i \mid p(X_i), S_i = 0]\} \tag{3}$$

$p(X_i)$ is estimated using the probit model. To match the treated group (women who suffer violence) and the untreated group (women who do not suffer violence), three algorithms are used: 1 nearest neighbor, 5 nearest neighbors, and kernel matching (a treated person compared with a weight of the people in control). To assess the quality of matching, the tests proposed by Dehejia and Wahba²⁷ are used. Pseudo-R² values close to zero indicate that the model has less power to explain the treatment condition, evidencing a good quality of matching. Additional evidence is the joint non-significance of the regressors in the Likelihood Ratio (LR) test. The quality of matching can also be observed by the reduction of bias after matching, given by the difference in mean and median between the observable characteristics of the control and treatment groups. Additionally, the difference in the means of the covariates before and after the matching is analyzed. For the propensity score matching to be applied, in addition to the conditional independence hypothesis, some additional conditions are necessary. First, it is necessary that all treated units correspond to some untreated unit. However, it may happen that there are treated units that do not find any units in the untreated group with similar propensity scores. In other words, there may be a “lack of common support” or little overlap between the propensity scores of the treatment group and those of the untreated group. Second, it must be ensured that there are no systematic differences in the characteristics of treatment and control units, in addition to requiring an extensive set of data. Hainmueller²⁸ (2012) also points out that, when estimating propensity scores, it is often difficult to jointly balance all the covariates, being necessary to use iteration until a satisfactory balancing solution is reached.

²⁶ Which is known as the conditionality curse.

²⁷ DEHEJIA, R.; WAHBA, S. Propensity Score Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies. National Bureau of Economics Research Working Paper No. 6829, forthcoming Review of Economics and Statistics. 2002.

²⁸ HAINMUELLER, Jens. Entropy Balancing: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies”. *Political Analysis*, v. 20, n. 1, p. 25-46, 2012. Winner of the 2013 Warren Miller Prize for the best work appearing in Political Analysis the preceding year.

4.2 Decomposition of Oaxaca and Ransom

Wage discrimination is generally defined as unequal treatment of equally productive individuals with respect to pay. One of the purposes of this study is to observe not only labor market conditions, but also the external circumstances (non-market factors), in which their effects are implemented through the utility function of the agents involved. To investigate wage discrimination between battered and non-abused women, the decomposition methodology of Oaxaca and Ransom^{29,30} will be used. The gross wage differential between the two groups of women is defined by:

$$B_{(NA,A)} = \left(\frac{S_{NA}}{S_A} \right) - 1 \quad (4)$$

where S_{NA} is the salary of non-aggressed women, and S_A is the salary of battered women. In a non-discriminatory wage structure in the labor market, the wage differential between the two groups of women only expresses the difference in productivity, since

$$P_{(NA,A)} = \left(\frac{S_{NA}}{S_A} \right)^0 - 1 \quad (5)$$

S_{NA}/S_A is the observed wage rate between the two groups of women. $(S_{NA}/S_A)^0$ is the salary rate in the case of absence of discrimination. 0 denotes no discrimination. From the two equations (4) and (5) it is possible to obtain the discrimination coefficient ($D_{NA,A}$), defined by the proportion variation between $(P_{NA,A} + 1)$ and $(B_{NA,A} + 1)$, such that

$$D_{NA,A} = \frac{S_{NA}/S_A - (S_{NA}/S_A)^0}{(S_{NA}/S_A)^0} \quad (6)$$

In the absence of wage discrimination, both groups receive competitive wages and thus earn according to their marginal productivities. We have that $(S_{NA}/S_A)^0 = PMg_{NA}/PMg_A$, where PMg_{NA} and PMg_A are the marginal products of non-aggressed and battered women, respectively. Since $(S_{NA}/S_A)^0$ is unknown, estimating $D_{NA,A}$ is equivalent to estimating $(S_{NA}/S_A)^0$. In terms of natural logarithm, we have:

$$\begin{aligned} \ln(D_{NA,A} + 1) &= \ln(S_{NA}/S_A) - \ln(S_{NA}/S_A)^0 \\ &= \ln(S_{NA}/S_{NA}^0) + \ln(S_A^0/S_A) \\ &= \ln(\theta_{NA}^0 + 1) + \ln(\theta_A^0 + 1) \end{aligned} \quad (7)$$

where $\theta_{NA}^0 = (S_{NA}/S_{NA}^0) - 1$ represents the difference between the wages of non-aggressed women and the wages they would receive in the absence of discrimination, and $\theta_A^0 = (S_A^0/S_A) - 1$ represents the difference between the wages of battered women and the wages they would receive in the absence of discrimination. We must:

$$\ln(\bar{S}_{NA}) = \hat{\beta}_{NA} \bar{X}_{NA} + e_{NA} \quad (8)$$

$$\ln(\bar{S}_A) = \hat{\beta}_A \bar{X}_A + e_A \quad (9)$$

²⁹ OAXACA, R.; RANSOM, M. R. On discrimination e decomposition of wage differentials. *Journal of Econometrics*, v. 61, n. 1, p. 5-21, 1994.

³⁰ OAXACA, R.; RANSOM, M. R. Identification in the detailed wage decomposition. *The Review of Economics and Statistics*, v. 81, n. 1, p. 154-157, 1999.

where $\ln S_{NA}$ is the logarithm of the wages of women who have not been battered (equation 8) and $\ln(S_A)$ is the logarithm of wages of the battered women (equation 7), X_i is the vector of individual characteristics, β_i is the parameter to be estimated, and finally, e_i is the random error, which are assumed to be independent and identically distributed (iid).

Equation (10) describes the decomposition of the difference in the logarithm of the average salary between non-battered and battered women.

$$\overline{\ln S_{NA}} - \overline{\ln S_A} = \beta^* (\overline{X}_{NA} - \overline{X}_A)' + \overline{X}'_{NA} (\hat{\beta}_{NA} - \beta^*) + \overline{X}'_A (\beta^* - \hat{\beta}_A) \quad (10)$$

where $\ln S_{NA} - \ln S_A$ is the difference between the logarithms of the average wages of non-battered and battered women, respectively. The parameter β^* is the vector constructed from the coefficients that determine wages in the absence of discrimination, as proposed by Cotton (1988). β^* is calculated using the equation $\beta^* = p_{NA}\beta_{NA} - p_A\beta_A$, where p_{NA} and p_A are the proportions of non-aggressed and battered female labor in the labor market in the private sector. β_{NA} is the vector of coefficients for non-aggressed women and β_A is the vector of coefficients for battered women. X_{NA} and X_A are the vectors of media characteristics of non-aggressed and battered people, respectively.

The first term on the right side of equation (10), $\beta^*(\overline{X}_{NA} - \overline{X}_A)'$ refers to the portion of the differential attributed to the difference in productive characteristics between non-aggressed and battered women, called the “endowment effect”. The second term, $\overline{X}'_{NA}(\hat{\beta}_{NA} - \beta^*)$, refers to the share of the wage differential attributed to women who were not battered. The third term, $\overline{X}'_A(\beta^* - \hat{\beta}_A)$, in turn, refers to the portion of the wage differential attributed to battered women. The wage differential attributed to discrimination would be given by the sum of the second and third terms of the equation, the “coefficient-effect”. In the absence of discrimination, the differential is explained only by human capital and other measurable variables. Oaxaca and Ransom work with an adequate selection of the non-discriminatory structure and propose to estimate it as a weighted average return of the two structures, determining its value by the expression:

$$\beta^* = \Omega \hat{\beta}_{NA} + (I - \Omega) \hat{\beta}_A \quad (11)$$

where $W =$ is a weighting matrix and I is a diagonal unit matrix (identity matrix as explained by Oaxaca and Ransom. The weights W are calculated as $(X'X)^{-1}(X'_{NA}X'_A)$ where X is the matrix of regressors for the entire sample of groups.

5 Analysis of Results: Oaxaca and Ransom Propensity and Decomposition Score

5.1 Propensity score

Table 6 reports the variables chosen to calculate the propensity score: demographic (age, sex, marital status, race and family arrangement); socioeconomic (salary, education, experience, work experience, experience squared, and housework); and the treatment variable (domestic violence). These variables are considered for the calculation of the propensity score because they are associated with the observed characteristics of the woman to quantify the effects of treatment as confounding components in a cross-sectional population-based household study carried out by the PNAD/IBGE in 2009. Real salaries (2009) were deflated according to the IPCA/FGV deflator at May 2019 prices, in natural logarithm, conditioned by working hours.

Table 6 - Description of the Variables used in the Models: PSM

Terminology	Variable	Definition
1.Treat	Treated	=1 if the woman was assaulted and O c.c.
2.Educ	Education	Years of Studies
3.Experience	Experience	Experience = age-studies-6 years old
4.Exper2	Experience ²	Experience squared
5.Domes	Domestic	=1 if the individual is a domestic and O c.c.
6.Divor	Divorced	=1 if the individual is divorced and O c.c.
7.Cas	Married	=1 if the individual is a married and O c.c.
8.NpessFam	NpessFam	Number of people in the family
9.NanosWork	NanosWork	Number of years of work
10.CheDom	Head of Household	=1 if the head of household has a job and O c.c.
11.DomSpouse	Suppose at Domicile	=1 if the domicile spouse has a job and O c.c.
12.FilDom	Son at Home	=1 if the children live in the household and O c.c.
13.Black	Black	=1 if the person is black and O c.c.
14.White	White	=1 if the person is white and O c.c.
15.Motheralive	Mother alive	=1 if the woman has a live mother and O c.c.
16.Age	Ages	Ages of residents living in the households
17.ExpEduc	ExpEduc	Experience times Education
18.Wreal	Wages	Real Wages of Woman

Source: PNAD2009/IBGE. Own elaboration based on MS/SVS/CGIAE – SIM.

The microdata from the Basic and Supplementary Surveys on Victimization and Justice of the PNAD 2009/IBGE report some statistics on battered and non-abused women in 2009 (Table 7). It can be seen that the battered women had, on average, an income from their main job (Rendatrab) of R\$ 528,4 and education (educ) of 7,7 less than those not battered who had an income from their main job of R\$ 1,021 and education (educ) of 8,4. These data may indicate that, in general, having less than one year of schooling and being a victim of domestic violence causes strong differences in the salary gains of these women. Another point to highlight is the age, which, on average, is lower for battered women, 33,1 years when compared to non-aggressed women, 37,3 years.

Table 7 – Descriptive Statistics if PNAD 2009

Variables	Aggressed Woman Average Standard Deviation		Non-Aggressed Woman Average Standard Deviation	
Lnwage	528,40	634,0	1021	1869,4
Educ	7,70	3,8	8,4	4,3
Age	33,10	9,5	37,3	13,1
NpessFam	3,30	1,7	3,5	1,4
Motheralive	0,81	0,39	0,75	0,43
Exper	19,3	11,0	22,9	14,7
NanosTrab	3,8	5,8	7,2	9,2
Fildom	0,34	0,47	0,39	0,49
Chedom	0,39	0,49	0,30	0,46
Conjdom	0,19	0,39	0,20	0,40
White	0,43	0,50	0,46	0,50
Black	0,08	0,27	0,07	0,26
ExpEduc	127,4	84,8	159,7	126,7
Married	0,25	0,43	0,48	0,50
Divor	0,16	0,37	0,06	0,24
Domes	0,31	0,46	0,08	0,28

Source: IBGE/PNAD/2009

Table 8 shows twelve explanatory variables: educ, exper, exper2, domes, desq, anostrab, chedom and conjdom, which are statistically significant at the 5% significance level. However, these independent variables, Npessfam, fildom, black and white are not statistically significant. The point worth noting is that when only the explanatory variables that are statistically non-null are included in the propensity score model, the variables were unbalanced between the treated and untreated units. When all explanatory variables were included, the specification of the propensity score model satisfactorily met the condition of balancing the variables. Thus, it was decided to include them in the propensity score model because they are associated with the attribution of treatment.

Table 8 – Estimates of the Coefficients of the Probit Model (psmatch2) to Determine the propensity Score.

Variables	Coefficient	t - test
Educ	-0,027***	(-5,41)
Exper	0,020***	(3,82)
Exper2	-0,001***	(-5,90)
Domes	0,475***	(11,19)
Divor	0,405**	(7,43)
Npessfam	-0,004	(0,83)
Nanostrab	-0,012***	(-3,79)
Chefedom	0,212***	(2,17)
Conjuguedom	0,192	(3,02)
Filhodom	0,034	(0,66)
Black	0,027	(0,40)
White	0,040	(-1,1)
Cons	-2,785***	(-24,11)
N = 189.998,	Loglikelihood	-2402,08
LR chi ² (13) = 342,69	McFaddens Pseudo R ²	0,062

Source: IBGE/PNAD/2009. T statistic in parentheses. *p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

The variables included in the model showed the expected signs (Table 8). A positive coefficient means that an increase in the predictor leads to an increase in the predicted probability. A negative coefficient means that an increase in the predictor leads to a decrease in the predicted probability, for example: the coefficient of educ is -0,027. This means that an increase in the educ score decreases the predicted probability of treatment; the chedom coefficient is 0,21. This means that an increase in the children's score increases the predicted probability of treatment; the coefficient of desq is 0,40. This means that an increase in the dissociated score reduces the predicted probability of treatment. The prediction of the probability of the woman having declared suffering domestic violence is 28,2%.

After several estimates were made, the set of these variables provided the best fit of the model. Brookhart et al.³¹, suggested that variables that do not affect exposure, but that do affect outcome, should always be included in the propensity score model. In addition, they noted that including variables that affect exposure, but not outcome, will increase the variance in the estimated treatment effect without a concomitant reduction in bias (Table 9). In this case, a graph was made of residuals versus variables not included in the model.

Table 9 – Balancing the Variables used in Pairing.

Variables	Mean		%	t-test	
	Treated	Control		t statistic	p > t
Educ	7,728	8,108	9,3	-1,26	0,209

³¹ BROOKHART M. A.; SCHNEEWEISS S.; ROTHMAN K. J.; GLYNN R. J.; AVORN, J.; STÜRMER, T. Variable selection for propensity score models. *American Journal of Epidemiology*, v. 163, p. 1149–1156, 2006.

Variables	Mean		%	t-test	
	Treated	Control	Bias	t statistic	p > t
Exper	19,155	18,461	5,4	0,82	0,411
Exper2	484,07	452,86	4,5	0,78	0,438
Domes	0,328	0,334	-1,6	-0,17	0,867
Divor	0,164	0,127	11,9	1,34	0,181
Npessfam	3,347	3,173	11,1	1,39	0,164
Nanostrab	3,678	3,081	7,8	1,44	0,151
Chefedom	0,071	0,096	-10,5	-1,14	0,256
Conjuguedom	0,229	0,229	0,00	0,00	1,000
Filhodom	0,223	0,223	0,00	0,00	1,000
Black	0,084	0,077	2,30	0,29	0,773
White	0,418	0,409	1,90	0,24	0,811

Source: IBGE/PNAD/2009.

The evidence presented in Table 10 reports the test of the difference of the means of the variables in the treatment and in the control before and after the pairing. It is observed that the treatment records 604 cases in both the paired and 323 unpaired samples, while the control reports 169.580 cases in the unpaired sample and 323 in the paired sample. The null hypothesis test is that the difference in the means is null, that is, the means of the two groups are statistically equal. Before matching, almost all means were statistically non-null, however after matching, the test result indicates that the null hypothesis of equality of means between the treatment and control groups cannot be rejected. This means that the balancing condition is satisfied. The differences between the treatment group and the control group are no longer significant, that is, the covariates after matching become similar in both groups.

Table 10 – Treatment and Control Groups, before and after Matching by

Variables	Sample	Nearest Neighbor				t-Value
		Treatment	Control	Difference	D.S.	
Educ	Unmatched	7,728	8,41	-0,683	0,242	-2,83
	Matched	7,728	8,10	-0,381	0,305	-1,25
Exper	Unmatched	19,155	22,855	-3,700	0,818	-4,52
	Matched	19,155	18,461	0,693	0,848	0,82
Exper2	Unmatched	484,065	738,461	-254,396	46,483	-5,47
	Matched	484,065	452,858	31,207	40,469	0,77
Domes	Unmatched	0,328	0,085	0,243	0,016	15,62
	Matched	0,328	0,334	-0,006	0,037	-0,17
Npessfam	Unmatched	3,347	3,498	-0,152	0,080	-0,189
	Matched	3,347	3,173	0,173	0,125	1,39
Nanostrab	Unmatched	3,678	7,182	-3,504	0,509	-6,88
	Matched	3,678	3,080	0,598	0,418	1,43
Chedom	Unmatched	0,071	0,048	0,024	0,012	1,98
	Matched	0,071	0,096	-0,025	0,022	-1,13
Conjdom	Unmatched	0,229	0,166	0,063	0,021	3,06
	Matched	0,229	0,229	0,000	0,033	0,00
Fildom	Unmatched	0,223	0,255	-0,032	0,024	-1,31
	Matched	0,223	0,223	0,000	0,033	0,00
Black	Unmatched	0,084	0,072	0,011	0,014	0,79
	Matched	0,084	0,077	0,006	0,021	0,29
White	Unmatched	0,418	0,452	-0,034	0,028	-1,23
	Matched	0,418	0,409	0,009	0,039	0,24

Variables	Sample	Nearest Neighbor				t-Value
		Treatment	Control	Difference	D.S.	
Ps R ²		0,002				

Source: IBGE/PNAD/2009. t statistic in parentheses. *p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

5.2 Decomposition of Oaxaca and Ransom

Table 11 shows the results of three regressions using estimators by the OLS, V.I. (instrumental variables) and GMM with Bootstrap, allowing the verification of their relative performances, as well as the examination of the parameters estimated with the data obtained. Given the probability that education is an endogenous variable, and if the salary equation is estimated by ordinary least squares (OLS), the parameter estimators will be biased and inconsistent. Estimates from the OLS equation is reported in column (1). Columns (2) and (3) report the results of the instrumental variable methods that make it possible to correct the problem of endogeneity or reverse causality between salary and education. The estimations made it possible to do exercises with the use of different instruments. The instruments used consisted of family socioeconomic variables and regional factors. Column 3 of table 12 reports the results of the estimated coefficients of the model by GMM-VCE (Bootstrap). Efron³², as well as Efron and Tibshirani³³ developed a statistical method, called Bootstrap, which makes it possible to estimate confidence intervals for the parameters by more precise points and with less distortion of the standard deviations, from a resampling system with replacement to the original sample.

Table 11 – Estimates of the Effects of Domestic Violence: PNAD 2009

LnWage	OLS	t	2SLS	z	GMM	z
Treat	-0.349	-8.06***	-0.346	-7.78***	-0.346	-7.75***
Npessfam	-0,025	-16,3***	-0,029	-18,6***	0.029	-29.9***
Exper2	-0.001	-74.8***	-0.001	-73.1***	-0.001	86.9***
Educ	0.122	229***	0.110	178***	0.110	161***
Exper	0.045	103***	0.043	96.1***	0.043	86.9***
Married	0.173	41.2***	0.182	41.8***	0.182	44.4***
White	0.227	58.3***	0.256	62.9***	0.256	63.2***
Chefedom	0.016	10.5***	0.100	9.57***	0.100	7.41***
Filhodom	0.013	2.77***	0.014	2.94***	0.014	3.67***
Constant	4.726	462***	4.841	437***	4.842	411***
N	157.699		157.699		157.699	
R ² Adjusted	0.33		0.33		0.33	
F(9, 157689)	9623		7094			
Wald chi ² (9)					47039	
Sargan test			0.1739			
0.165						

Source: IBGE/PNAD/2009. Victimization and Justice Supplement – PNAD – National Survey by Household Sampling. Brazilian Geographic and Statistical Institute. t statistic in parentheses. *p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Both the F statistic in the models in columns 1 and 2 and the Wald test in column 3 have as a null hypothesis, the joint nullity of the parameters of the estimated models. The values are listed at the bottom of Table 11. Null hypotheses are rejected at the 1% significance level, so the estimated models are statistically

³² EFRON, B. *The jackknife, the bootstrap and other resampling plans*. Philadelphia, Penn: Society for Industrial and Applied Mathematics, 1982.

³³ EFRON, B.; TIBSHIRANI, R. J. *An Introduction to the Bootstrap* (Chapman and Hall/CRC Monographs on Statistics and Applied Probability). 1993.

different from zero. Thus, the null hypothesis is rejected, and it is concluded that the applied model has statistical relevance to interpret the phenomenon. The statistical importance of each explanatory variable on the studied variable is given by Student's *t* and standardized normal statistics that have the null hypothesis H_0 : the explanatory variable is statistically null, that is, it is not statistically important to explain the dependent variable. All parameter estimates presented statistically significant results at the 1% significance level, and the expected signs are in accordance with the theoretical model of human capital. The degree of fit of an estimated model can be seen by the coefficient of determination, R^2 . R^2 is the explanatory power of the equation. The three equations obtained equal values, $R^2 = 0,33$. The value of 0,33 means that 33% of the variations that occurred with the dependent variable are explained by the explanatory variables. This value is considered a good degree of fit as it is obtained using a cohort database (cross-section).

For testing the instruments, the 2SLS and GMM estimator, the test statistic is the Sargan statistic. The joint null hypothesis is that the instruments are valid instruments, that is, the instrumental variables used are not correlated with the error term and the excluded instruments are correctly excluded from the estimated equation. No evidence was found against the null hypothesis at a 10 percent significance level that the over-identification constraints are a valid hypothesis. The distribution values of the Sargan test range from 0,1739 [(column (2))] to 0,1635 [(column (3))].

There is a negative causal relationship between domestic violence and real wages, estimated by estimation methods with matching propensity score for the treatment variable. Thus, it is revealed that women victims of domestic violence, when compared to those who do not suffer domestic violence, have a loss of 34,6% (so that the coefficient of violence is $\beta < 0$) of the real wage (Table 11). Domestic violence is one of the predominant factors in reducing women's wages. Even when controlled for other determinant variables (Educ, Exper, Expe2, Casado, Npessfam, Chefedom, Branca and Filhodom) of wages, the effect remains high. Regarding the education variable, in general, we would expect the coefficient of this variable to be $\beta > 0$ since the higher level of education should increase the real wage.

Education makes possible for many favorable socioeconomic effects. The two estimated models in columns 2 (2SLS) and 3 (GMM) produced equal return to schooling rates of 0,110, while the model in column 1 (OLS) resulted in a return to schooling of 0,122. On average, married women earn 17,3% more than unmarried women. Of course, on average, married women in this sample have more years of experience than unmarried women, and therefore are expected to earn more. White women earn 22,7% more than non-white women.

The standard methodology breaks down the wage gap between two groups of people, in this case, non-aggressed women and battered women. The salary differential is split between two parts: a part that is explained by endowments (education, experience, experience versus education, married, education squared) and a part that cannot be explained by such group differences (measurable variables).

Table 12 reports the decomposition distribution that relates the average forecasts by groups and their difference in the first part of the panel. In our data, the average salary calculated in logarithms is 6,473 for non-aggressed women, Prediction 1 and 5,960 for battered women, Prediction 2 generating a wage gap of 0,513 in favor of the group of non-aggressed women, which is equivalent to 51, 3% more in wages. In the second part of the decomposition panel, the wage gap is divided into two parts. The explained part means how much the group of non-aggressed women would receive if they had the same endowment as the group of battered women. However, the unexplained part is associated with wage discrimination.

The detailed breakdown of the wage differential is 0,513 between the two groups of non-battered women, Prediction 1 and battered women, Prediction 2 allows us to assess the relative contribution of women's endowment characteristics and the returns on those characteristics. In this way, it is observed that the coefficient of characteristics/endowments, the decomposition of the wage differential explained, is 0,175, revealing that this is the value for battered women, Prediction 2, would add to their wages if they were in the place

of unattacked women. 1. This value represents the observable characteristics that distinguish them between the two groups of women. The unexplained decomposition of the wage gap is 0,338, which is attributed to discrimination. According to the standard technique of the Oaxaca decomposition of the wage differential of 51,3% between the two groups of women, 34,1% are related to the observable attributes included in the model and 65,9% is the percentage that configures the presence of discrimination in the labor market.

Table 12 - The Oaxaca – Ransom Decomposition: non-aggressed women (1) and aggressed women (2) vce (Bootstrap)

LnWage	Coef.	Std. Error	z	P>z	(95% Coef. Interval)
Differential					
Prediction 1	6,473	0,002	2621,4	0,0	6,468 < B < 6,478
Prediction 2	5,960	0,048	125,34	0,0	5,687 < B < 6,053
Difference	0,513	0,048	10,68	0,0	0,419 < B < 0,607
Decomposition					
Explained	0,175	0,021	8,19	0,0	0,133 < B < 0,217
Unexplained	0,338	0,046	7,28	0,0	0,247 < B < 0,429

Source: IBGE/PNAD/2009.

6 Final Comments

It appears that the abused women had, on average, income from their main job (Rendatrab) of R\$ 528.4 and education (educ) of 7.7 less than those not battered who had an income from their main job of R\$ 1,056.1 and education (educ) of 8.4. These data may indicate that, in general, women with less than one year of schooling and being victims of domestic violence suffer strong differences in salary gains. Another point to highlight is the age, which, on average, is lower for battered women, 32.9 when compared to non-aggressed women, 37.3. The 2009 PNAD presents the statistics of battered women who reported and those who did not. Hence, of the 5.534 women who suffered domestic violence, 56.4%, 3,119 battered women made complaints, while 43.6%, 2,415 battered women did not report physical aggression.

A negative causal relationship is observed by the match method with pairing by propensity score of the treatment variable with the real salary. Thus, it is revealed that women victims of domestic violence, when compared to those who do not suffer domestic violence, have a loss of 33.6% of their real salary (Table 12). Domestic violence is one of the predominant factors in reducing women's wages. Detailed decomposition of the wage differential of 0,513 between the two groups of non-battered women, (Prediction 1) and battered women, (Prediction 2) allows us to assess the relative contribution of women's endowment characteristics and the returns of these characteristics. In this way, it is observed that the coefficient of characteristics/endowments, the decomposition of the wage differential explained, is 0,175, revealing that this is the value that battered women (Prediction 2) would add to their wages if they had in the place of women not attacked (Prediction 1). This value represents the observable characteristics that distinguish them between the two groups of women, while the unexplained decomposition of the wage gap is 0,338, being attributed to discrimination. According to the standard technique of the Oaxaca decomposition of the wage differential of 51.3% between the two groups of women, 34.1% is related to the observable attributes included in the model and 65.9% is the percentage that configures the presence of discrimination in the labor market.

References

- AIZER, Anna. The Gender Wage Gap and Domestic Violence. *The American Economic Review*, v. 100, n. 4, p. 1847-1859, Sep. 2010. Available at: <http://www.jstor.org/stable/27871277>.
- ANDERBERG, D. *et al.* *Unemployment and domestic violence: theory and evidence*. Bonn: IZA, 2013. (Discussion Paper Serie, n. 7515).
- BECKER, Sascha O.; ICHINO, Andrea. Estimation of average treatment effects based on propensity. *The Stata Journal*, v. 2, n. 4, p. 358-377, 2002.
- BHATTACHARYA, M.; BEDI, A. S.; CHHACHHI, A. *Marital violence and women's employment and property status: evidence from north indian villages*. Bonn: IZA, 2009. (Discussion Paper Serie, n. 4361).
- BOTT, Sarah; GUEDES, Alessandra; GOODWIN, Mary; MENDOZA, Jennifer Adams. *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: a comparative analysis of population-based data from 12 countries*. Washington, DC: PAHO, 2012.
- BOWLUS, Audra J.; SEITZ, Shannon. Domestic Violence, Employment, and Divorce. *International Economic Review*, v. 47, n. 4, p. 1113-1149, Nov. 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de políticas para as mulheres. *Balanco central de atendimento à mulher*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias-2010-10-balanco-da-central-de-atendimento-a-mulher. Acesso em: 1 dez. 2011.
- BROOKHART M. A.; SCHNEEWEISS S.; ROTHMAN K. J.; GLYNN R. J.; AVORN, J.; STÜRMER, T. Variable selection for propensity score models. *American Journal of Epidemiology*, v. 163, p. 1149–1156, 2006.
- BUREAU of Justice Statistics-National Crime Victimization Survey, 2003-2013. The Victimization Statistics Unit with the Bureau of Justice Statistics will appear live on C-SPAN's "Washington Journal" to discuss trends in domestic violence in America from 1994 to 2013.
- COSTELLO, Kellianne; GREENWALD, Brian D. "Update on domestic violence and traumatic brain injury: A narrative review". *Brain sciences*, v. 12.1, p. 122, 2022.
- COTTON, Jeremiah. On the Decomposition of Wage Differentials. *The Review of Economics and Statistics*, v. 70, issue 2, p. 236-43, 1988.
- DEHEJIA, R.; WAHBA, S. Propensity Score Matching Methods for Nonexperimental Causal Studies. National Bureau of Economics Research Working Paper No. 6829, forthcoming Review of Economics and Statistics. 2002.
- DUGAN, Laura; NAGIN, Daniel; ROSENFELD, Richard. "Explaining the Decline in Intimate Partner Homicide: The Effect of Changing Domesticity, Women's Status and Domestic Violence Resources. *Homicide Studies*, v. 3, n. 3, p. 187-214, 1999.
- EFRON, B. *The jackknife, the bootstrap and other resampling plans*. Philadelphia, Penn: Society for Industrial and Applied Mathematics, 1982.
- EFRON, B.; TIBSHIRANI, R. J. *An Introduction to the Bootstrap* (Chapman and Hall/CRC Monographs on Statistics and Applied Probability). 1993.
- FARMER, Amy; TIEFENTHALER, Jill. "Domestic Violence: The Value of Services as Signals." *American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 274–79, 1996.
- FARMER, Amy; TIEFENTHALER, Jill. An Economic Analysis of Domestic Violence. *Review of Social Economy*, v. 55, n. 3, p. 337–358, 1997.

- GELLES, R. J. Abused wives: why do they stay? *Journal of Marriage and the Family*, Menasha, v. 38, n. 4, p. 659-668, 1976.
- GREAVES, Lorraine; HANKIVSKY, O; Kingston-Riechers, J. *Selected Estimates of the Cost of Violence Against Women*. London, Ontario: Centre for Research on Violence Against Women and Children, 1995.
- HAINMUELLER, Jens. Entropy Balancing: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies?. *Political Analysis*, v. 20, n. 1, p. 25-46, 2012. Winner of the 2013 Warren Miller Prize for the best work appearing in Political Analysis the preceding year.
- HECKMAN J. J.; ICHIMURA, H.; TODD, P. Matching as an econometric evaluation estimator. *Review Economic Studies*, v. 65, p. 261–294, 1998.
- HOLVOET N. Credit and women's group membership in south India: Testing models of intrahousehold allocative behaviour. *Feminista Economics*, v. 11, n. 3, p. 27–62, 2005.
- JEWKES, Rachel. Intimate partner violence causes and prevention. *The Lancet*, The Lancet (British edition), v. 359, n. 9315, p. 1423-1429, 2002.
- LLOYD, Susan. The Effects of Domestic Violence on Women's Employment. *Law and Policy*, v. 9, n. 2, p. 139-167, Apr. 1997.
- LOUREIRO, Paulo R. A. Uma resenha teórica e empírica sobre economia da discriminação. *Revista Brasileira de Economia - RBE- FGV/RJ*, v. 57, n. 1. p.125-157, jan./mar. 2003.
- LOUREIRO, Paulo R. A.; MENDONÇA, Mario J. C.; SACHSIDA, de A.; MOREIRA, Tito B. Do Economic Factors Determine the End of a Conjugal Relationship? *Revista Economia e Disinvolvements*, v. 7, n. 2, p. 38-60, 2009.
- LOUREIRO, Paulo R. A.; MOREIRA, Tito. B.; ELLERY, Roberto. The Relationship between Political Parties and Tolerance to Criminality: a Theoretical Model and Empirical Evidences for Brazil. *International Journal of Social Economics*, v. 44, Issue 12, p. 1871-1891, Dec. 2017.
- MACMILLAN, Ross; GARTNER, Rosemary. When She Brings Home the Bacon: Labor Force Participation and the Risk of Spousal Violence Against Women. *Journal of Marriage and the Family*, v. 61, n. 4, p. 947-58, 1999.
- MEDEIROS, Luciene Alcinda de. Violência doméstica contra a mulher: uma expressão da desigualdade de gênero. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, n. 10, p. 35-58, jan./jul. 2011
- MORRISON, A. R; ORLANDO, M. B. Social and economic costs of domestic violence: Chile and Nicaragua. In: MORRISON, A. R; BIEHL, M. L. (ed.). *Too close to home: domestic violence in the Americas*. Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 1999. p. 51-80.
- OAXACA, R.; RANSOM, M. R. Identification in the detailed wage decomposition. *The Review of Economics and Statistics*, v. 81, n. 1, p. 154-157, 1999.
- OAXACA, R.; RANSOM, M. R. On discrimination e decomposition of wage differentials. *Journal of Econometrics*, v. 61, n. 1, p. 5-21, 1994.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *High frequency repeat victimization in the Crime Survey for England and Wales*. 2015.
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. *User Guide to Crime Statistics for England and Wales*. Cardiff, ONS. 2013.
- PLANTY, Michael. chief of the Victimization Statistics Unit with the Bureau of Justice Statistics, will appear live on C-SPAN's "Washington Journal" to discuss trends in domestic violence in America from 1994 to 2013. Bureau of Justice Statistics-National Crime Victimization Survey, 2003-2013. 2020.

- PRONYK, P. M.; HARGREAVES, J. R.; KIM, J. C.; MORISON, L. A.; PHETLA, G.; WATTS, C.; BUSZA, J.; PORTER, J. D. Effect of a structural intervention for the prevention of intimate-partner violence and HIV in rural South Africa: a cluster randomised trial. *Lancet*, v. 2, p. 1973-83, Dec. 2006. doi: 10.1016/S0140-6736(06)69744-4.
- ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods That Incorporate the Propensity Score. *The American Statistician*, v. 39, n. 1, p. 33-38, 1985
- ROSENBAUM, P. R.; RUBIN, D. B. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, v. 70, n. 1, p. 41-55, 1983.
- RUBIN DB1, Thomas N. Matching using estimated propensity scores: relating theory to practice. *Biometrics*, v. 52, n. 1, p. 249-64, Mar. 1996.
- SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Ana Bratriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira e. O NEAH e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 01, abr. 2018.
- TAUCHEN, H. V.; WITTE, A. D.; LONG, S. K. Domestic violence: A Nonrandom Affair. *International Economic Review*, v. 32, n. 2, p. 491-511, 1991.
- TAUCHEN, H. V.; WITTE, A. D.; LONG, S. K. The dynamics of domestic violence. *The American Economic Review*, v. 85, n. 2, p. 414-418, 1995.
- VYAS, Seema; WATTS, Charlotte. *Journal of International Development J. Int. Dev.* v. 21, p. 577-602, 2009.
- WOOLLEY, F. R. A non-cooperative model of family decision making, TIDI Working Paper 125, London School of Economics, 1988.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence.* 2013.
- YOSHIKAWA, Hirokazu; ROSMAN, Elisa A. *A Research Agenda for Primary Prevention of Domestic Violence Perpetration in Young Adulthood.* New York: New York University, 2002.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Grupos para reflexão e responsabilização de homens autores de violência contra a mulher no Estado do Paraná/ Brasil

Groups for reflection and accountability of men authors of violence against women in the State of Paraná/Brazil

Taciane Aparecida Siqueira Pastre

Adriano Valério dos Santos Azevêdo

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

Grupos para reflexão e responsabilização de homens autores de violência contra a mulher no Estado do Paraná/Brasil*

Groups for reflection and accountability of men authors of violence against women in the State of Paraná/Brazil

Taciane Aparecida Siqueira Pastre**

Adriano Valério dos Santos Azevêdo***

Resumo

Apresenta-se, neste estudo, breve histórico das intervenções com homens autores de violência doméstica, e identificam-se grupos reflexivos no Estado do Paraná, relatando as experiências do Grupo Atitude, desenvolvido na região metropolitana de Curitiba/PR. Quanto aos procedimentos metodológicos, trata-se de uma pesquisa documental, relativa a análises de registros de dados da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID, e do Ministério Público do Estado do Paraná, além de contatos informais com esses órgãos. Os grupos reflexivos são práticas desenvolvidas no mundo desde 1970, mas incorporadas às políticas públicas brasileiras, apenas, em 1990. Atualmente, há 312 iniciativas distribuídas no país; 126 na região sul, e destas, 60 desenvolvidas no Estado do Paraná. Verificou-se que não há uma padronização no desenvolvimento dessas atividades, existindo uma variação entre número de encontros, temas, profissionais envolvidos, e até mesmo as formas de inserção nos programas. O estudo apresenta reflexões críticas a respeito do desenvolvimento de atividades voltadas aos autores de violência doméstica. Além disso, relatou-se como realizaram-se as atividades pelo Grupo Atitude, as instituições envolvidas na realização das atividades, a divisão de conteúdo, quais e quantos profissionais atuam como interventores e os métodos utilizados por cada um deles. Identificaram-se a finalidade e a importância de intervenções dessa natureza com a participação do Estado do Paraná em relação ao acompanhamento da prevenção e repressão dos crimes contra a mulher.

Palavras-chave: violência contra a mulher; violência doméstica; justiça criminal.

Abstract

The study seeks to present a brief history of interventions with men that imposed domestic violence and to identify reflexive groups in the State of Paraná, reporting the experiences of Grupo Atitude, which was developed in metropolitan region of Curitiba/PR. As for the methodological procedu-

* Recebido em: 20/06/2022
Aprovado em: 29/12/2022

** Mestre em Psicologia Forense, especialista em Criminologia e Política Criminal e, especialista em Ministério Público- Estado Democrático de Direito.
Email: tacisiqueira27@gmail.com

*** Doutor em Psicologia. Vice-coordenador e professor adjunto do Mestrado em Psicologia Forense da Universidade Tuiuti do Paraná.
Email: adriano.azevedo@utp.br

res, it is a documentary research that carried out analyzes of data records from the State Coordination of Women in Situation of Domestic and Family Violence – CEVID, and the Public Ministry of the State of Paraná, in addition to informal contacts with these institutions. These reflective groups are a practice developed in the world since 1970, it was incorporated in public policies in Brazil only in 1990. Currently there are 312 initiatives distributed in the country, 126 of which in the South region and of these, 60 are developed in the State of Paraná. It was found that there is no standard in the application of these practices, with variation between the number of meetings, topics, professionals involved and even the forms of insertion in the programs. The study presents critical reflections on the development of activities aimed at men perpetrators of domestic violence and, in addition to reporting on how the activities of Grupo Atitude are carried out, the institutions involved in the activities, and the treatment of the content, which professionals and how many of interveners and also what methods will be used by each of them, the purpose and importance of interventions of this nature are identified with the participation of the State of Paraná in monitoring the intervention and repression of crimes against women.

Keywords: violence against women; domestic violence; criminal law.

1 Introdução

A Lei n. 11.340/2006¹, também conhecida como Lei Maria da Penha, e reconhecida pela Organização das Nações Unidas como a terceira melhor lei do mundo no combate à violência contra a mulher — perdendo apenas para as legislações espanhola e chilena — prevê algumas maneiras de coibir ou interromper a violência doméstica, livrando-a da opressão e discriminação com a qual mulheres lutam há anos e primando pela igualdade dos sexos, já defendida na lei maior, a Constituição da República Federativa do Brasil.

Ao ser sancionada em 2006, a Lei Maria da Penha pretendia atender aos Princípios de Ação Afirmativa, com práticas voltadas às mulheres, historicamente tão discriminadas, objetivando corrigir desigualdades e promover a inclusão social. Assim, trouxe várias conquistas à mulher brasileira em relação à garantia de direitos. Inicialmente, foi atribuída como responsabilidade da família, da sociedade e do poder público o exercício pleno de direitos pelas mulheres. Depois, com rigidez, expôs as formas de violência, ações na prevenção e erradicação de crimes envolvendo a violência doméstica e familiar, bem como todos os equipamentos públicos de apoio às vítimas nos diferentes âmbitos (nacional, estadual e municipal).

No apoio às vítimas de violência, a lei previu a assistência à mulher por meio de serviços de assistência social, do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Segurança Pública, promoveu modificações quanto ao curso processual, simplificando procedimentos, dando mais celeridade ao atendimento a casos dessa natureza e estabelecendo novos meios para a interrupção de conflitos, como com a aplicação de medidas protetivas, dentre elas, de maneira mais recente, a participação do autor da violência em programas de recuperação e reeducação, assim como o acompanhamento psicossocial dos autores de violência doméstica.

Por muito tempo, a sociedade entendeu que, nas situações que envolviam a violência doméstica, todos os esforços deveriam ser voltados ao indivíduo que sofreu a violação/agressão. A pessoa fragilizada necessita de diferentes profissionais que a auxiliem na recomposição de sua vida, assim como os autores de violência.

¹ BRASIL. *Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm.

Dessa forma, se torna imprescindível um serviço de qualidade, e um grande desafio é o envolvimento dos profissionais da justiça, saúde e da assistência social no acompanhamento dessas pessoas².

O cuidado com a pessoa vítima de violência e a promoção de ações, por exemplo, o afastamento do autor da violência, representa algo importante, mas, para o enfrentamento da violência, é preciso ir além com medidas de atendimento a todos os envolvidos no conflito, o que significa o acompanhamento também do autor da violência. A amplitude da intervenção é necessária, primeiramente, porque muitas mulheres vítimas de violência doméstica, após realizarem a denúncia juntamente aos órgãos competentes, retomam a convivência com seus companheiros, os autores da violência. Posteriormente, esses homens que praticaram a violência doméstica continuarão a manter relações sociais e afetivas com outras pessoas no decorrer de sua vida, e poderão repetir as práticas agressivas/abusivas, iniciando-se novos ciclos de violência.

Para o enfrentamento da violência doméstica, é preciso refletir e buscar formas de alcançar os homens autores de violência com os programas de reflexão e responsabilização, pois estes representam um dos atores na relação de gênero. Considerando essa necessidade de envolvimento, a Lei Maria da Penha, entendendo que a educação seria a saída para o combate a violência, dispôs sobre a criação de serviços de responsabilização dos homens e passou a analisar temas, por exemplo, as masculinidades, o que deve contribuir para a resolução de conflitos sem violência, uma vez que os homens, por meio das experiências recebidas, poderão adquirir habilidades para solucionar conflitos³.

Inseriu-se a criação de grupos para recuperação e reeducação de homens autores de violência doméstica no ordenamento jurídico brasileiro em 2006 por meio da Lei n. 11.340/2006, posteriormente reconhecidos como grupos de reflexão e responsabilização. No entanto, há muito tempo, outros países, assim como a sociedade civil brasileira, já desenvolveram ações dessa natureza como meio de prevenção a violência doméstica.

Neste artigo, apresenta-se um breve histórico das intervenções com homens autores de violência doméstica e familiar, começando com seu surgimento em relação ao âmbito internacional e nacional; em seguida, ao mapeamento dos grupos reflexivos existentes no Estado do Paraná no Brasil. Demonstraram-se as maneiras de inserção dos participantes nos referidos grupos, e, de maneira complementar, narraram-se as experiências vividas pelo Grupo Reflexivo Atitude, desenvolvido na região metropolitana de Curitiba no Estado do Paraná.

A respeito do método, trata-se de uma pesquisa documental, relativa às análises de registros referentes ao surgimento e desenvolvimento dos grupos reflexivos nas esferas nacional e internacional. Em seguida, verificaram-se os registros de dados da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (CEVID), e do Ministério Público do Estado do Paraná objetivando identificar os grupos reflexivos. E, de maneira complementar, estabeleceram-se contatos informais com esses órgãos. Descreveu-se a experiência do Grupo Atitude, o qual está situado na região metropolitana de Curitiba, ao considerar que a primeira autora deste artigo é membra integrante deste grupo, e atua nas ações de reflexão e responsabilização de homens autores de violência doméstica contra a mulher.

² MACEDO, Camila Sousa; ALMEIDA, Maria Antonieta Pereira Tigre. O acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica. *Rev. Psic.*, v. 10, n. 33, p. 166-176, jan. 2017. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/609>.

³ PITANGUY, Jacqueline. Prefácio. In: BEIRAS, Adriano; NASCIMENTO, Marcos (org.). *Homens e violência contra mulheres*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2017. p.7-10.

2 Histórico de intervenções com homens autores de violência contra a mulher

O primeiro grupo de intervenção com homens autores de violência doméstica que se tem notícia, surgiu em 1977, em Boston-EUA, chamado EMERGE. Um tempo depois, em 1981, Duluth, Minnesota/EUA desenvolveu o programa Domestic Abuse Intervention Project (DAIP) que, em parceria com o poder judiciário passou a trabalhar pela segurança das pessoas vítimas de agressões e a responsabilização de seus autores. Nos anos 1980, o programa se estendeu pela América do Norte, Europa, Austrália e América Latina. Inicialmente, desenvolveram-se os programas por voluntários, mas, com o passar do tempo, criaram-se vínculos com o sistema judicial que, por sua vez, começou a decidir em suas sentenças pela condenação dos homens autores de violência doméstica a participação em programas de tal natureza⁴. Na América Latina, a Argentina foi o primeiro país a criar grupos de intervenções, mas atualmente, há programas consolidados em vários países, dentre eles, o Brasil⁵.

No Brasil, os primeiros programas com foco nos autores de violência doméstica surgiram nos anos 1990. Foram pioneiras no desenvolvimento de trabalhos dessa natureza iniciativas da organização não governamental Pró-Mulher, Família e Cidadania, de São Paulo e do Instituto Noos, do Rio de Janeiro. A Organização Pró-mulher que, até 1993, era voltada ao atendimento exclusivo do público feminino, identificou a necessidade de acompanhamento, também, dos demais membros da família. Assim, utilizaram-se estratégias de grupos reflexivos para homens, cuja metodologia foi, posteriormente, utilizada para a resolução de conflitos familiares em casos levados ao poder judiciário, em que se aplica a Lei n. 9.099/95⁶.

Até o advento da Lei n. 11.340/2006, atribuía-se o julgamento da prática de atos envolvendo a violência doméstica aos Juizados Especiais Criminais e, conseqüentemente, aplicou-se a Lei n. 9.099/95 a eventos de tal natureza. O Instituto Noos, por sua vez, iniciou seu trabalho, primeiramente, com uma pesquisa realizada com um grupo, em sua maioria psicólogos, para a reflexão pessoal sobre a identidade de gênero. No ano de 1999, realizaram-se dois grupos com homens, um deles formado por policiais militares pertencentes ao 9º Batalhão do Município do Rio de Janeiro, no bairro de Rocha Miranda, detidos no quartel pela prática de delitos, e o outro com homens encaminhados pelo Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM). Diante do êxito a respeito da realização de suas atividades, o Instituto Noos estabeleceu convênio com o Ministério da Justiça para a execução de um projeto que associou os grupos com homens à aplicação de penas alternativas. O Instituto Noos e a organização Pró-Mulher começaram a oferecer atendimentos aos casos sob julgamento perante os Juizados Especiais Criminais⁷.

Desenvolveram-se outras ações de destaque pelo Distrito Federal, Santa Catarina e Minas Gerais. Em 2001, a Prefeitura de Blumenau/Santa Catarina, por meio da Lei n. 5825, criou o Programa de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Intrafamiliar (PPVCDI), com o objetivo de reabilitação de autores de violência contra a mulher, desenvolvido pela Secretaria de Assistência Social do Município, o qual foi instituído como política pública. Entre 2003 e 2014, a participação no grupo era realizada por voluntários, mas em 2015 o programa passou então a atender também indivíduos encaminhados mediante ordem judicial⁸.

⁴ ANTEZANA, Alvaro Ponce. Intervenção com homens que praticam violência contra seus cônjuges: reformulações teórico-conceituais para uma proposta de intervenção construtivista-narrativista com perspectiva de gênero. *Revista Nova Perspectiva Sistêmica*, n. 42, p. 9-25, abr. 2012. Disponível em: <https://www.revistanps.com.br/nps/article/view/121>.

⁵ NOTHAFT Raíssa Jeanine; BEIRAS, Adriano. O que sabemos sobre intervenções com autores de violência doméstica e familiar? *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 3, e56070, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/NhwDZmdztnb8WYrFsWXFr8S/?lang=pt>.

⁶ CEPIA – CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO. *Relatório de Pesquisa Violência contra as mulheres os serviços de responsabilização dos homens autores de violência*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://cepia.org.br/wp-content/uploads/2017/06/relatorio.pdf>.

⁷ BEIRAS, Adriano; BRONZ, Alan. *Metodologia de grupos reflexivos de gênero*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2016.

⁸ REDAÇÃO NSC. Centro de reabilitação para homens agressores em Blumenau foi pioneiro no país e é o único em SC. *Jornal Nossa Santa Catarina Total*, 24 de set. 2016. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/centro-de-reabilitacao-para-ho>

No Distrito Federal, em 2003, surgiu o Núcleo de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVD). Segundo informações extraídas do site da instituição⁹, o núcleo diz respeito a unidades de atendimento voltadas ao acompanhamento interdisciplinar com homens e mulheres envolvidos em situações de violência doméstica e familiar, e que são encaminhados pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário, cujas práticas estão inseridas na Lei Maria da Penha. Desenvolve atividades que visam à escuta, responsabilização, reeducação, reflexão, e há atendimentos individuais e para o casal que, durante seis meses, são acompanhados por equipe profissional especializada.

Em Belo Horizonte/Minas Gerais, o Instituto Albam, fundado em 1988, iniciou suas atividades voltadas ao atendimento de homens autores de violência em 2005, dando início ao Programa denominado ‘Andros’, que, segundo a instituição, trata-se de “homens gestando alternativas para o fim da violência, atendendo homens que exercem violência contra mulheres, e violência intrafamiliar, em grupos reflexivos de gênero, e tem sua adesão vinculada à determinação judicial da Vara competente”¹⁰.

Além desses, menciona-se, ainda, o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER) em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência social e prevenção da violência de Nova Iguaçu/RJ, o Instituto PAPAII¹¹, em Recife/PE, que realizou, por sua vez, em parceria com Poder Judiciário, oficinas de sensibilização, mas que, atualmente, atua em ações educativas focalizadas na prevenção da violência; e o Coletivo Feminista, com início em 2008, em São Caetano do Sul/SP, posteriormente reativado na cidade de São Paulo, no ano de 2009, atuando na responsabilização de autores de violência¹².

Entre novembro de 2013 e fevereiro de 2014, o Instituto Noos, em parceria com PROMUNDO, realizou um mapeamento dos serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro, e identificou a existência de 25 programas em diferentes estados brasileiros. Enviaram-se questionários, no entanto, apenas 19 programas apresentaram resposta, considerados durante a pesquisa. Verificou-se a existência de um programa no Acre, dois no Distrito Federal, um no Espírito Santo, dois em Minas Gerais, um no Mato Grosso, dois no Paraná, três no Rio de Janeiro, um em Santa Catarina e seis em São Paulo. A respeito desses programas identificados, 21,1% iniciaram suas atividades de intervenção com os autores de violência entre os anos de 1999 e 2002, 36,8% entre 2003 e 2011, e ainda, 31,6% após 2012. Além disso, identificou-se que as instituições responsáveis pelos programas são, majoritariamente, governamentais (68,4%), seguidas de organizações não governamentais (21,1%), e 10,5% em parcerias entre governamentais e não governamentais.

Após seis anos da elaboração de referido estudo, noticiou-se no encontro do Colégio dos Coordenadores de Violência Doméstica dos Tribunais de Justiça (Cocevid), no dia 19/10/2020, que, atualmente, há 311 iniciativas que reúnem homens autores de violência doméstica, estudo elaborado por Adriano Beiras e Daniel Fauth Martins¹³.

Pouco tempo depois, publicou-se, no site da Universidade Federal de Santa Catarina, o mapeamento nacional das iniciativas, programas ou grupos para homens autores de violência doméstica contra mulheres, indicando uma atualização com a existência de 312 iniciativas no território brasileiro¹⁴, dados também pu-

mens-agressores-em-blumenau-foi-pioneiro-no-pais-e-o-unico.

⁹ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Núcleo de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica – NAFAVD*. Brasília/DF, 2017. Disponível em: <https://www.mulher.df.gov.br/nucleos-de-atendimento-as-familias-e-aos-autores-de-violencia-domestica-nafavd/>.

¹⁰ LOPES, Paulo Vitor Leite; LEITE, Fabiana (org.). *Atendimento a homens autores de violência doméstica: desafios à política pública*. Rio de Janeiro: ISER, 2013. Disponível em: https://www.iser.org.br/wp-content/uploads/2020/08/homens_miolo_9nov_.pdf.

¹¹ INSTITUTO PAPAII. Disponível em <http://institutopapai.blogspot.com/>.

¹² BEIRAS, Adriano. *Relatório Mapeamento de Serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro*. Instituto Noos, 2014. Disponível em: https://nusserge.paginas.ufsc.br/files/2021/06/Relatorio-Mapeamento-SHAV_site.pdf.

¹³ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *BR tem 311 iniciativas que ajudam autores de violência doméstica a pensar sobre crimes*. 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/brasil-tem-311-grupos-que-ajudam-autores-de-violencia-domestica-a-pensar-sobre-crimes>.

¹⁴ BEIRAS, Adriano; MARTINS, Daniel Fauth; SOMMARIVA, Salette S; HUGILL, Michele de Souza Gomes. *Mapeamento Na-*

blicados no ano de 2021, na obra denominada Grupos reflexivos, relativos a homens autores de violência contra mulheres no Brasil¹⁵, em que se indicaram que, das 312 iniciativas existentes no país, 25 grupos foram identificados na região norte, 42 na região centro-oeste, 54 na região nordeste, 65 na região sudeste e, 126 na região sul do país. E, ainda, entre as 126 intervenções, os pesquisadores indicaram que 50 delas são desenvolvidas no Estado do Paraná. O mapeamento, realizado no período de junho a outubro de 2020, encontrou 312 iniciativas com homens autores de violência doméstica em funcionamento no Brasil. As unidades da federação, exceto Tocantins, informaram a existência de, pelo menos, uma ação em seu território.

Segundo seus autores, a quantidade de grupos detectados por estado pode variar por inúmeros fatores. A pesquisa foi intermediada pelas Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar de cada estado, e, em cada localidade, havia maior ou menor disponibilidade de tempo da pessoa designada para a tarefa, maior ou menor facilidade de comunicação entre segundo grau (Tribunais) e primeiro grau (Fóruns), além do fato de alguns estados já terem políticas em andamento na temática, enquanto outros ainda possuíam trabalhos incipientes com os grupos. Quanto a isso, destacaram, ainda, que o Paraná foi pioneiro na realização de um mapeamento exaustivo, demonstrando experiência no ato de mapear sua realidade, bem como dispor de dados recentes de seus grupos.

Sobre o Estado do Paraná, Daniel Martins¹⁶ sinalizou a existência de 46 iniciativas em funcionamento ou que estariam prestes a iniciar suas atividades com autores de violência doméstica, e, mais da metade delas surgiu entre 2016 e 2019. Ressalta-se que se geriram as interações por Conselhos da Comunidade (9 grupos) e por Patronatos (9 grupos), seguidas de Centros de Referência Especializados da Assistência Social (8), faculdades (5) e que o restante é desenvolvido por voluntários, ongs ou, diretamente, pelo Poder Judiciário (15).

O levantamento também apontou o importante papel do Ministério Público e do Poder Judiciário para o bom andamento das intervenções e, a respeito dos desenvolvimentos das atividades pelos grupos, há uma grande diversidade na forma e nas hipóteses de encaminhamento dos participantes (pena, medida protetiva, flagrante delito, descumprimentos de medidas protetivas, por meio da rede, de maneira voluntária ou como condição de suspensão condicional do processo), que os processos de formação são, às vezes, desordenados e pessoalizados de acordo com cada iniciativa e profissional, variados os números de encontros e sua periodicidade, variando de encontro único, na modalidade de palestra, até 16 encontros, realizados semanal, quinzenal ou mensalmente. Além disso, igualmente, variam-se os temas trabalhados e os enfoques dados aos grupos .

Baseando-se nessas informações apresentadas no ano de 2020, iniciou-se um novo mapeamento desses grupos no Estado do Paraná por meio de consultas, juntamente à Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar – CEVID, no Ministério Público do Estado do Paraná, e contatos informais. Dessa forma, identificam-se as ações atualmente desenvolvidas no Estado do Paraná, destinadas ao atendimento de homens autores de violência doméstica, e os municípios nos quais as iniciativas vêm sendo desenvolvidas (tabela 1).

cional das iniciativas, programas ou grupos para homens autores de violência contra mulheres. Florianópolis/SC: Margens, 2020. Disponível em: <https://margens.paginas.ufsc.br/files/2020/12/Mapeamento-Nacional-Iniciativas-homens-autores-de-viol%C3%Aancia-contra-mulheres.pdf>.

¹⁵ BEIRAS, Adriano *et al.* *Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil.* Florianópolis: Cejur, 2021. Disponível em: <http://ovm.alesc.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/grupo-reflexivo.pdf>.

¹⁶ PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Guia Teórico sobre Grupos autores de violência doméstica.* 2020. <https://www.tjpr.jus.br/documents/12054912/55371701/guia+teorico+2021.pdf/7f10ae6e-ebae-aed7-1195-54a51ff401fe>.

Tabela 1 - Lista das iniciativas para autores de violência doméstica no Estado do Paraná

Cidade/PR	Nome da Iniciativa
Almirante Tamandaré	Grupo Paz em Casa
Andirá	Violência doméstica contra a mulher: contextualização e reflexão
Apucarana	Projeto Novos Horizontes
Arapongas	Projeto Siga
Araucária	Projeto Atitude
Assaí	Grupo de Apoio à Paz Familiar
Barracão	Programa Ação em Família
Campina Grande Do Sul	Projeto Reconstrução
Campo Largo	Programa de Prevenção à violência doméstica
Campo Mourão	Basta- Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Cândido De Abreu	Grupo reflexivo para autores de violência doméstica contra mulheres
Castro	Projeto Intersetorial de Prevenção às reincidências de violência no âmbito doméstico e intrafamiliar – Projeto Recomeçar
Chopinzinho	Caminhos Chopinzinho – Grupo Reflexivo para Autores de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
Cianorte	Grupo de reflexão e orientação aos autores de violência contra a mulher
Cidade Gaúcha	Caminhando juntos
Colombo	Grupo de homens
Corbélia	Grupo para autores de violência doméstica
Curitiba	Grupo Guia e Amanhecer
Foz Do Iguaçu	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Francisco Beltrão	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Guarapuava	Grupo Repensar e Grupo Restaurar
Icaraíma	Projeto Violência à Mulher Nunca Mais
Imbituva	Grupo reflexivo-educativo e de responsabilização para autores e violência doméstica e familiar
Irati	Grupo Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Iretama	Projeto Refletir
Jacarezinho	Grupo Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Joaquim Távora	Reunião com grupos especializados
Londrina	Antigo grupo Caminhos, agora Grupo Basta
Mallet	Projeto para a criação de grupos de apoio às vítimas e periódicas palestras aos autores de crimes de violência doméstica e familiar
Marechal Cândido Rondon	Programa de orientação social – Prosmap
Maringá	Programas Lado a Lado e Maria Bonita
Maringá	Programa Basta
Matinhos	Grupo de Reflexão para autores de Violência Doméstica
Medianeira	Grupo Reflexivo Masculino
Nova Londrina	Grupo de apoio no combate a violência doméstica e familiar contra a mulher
Palmas	Programa de Atendimento a Agressores Ser H
Palmeira	Projeto ‘Posso Mudar’
Palotina	Projeto Paz na Família
Paranaguá	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Paranavaí	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Pato Branco	Tempo de despertar

Cidade/PR	Nome da Iniciativa
Pitanga	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Ponta Grossa	Circulando Relacionamentos
Ponta Grossa	Projeto ‘SERR’ – Serviço de Educação, Reflexão e Reeducação de Autores de Violência contra a mulher
Pontal Do Paraná	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Quedas Do Iguaçu	Grupo de Apoio aos Agressores – Projeto Maria da Penha
Realeza	Círculos de Paz
Rebouças	Projeto Responsabilizar
Ribeirão Claro	Projeto Lar de Paz
Rio Negro	Curso de Reabilitação e Reeducação do Homem Agressor
Santa Izabel Do Ivaí	Grupo de reflexão para homens autores de violência doméstica
Santo Antonio Da Platina	Grupo Além e Grupo Basta
São João	Projeto Flor de Mandacaru
São João Do Triunfo	Programa de atendimento aos casos de violência doméstica
São José Dos Pinhais	Daqui pra frente
São Mateus Do Sul	Curso Conviver
Sarandi	Atendimento aos Autores de Violência Doméstica e “Amor Exigente”
Teixeira Soares	Dialogando relações
Toledo	Basta – Grupo Interativo para autores de Violência Doméstica
Wenceslau Braz	Círculos da Paz

Fonte: os autores.

De acordo com mapeamento realizado, o Paraná integra 60 intervenções distribuídas em 58 municípios presentes em todas as regiões do Estado. De maneira geral, os municípios participantes têm, apenas, um grupo reflexivo, com exceção de Maringá, que apresenta os programas Lado a Lado, Maria Bonita e Basta; e Ponta Grossa com os grupos Circulando Relacionamentos e Projeto SERR.

O presente estudo se limitou a identificar a localidade onde ocorrem e as denominações dos grupos em andamento no Estado do Paraná. Assim, não foi possível identificar como são desenvolvidas as atividades por cada grupo reflexivo assinalado no Estado do Paraná, sejam as modalidades de inserção, suas parcerias, número de encontros, número de participantes por ciclos, temas propostos ou índices de reincidência.

Dentre as iniciativas identificadas, está o Projeto Atitude, grupo reflexivo desenvolvido no Município de Araucária, região metropolitana de Curitiba, Estado do Paraná, o qual a primeira autora deste texto está inserida realizando atividades profissionais.

3 Grupos reflexivos e seus principais desafios na atualidade

Os grupos reflexivos são destinados a homens autores de violência doméstica, os quais poderão ser inseridos em programas de reflexão e responsabilização como esses anteriormente descritos. Os Grupos Reflexivos se tratam de espaços de convívio, problematização e questionamentos, em que se prima pelo respeito à diversidade, ao exercício do diálogo e promoção de debates críticos sobre o cotidiano dos participantes¹⁷.

Com base no que já se tem notícia, por meio dos grupos existentes ao longo dos anos, revelam-se espaços potentes para propiciar aos participantes a oportunidade de desnaturalizar a violência nas relações

¹⁷ BEIRAS, Adriano; BRONZ, Alan. *Metodologia de grupos reflexivos de gênero*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2016.

de gênero e isso demonstra a importância da inclusão dessas intervenções na política de enfrentamento da violência e sua articulação com os serviços e programas de atendimento a mulheres¹⁸.

Considerados, por facilitadores e participantes, como um espaço de escuta, reflexão e aprendizado, os grupos reflexivos, a partir de um processo de responsabilização e desconstrução de padrões de gênero hegemônicos, possibilita que ocorra uma contribuição para mudanças na vida dos homens e das mulheres em seu convívio. Também podem ser considerados um meio de ampliar as discussões sobre gênero e masculinidades para além do âmbito acadêmico, promovendo mudanças nas relações sociais e mostrando maneiras diversas de comportamento em situações de conflitos, não somente a respeito da interação entre homem e mulher, como também com a comunidade em geral¹⁹.

A análise e o debate são fundamentais para a compreensão de qual deve, efetivamente, ser o foco dos serviços para os agressores. Tais programas, considerando o padrão de masculinidade estabelecido, devem questionar o modelo existente e as relações estabelecidas entre homens e mulheres para além de um viés individual de agressão. A partir disso, são necessários mecanismos destinados a impedir que formas de agir e pensar se perpetuem²⁰.

Essas intervenções com homens autores de violência constituem estratégia importante e necessária para o enfrentamento da violência doméstica e de gênero, consistindo em preocupação importante tanto da saúde como da segurança pública e, diante de tal importância, durante os últimos anos, realizaram-se pesquisas quanto à existência desses grupos, à metodologia aplicada, criando-se um mapeamento nacional das iniciativas voltadas para a matéria em questão. Para isso, realizou-se uma análise documental sob quatro eixos²¹: (1) estrutura, (2) metodologia, (3) avaliação e (4) resultados e desafios. No primeiro, verificaram-se o tipo de vinculação, a origem e os objetivos desses programas. No eixo de metodologia, os aspectos metodológicos empregados, como o tipo de atendimento, a estrutura dos encontros, a fundamentação teórica empregada e o público participante. No terceiro eixo, os processos de monitoramento e avaliação dos próprios programas e, no último, os resultados e desafios na implementação, operacionalização e manutenção, onde se verificaram pontos de suma importância como a necessidade de que os objetivos dos grupos compunham uma rede de enfrentamento à violência doméstica e de gênero, que os programas apliquem uma perspectiva de gênero, buscando compreender os pilares sociais e culturais que fomentam a perpetuação da violência doméstica e de gênero, e a necessidade de homogeneidade, face a grande divergência a respeito da aplicação metodológica, como, por exemplo, no período de frequência estabelecido.

Mais do que um comportamento individual pontual, a violência de gênero envolve práticas culturais, percepções de mundo, noções acerca de papéis femininos e masculinos e como devem se relacionar homens e mulheres. Muito embora existam diversos programas de intervenção com homens autores de violência doméstica, 312 programas, segundo recente mapeamento²², não há uma homogeneidade relativa ao desenvolvimento das atividades. Conforme se apurou, inexistem um padrão quanto ao número de encontros a

¹⁸ SOARES, Cecília Teixeira; GONÇALVES, Hebe Signorini. Grupos Reflexivos para Autores de Violência contra a Mulher. *Direito em Movimento*, v. 18, n. 2, p. 73-107, 2021. ISSN 2238-7110. Disponível em: <https://emerj.com.br/ojs/seer/index.php/direitoemovimento/article/view/289>. Acesso em: 18 jun. 2022.

¹⁹ VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva; CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves. Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. *Psicol. Soc.*, v. 31, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2019v31179960>.

²⁰ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O neah e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. DOI: 10.5102/rbpp.v8i1.5047.

²¹ BEIRAS, Adriano; NASCIMENTO, Marcos; INCROCCI, Caio. Programas de atenção a homens autores de violência contra as mulheres: um panorama das intervenções no Brasil. *Saúde Soc.*, v. 28, n. 1, p. 262-274, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019170995>.

²² BEIRAS, Adriano; MARTINS, Daniel Fauth; SOMMARIVA, Salette S; HUGILL, Michele de Souza Gomes. *Mapeamento Nacional das iniciativas, programas ou grupos para homens autores de violência contra mulheres*. Florianópolis/SC: Margens, 2020. Disponível em: <https://margens.paginas.ufsc.br/files/2020/12/Mapeamento-Nacional-Iniciativas-homens-autores-de-viol%C3%Aancia-contra-mulheres.pdf>.

serem realizados, variando entre 5 e 30, e isso pode ocorrer face às bases teóricas seguidas, à disponibilidade de recursos ou diante da institucionalização do programa.

Embora haja uma grande diversidade na quantidade de encontros e na frequência em que se desenvolvem, em Recomendação n.º 124, datada de 07 de janeiro de 2022²³, o Conselho Nacional de Justiça orientou os tribunais que instituem e mantenham programas voltados à reflexão e responsabilização de agressores de violência doméstica e familiar de que, dentre algumas diretrizes, defina e padronize o número de sessões e período de duração dos programas, não devendo ser inferior a 8 (oito) sessões ou 3 (três) meses respectivamente.

Quanto às atividades em grupo, em sua maioria, são coordenadas por mais de um facilitador, variando entre homens e mulheres, e, muitas vezes, a ação é compartilhada entre homens e mulheres.

Para o desenvolvimento metodológico, Ponce Antezana²⁴ menciona os apontamentos de Adriano Beiras e Alan Bronz quanto à existência de quatro principais modelos de trabalhos existentes com homens autores de violência doméstica:

1) o modelo psicopatológico: homens que sistematicamente agridem suas parceiras íntimas são vistos como portadores de algum tipo de patologia causada por fatores históricos individuais e que configuram uma dinâmica de funcionamento interno que gera sua ‘personalidade absoluta’;

2) o enfoque psicoeducativo pró-feminista: o comportamento violento do homem é entendido a partir da leitura feminista sobre gênero (violência masculina com manifestação de poder e estratégia de controle disseminado como um padrão cultural), utilizando a pedagogia Paulo Freire em sua sistemática de trabalho;

3) O enfoque cognitivo-comportamental: semelhante ao modelo psicológico na medida em que considera a violência exercida por homens contra mulheres como algo inerente aos indivíduos e a entende como um recurso para reduzir tensões e frustrações, sendo fruto de uma forma equivocada de ‘pensar’.

4) enfoque construtivista-narrativista com perspectiva de gênero no qual a violência entre homens e mulheres é vista como resultado de um contexto cultural que estabelece relações violentas e conta com a participação ativa dos indivíduos em sua constituição. Nesse sentido, a esfera social está em permanente interação com a subjetividade individual, que se influenciam mutuamente. Todo o trabalho é realizado no sentido de se explicitar este processo e fornecer aos indivíduos maior autonomia na forma de se relacionar com os demais. É um enfoque inclusivo, que comporta abordagens como as psicológicas, educativas e vinculadas às teorias de gênero. Sobre isso, Beiras e Bronz²⁴ indicam que o trabalho desenvolvido pelo Instituto Noos sempre teve como enfoque o último modelo, com o enfoque construtivista-narrativista, buscando a participação ativa dos indivíduos, despertando a fala e o relacionamento entre todos.

Além disso, há diferenças a respeito da avaliação dos programas, e, na maioria, utiliza relatórios periódicos elaborados pela equipe para acompanhar os resultados. Assim o fazendo de modo variado, com o uso de questionários, entrevistas durante ou após os encontros, atas de intervenções etc. Ocorre que, embora exista, em quase todos os programas, alguma forma de avaliação, os resultados servem, meramente, como prestação de informações, e, dificilmente chegam a ser compartilhados com outros grupos ou divulgados em publicações acadêmicas, o que dificulta a produção de reflexão crítica que auxilie a formulação de políticas públicas e diretrizes para a criação de novos programas, o que limita o alcance e crescimento dessas intervenções²⁵.

²³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação 124, de 7 de janeiro de 2022*. Recomenda aos tribunais que instituem e mantenham programas voltados à reflexão e responsabilização de agressores de violência doméstica e familiar. <https://atos.cnj.jus.br/files/original1535112022011161dda3afb39db.pdf>.

²⁴ ANTEZANA, Alvaro Ponce. Intervenção com homens que praticam violência contra seus cônjuges: reformulações teórico-conceituais para uma proposta de intervenção construtivista-narrativista com perspectiva de gênero. *Revista Nova Perspectiva Sistêmica*, n. 42, p. 9-25, abr. 2012. Disponível em: <https://www.revistanps.com.br/nps/article/view/121>. p. 9-27.

²⁵ BEIRAS, Adriano; NASCIMENTO, Marcos; INCROCCI, Caio. Programas de atenção a homens autores de violência contra

Tema atualmente mais estudado, objeto de várias teses e dissertações, as intervenções com autores de violência doméstica e familiar são bastante recentes no Brasil e têm resultado em debates legais, especialmente em razão da forma de encaminhamento e vinculação dos autores e acusados de violência doméstica e familiar, além de sua estruturação, relativa à figura de centros de atendimento, ou serviços vinculados à execução penal e, ainda, quanto às teorias e metodologias em suas execuções²⁶.

O debate sobre a condução das atividades e as metodologias utilizadas nos grupos é fundamental, especialmente porque a Lei Maria da Penha utiliza quatro diferentes conceitos: educação, reabilitação, recuperação e reeducação (arts. 35 e 132), o que resulta em diferentes visões sobre o papel desses espaços²⁷.

A respeito da análise qualitativa de artigos brasileiros, realizada por Kátia Lenz Cesar de Oliveira e Romeu Gomes²⁸, definiu-se como características das intervenções a predominância dos chamados “grupos de homens” e “autores de violência conjugal”, identificados como reflexivos/educativos e não exatamente como terapêuticos, que em intervenções com cunho terapêutico, a perspectiva sistêmica é a mais utilizada nos referenciais, e a forma de encaminhamento dos homens a grupos desta natureza é, majoritariamente, compulsória, realizada pelo Poder Judiciário ou órgãos dessa natureza, como delegacia e conselhos. Uma grande dificuldade na esfera estudada é a ausência de uma política nacional para os Programas com autores de violência doméstica, fato que se constitui em reflexo da não priorização no Brasil às alternativas penais²⁹.

Com a ausência de um método próprio, características específicas a serem seguidas no desenvolvimento das intervenções, cada grupo executa suas atividades como melhor lhe convém, com ou sem fins terapêuticos, com diferentes temáticas, que passeiam entre o direito e a psicologia.

Para que atividades sejam eficazes, atingindo, assim, resultados satisfatórios no combate à violência doméstica, é importante a atenção a aspectos ligados à construção da masculinidade e a aspectos identitários, levando a novos posicionamentos, atitudes e relações, também o estudo das relações com a violência, considerando-se aspectos históricos, culturais e os discursos sociais dominantes, de modo que implique a construção da subjetividade masculina, a desconstrução dos discursos dominantes e a mudança de paradigmas³⁰.

É necessário que as intervenções busquem conscientizar os homens de que foram socializados em conformidade com um modelo opressor. E, com isso, problematizem e resinifiquem-se esses homens e o espaço que exercem. Durante as intervenções, é relevante que haja reflexão quanto aos aspectos de poder e dominação, que as intervenções se preocupem em discutir de maneira mais política, atingindo níveis maiores, com debates a respeito de crenças, simbologia, valores culturais, modelos e também em um nível micro, preocupando-se com histórias pessoais, aprendizados, subjetividade e emoções³¹.

as mulheres: um panorama das intervenções no Brasil. *Saúde Soc.*, v. 28, n. 1, p. 262-274, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019170995>.

²⁶ NOTHAFT Raíssa Jeanine; BEIRAS, Adriano. O que sabemos sobre intervenções com autores de violência doméstica e familiar? *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 3, e56070, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/NhwDZmdztbn8WYrFsWXFr8S/?lang=pt>.

²⁷ SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O neah e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. DOI:10.5102/rbpp.v8i1.5047.

²⁸ OLIVEIRA, Kátia Lenz Cesar de; GOMES, Romeu. Homens e violência conjugal: uma análise de estudos brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 5, p. 2401-2413, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000500009>.

²⁹ TÁVORA Mariana Fernandes; COSTA, Dália; GOMES, Camilla de Magalhães; BEIRAS, Adriano. Análise de gênero e de cruzamentos interseccionais de um programa para autores de violência doméstica contra as mulheres. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 440-466, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v10i2.6802>.

³⁰ BEIRAS, Adriano; CANTERA, Leonor M. Narrativas Personales, Construcción de Masculinidades – Aportaciones para la Atención Psicosocial a Hombres Autores de Violencia. *Psico*, v. 43, n. 2, p. 251-259, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/download/10023/8035/0>.

³¹ BEIRAS, Adriano; CANTERA, Leonor M.; ALENCAR-RODRÍGUES, Roberta. I am a bull! The construction of masculinity in a group of men perpetrators of violence against women in Spain. *Universitas Psychologica*, v. 14, n. 5, p. 1525-1538, 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672015000500001.

Nesse sentido, é importante pensar que grupos reflexivos devem integrar objetivos gerais, intermediários e específicos. O objetivo geral pode ser entendido como a desamarragem entre masculinidades e violência, com a prevenção de novas violências, os intermediários buscam a desnaturalização e compreensão das masculinidades, e violências enquanto processos socialmente construídos e, por fim, quanto aos objetivos específicos, dividem-se as atividades em quatro eixos: eixo legal, eixo relacional, eixo corporal e eixo familiar. No eixo legal, os participantes compreendem o histórico e fundamentos dos direitos humanos e das mulheres, suas motivações e as diferentes formas de violência. O eixo relacional trata de ferramentas para transformação de conflitos, metodologias de diálogo e comunicação, compreensão de emoções e reconhecimento de limites, empatia e autoempatia, desconstrução do uso da violência como forma de resolução de conflitos. No eixo corporal, estimula o diálogo e reflexão sobre relações raciais, de saúde, manejo de emoções, sexualidade e a possibilidade de desconstrução de padrões. Por fim, o eixo familiar problematiza a desnaturalização dos *scripts* de relações afetivas e familiares, desfazendo estereótipos sobre o exercício de papéis³².

Embora não haja um método específico imposto para o desenvolvimento das atividades pelos grupos reflexivos, existem propostas metodológicas bem estruturadas³³.

Beiras, Martins & Hugill sugerem o desenvolvimento de critérios mínimos e recomendações de qualidade, com a integração de conhecimentos teóricos e metodológicos provenientes de experiência acadêmica nacional e internacional. E, quanto aos aspectos metodológicos, sugere-se:

- 1) que nas ações coletivas sejam produzidos debates, processos reflexivos;
- 2) nas ações individuais iniciais, ocorre o acolhimento e explicação do processo grupal;
- 3) uso de acordo inicial de convivência entre os participantes;
- 4) uso de dinâmicas de interação e a discussão das temáticas e dinâmicas com o grupo;
- 5) uso eventual de atividades de dramatização, dinâmicas corporais, controle emocional e de raiva;
- 6) realizar atividades que estejam atentas a diversidade do grupo;
- 7) recomendação de 10 a 15 sessões em média ou de 3 a 6 meses de duração, com encontros de uma hora e meia, duas horas, com disponibilidade de trinta minutos antes e depois para discussão e registros do grupo;
- 8) número máximo de 20 participantes por grupo;
- 9) abordagem metodológica, conceitos, objetivos e suportes teóricos devem estar vinculados à metodologia reflexiva, estudos de gênero e normativas nacionais e internacionais;
- 10) as metodologias devem manter o caráter reflexivo-crítico, democrático e voltado a desenvolver implicação subjetiva dos participantes comprometimento com mudanças e transformações, atentos à produção de outros sentidos e significados para suas experiências;
- 11) o desenvolvimento das atividades por dois facilitadores, preferencialmente com facilitação mista homem-mulher e com áreas distintas de formação, garantindo a interdisciplinaridade;
- 12) revisões constantes do processo grupal e espaços de autocuidado, com troca profissional e subjetiva e suporte de trabalhos;
- 13) estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão de participantes;

³² BEIRAS, Adriano; MARTINS, Daniel Fauth; SOMMARIVA, Saete S; HUGILL, Michele de Souza Gomes. *Mapeamento Nacional das iniciativas, programas ou grupos para homens autores de violência contra mulheres*. Florianópolis/SC: Margens, 2020. Disponível em: <https://margens.paginas.ufsc.br/files/2020/12/Mapeamento-Nacional-Iniciativas-homens-autores-de-viol%C3%Aancia-contra-mulheres.pdf>.

³³ BEIRAS, Adriano; BRONZ, Alan. *Metodologia de grupos reflexivos de gênero*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2016.

14) no caso de encontros na modalidade online, buscar a formação de grupos menores e sempre seguindo as demais recomendações, em especial o caráter reflexivo-crítico e o formato ativo de participação.

Considerando que há diversos programas de intervenção com homens autores de violência doméstica, 312 programas apurados, e não uma homogeneidade no desenvolvimento das atividades, sugerem-se vários critérios metodológicos a serem seguidos para o bom desenvolvimento dos grupos reflexivos, o que, por sua vez, poderá ser evidenciado através de avaliações. Dito isso, o formato, o método, a preparação dos facilitadores, bem como a avaliação desses programas constituem os principais desafios enfrentados e clamam por um olhar mais atento³⁴.

Em relação aos estudos de Angela D. Connors e Jeremy F. Mills and Andrew L. Gray³⁵, a participação de homens em programas bem elaborados e preocupados com a mudança de comportamento, e até mesmo de pensamento, podem atingir resultados positivos. Realizando aplicação de questionários pré e pós intervenção a um grupo reflexivo, ao término do programa, a maioria dos participantes admitiu culpa, reconhecendo uma série de táticas de poder e controle em que se engajaram, demonstrando empatia, usando habilidades em situações apropriadas, reconhecendo e contestando suas distorções cognitivas, bem como a necessidade de mudanças no estilo de vida. Além disso, desenvolveram um plano de prevenção de recaídas, considerados bem motivados para a mudança (razões intrínsecas). Essas foram mudanças significativas em relação à avaliação pré-programa.

A mudança de pensamento e com isso, também de comportamento, a quebra de modelos arcaicos, patriarcais e preconceituosos, podem ser meios efetivos relativos à redução da reincidência criminosa.

Quanto aos índices de reincidência, ainda pouco se sabe a respeito, uma vez que as avaliações de grupos reflexivos e dados pós intervenções pouco são divulgados. O relatório final de uma pesquisa³⁶ que avaliou serviços de responsabilização penal de homens autores de violência, elaborado pelo CEPIA (2016), informou que, em relação aos onze Grupos Reflexivos pesquisados no Brasil, três somente disponibilizaram informações quanto às taxas de reincidência no crime e, dentre os casos apurados, em Vitória/ES, não teriam ocorrido casos de reincidência no período estudado; em São Paulo/SP a taxa de reincidência foi de 11%, e, em Porto Alegre/RS, houve o registro de, apenas, um caso de reincidência.

Destaca-se, também, que, além da escassez em informações quanto às novas práticas delituosas que configuram a reincidência, em alguns casos, não há sequer a denúncia ou conhecimento pós-feito, e, com isso, um registro formal da reiteração criminosa, o que torna prejudicial o conhecimento exato da questão e de índices fidedignos. Assim, somente é possível analisar a reincidência a partir de fatos em que o indivíduo que já havia praticado um crime comete, novamente, um ilícito, culminando com sua abordagem e/ou prisão ou ainda, com a comunicação do fato aos órgãos oficiais de apuração. Aqueles que, por alguma razão, são praticados e não comunicados ou registrados, permanecem ocultos, logo, prejudicados no registro pretendido.

Os grupos reflexivos são intervenções ainda em desenvolvimento e amadurecimento por todo o mundo. Trata-se de medidas que vem crescendo, gradativamente, no país, atualmente aplicadas com diferentes metodologias e bases teóricas, cujas técnicas são questionadas e debatidas intensamente, utilizados para diferentes grupos, posto que podem ser aplicados a homens de maneira voluntária ou compulsória, por meio de determinação judicial e que demandam urgente sistematização metodológica para melhor avaliação e apuração de resultados.

³⁴ NOTHAFT Raíssa Jeanine; BEIRAS, Adriano. O que sabemos sobre intervenções com autores de violência doméstica e familiar? *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 3, e56070, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/NhwDZmdztnb8WYrFf'sWXFr8S/?lang=pt>.

³⁵ CONNORS, Angela D; MILLS, Jeremy F; GRAY, Andrew L. Intimate partner violence intervention for high-risk offenders. *Psychological services*, v. 10, n. 1, p. 12–23, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1037/a0028979>.

³⁶ VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva; CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves. Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. *Psicol. Soc.*, v. 31, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2019v31179960>.

4 Meios de inserção nos grupos reflexivos

Autores de violência doméstica podem ser inseridos em grupos reflexivos por diferentes razões. Primeiramente, de maneira voluntária, em que o homem reconhece a necessidade de acompanhamento especializado proveniente de comportamento violento em contexto familiar; posteriormente, por determinação judicial, isto é, quando é algo imposto ao indivíduo por um juiz que participe de atividades voltadas à responsabilização e reflexão. O encaminhamento feito pelo Poder Judiciário, no entanto, pode ocorrer de diferentes maneiras e em etapas diversas de um processo. A medida compulsória pode ser uma das condições estabelecidas em relação às medidas protetivas, uma medida cautelar diversa da prisão, uma pena alternativa, ou, ainda, uma condição para a aplicação do benefício da suspensão condicional do processo, caso haja, em relação a esta, uma grande mobilização contrária à aplicação.

4.1 Medidas protetivas

Com o objetivo de coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabeleceram-se, por meio da Lei n. 11.340/2006, algumas medidas de proteção às mulheres em situações desta natureza.

O legislador, no artigo 22, trouxe um rol exemplificativo de medidas que podem ser concedidas pelo juiz responsável pela análise do processo que trata do crime de violência, a fim de proteger a vítima ou mesmo fazer cessar a violência e, nos artigos anteriores, artigos 18 a 21, constam os procedimentos realizados desde o recebimento da vítima da violência na unidade prisional, até a concessão das medidas protetivas.

Como indicado anteriormente, dentre as medidas trazidas pela lei, estão:

VI – comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; e

VII – acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio³⁷.

De maneira geral, as medidas protetivas seguem o seguinte trâmite: ao chegar na delegacia de polícia para o registro do boletim de ocorrência ou para os trâmites da prisão em flagrante, procede-se a oitiva da vítima; a oitiva de outras testemunhas, caso existam, expedem-se guias para a realização de exames no Instituto Médico-Legal, caso haja notícia de violência física, e, por fim, o autor da violência é interrogado e expedida a nota de culpa.

Ao ser ouvida, o delegado de polícia ou o escrivão de polícia questiona à vítima se possui interesse na concessão das medidas protetivas, e, em caso positivo, o pedido é encaminhado à Vara Criminal, para que o juiz, no prazo de 48 horas, analise o pedido.

Muito embora este seja o trâmite comum, é possível também que as medidas protetivas sejam solicitadas em outras fases processuais, no decorrer do inquérito policial ou da ação penal, e ainda, por meio de pedido do próprio Ministério Público, quando entender necessária à proteção da ofendida ou de seus familiares.

Ao solicitar as medidas protetivas, o juiz poderá concedê-las ou não à vítima, bem como eleger as que mais se adequam ao fato, as condições pessoais dos envolvidos no processo, e que cumprirão com a finalidade pretendida de prevenir e fazer cessar a violência.

³⁷ BRASIL. *Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm.

Nesse contexto, o juiz poderá, dentre outras medidas, uma vez que podem ser aplicadas em conjunto ou separadamente, determinar que os autores de violência participem de grupos reflexivos com o intuito de reflexão e responsabilização.

4.2 Medidas cautelares diversas da prisão

Outro momento para o encaminhamento de autores de violência doméstica para a participação em grupos reflexivos é a determinação de tal medida como condição para a concessão de liberdade.

O artigo 319 do Código de Processo Penal prevê:

Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:

I – comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades;

II – proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;

III – proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

IV – proibição de ausentar-se da Comarca quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução;

V – recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos;

VI -suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais;

VII – internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração;

VIII – fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial;

IX – monitoração eletrônica³⁸.

Em 2016, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu em julgamento de *habeas corpus* que a lista trazida pelo Código de Processo Penal no artigo 319 é meramente exemplificativa, assim, não haveria impedimento que o juiz determinasse outras medidas para a concessão de liberdade³⁹. Diante disso, deparando-se com uma situação envolvendo violência doméstica e familiar, ao verificar a necessidade ou não de manter a prisão de um indivíduo. O juiz pode incluir, como condição para a liberdade, que autores de violência doméstica frequentem grupos reflexivos.

Ressalta-se que, por se tratar de condição imposta para a concessão de liberdade, seu descumprimento, isto é, o não comparecimento ou mesmo a participação inadequada ao programa, ensejará a revogação do benefício e decretação da prisão preventiva.

³⁸ BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Brasília/DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus 369.574 MT 2016/0230578-9*. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DJ 29 ago. 2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/468191342/habeas-corpus-hc-369574-mt-2016-0230578-9>.

4.3 Suspensão condicional do processo

Um benefício previsto na Lei n. 9.099/95, reconhecido como instituto despenalizador, concedido àqueles que praticaram conduta delituosa, cuja pena mínima seja igual ou inferior a um ano e que não tenham contra eles outro processo criminal ou condenação, a suspensão condicional do processo poderá ser apresentada pelo Ministério Público ao oferecer formalmente a denúncia. O Ministério Público apresenta ao agente passivo uma proposta contendo algumas condições que deverão ser cumpridas pela parte, num período de 2 a 4 anos, cabendo a ele indicar então se concorda ou não com a mesma. Em caso positivo, o curso processual permanece suspenso durante o período estipulado e, passado o prazo, sem notícia de descumprimento das condições, as quais sofrem fiscalização durante todo o período, haverá a extinção de punibilidade.

Além do artigo 89 da Lei n. 9.099/95, que prevê a existência do dispositivo, devem ser considerados, para fins de aplicação do benefício, os requisitos pontuados no artigo 77 do Código Penal, quais sejam: o condenado não ser reincidente em crime doloso, que a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a medida, e que não seja indicada ou cabível a substituição da pena privativa de liberdade por penas restritivas de direito.

A respeito da violência doméstica, merecem destaque e análise quatro condutas punidas: a ameaça, lesões corporais no âmbito doméstico ou/e familiar, vias de fato e descumprimento de medidas protetivas. A ameaça, prevista no artigo 147 do Código Penal, prevê pena de detenção de 1 mês a 6 meses ou multa, a prática de lesões corporais (artigo 129, §9 do Código Penal) detenção de 3 meses a 3 anos, vias de fato (artigo 21, Decreto-Lei n. 3.688/1941) prisão simples, de 15 dias a 3 meses ou multa, e o descumprimento de medidas protetivas (artigo 24-a da Lei n. 11.340/2006) a detenção de 3 meses a 2 anos. Todas as condutas possuem pena mínima inferior a 1 ano, sendo assim, se estivessem presentes os demais requisitos, que dizem respeito a conduta e vida pregressa do autor das mesmas, seria possível então reconhecer a aplicabilidade da suspensão condicional do processo.

Muito embora a pena mínima prevista possa sugerir a aplicação da suspensão condicional do processo, o Supremo Tribunal de Justiça (STF), em 09 de fevereiro de 2012, julgou, por votação unânime, na Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC n. 19, ajuizada pela Presidência da República, que buscava uma interpretação judicial uniforme a respeito do tema, pela constitucionalidade do artigo 41 da Lei n. 11.340/2006 que prevê a inaplicabilidade na Lei n. 9.099/95 aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça – STJ publicou, em 15 de junho de 2015, a Súmula 536, que proíbe a aplicação da suspensão condicional do processo e a transação penal aos delitos sujeitos ao rito da Lei Maria da Penha. Referido tribunal mencionou a constitucionalidade da vedação trazida no artigo 41 da Lei n. 11.340/2006, reconhecida pelo Supremo Tribunal. Além disso, sobre o tema, apontou que, ao julgar o *Habeas Corpus* 203374, em 16/06/2011, constatou que o legislador, considerando a maior gravidade dos crimes relacionados com violência doméstica e familiar, decidiu ter uma postura mais severa diante de infrações desta natureza⁴⁰.

4.4 Condenação penal

Após toda a tramitação da ação penal com a realização da escuta de possíveis testemunhas, da vítima e do autor da prática violenta, da juntada de laudos e outros documentos que foram colhidos durante o andamento do processo, havendo provas suficientes de materialidade e autoria, o juiz responsável pela causa proferirá a sentença condenatória, atribuindo, assim, uma pena.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC n. 19*. Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 09 fev. 2012. Brasília: DJ 29 abr. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497>.

O regime de cumprimento da pena poderá ser privativo de liberdade ou restritivo de direitos, a depender da pena definitiva imposta.

Se a pena definitiva não for superior a quatro anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, se o crime for culposo, independentemente da pena imposta, o réu não for reincidente em crime doloso e as condições pessoais forem favoráveis, é possível que a pena privativa de liberdade seja substituída por uma pena restritiva de direitos.

A pena restritiva de direitos, conforme prevê o artigo 43 do Código Penal consiste em prestações pecuniárias, perda de valores ou bens, limitação do fim de semana, prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos, e limitação de fim de semana.

Com o advento da Lei n. 11.340/2006, previu-se outra possibilidade, que, fez constar no artigo 152 da Lei de Execução Penal⁴¹ a possibilidade que o juiz determine, nos casos de violência doméstica contra a mulher, o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

Assim, o regime de cumprimento da pena será imposto a partir da sentença proferida e, em caso de aplicação da pena restritiva de direitos, o juiz responsável pelo caso poderá determinar, dentre outras condições, a participação do autor de violência doméstica em programas de reflexão e responsabilização.

Diante do que foi apresentado anteriormente, há a necessidade de discutir de que maneira são desenvolvidos os grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica contra a mulher. Nesse sentido, no próximo tópico, apresenta-se a experiência profissional no grupo reflexivo Atitude.

5 A experiência do grupo reflexivo Atitude

O grupo reflexivo Atitude consiste numa parceria entre Poder Judiciário, Ministério Público, Conselho da Comunidade e Prefeitura Municipal de Araucária/PR. Criou-se uma iniciativa da juíza titular da Vara Criminal de Araucária, Débora Cassiano Redmond que, juntamente ao Conselho da Comunidade, elaborou o projeto definindo participantes, formas de inserção e os propósitos do grupo.

A partir disso e da constatação da necessidade de uma equipe técnica multiprofissional para participação do programa, contactou-se a Prefeitura Municipal de Araucária para estabelecer parceria, o que resultou na elaboração de um convênio, em que o Município se responsabilizou pela disponibilização de alguns profissionais: psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros e guardas municipais. Também passaram a contribuir com o projeto formando equipes de interventores o Conselho Municipal de direito da Mulher, o Ministério Público, advogados da cidade e a faculdade particular Facear, a qual disponibilizou espaço físico para os encontros, o que passou, poucos meses mais tarde, a ser realizado no próprio Fórum Cível, na Sala do Tribunal do Júri, desvinculando referida instituição do projeto.

No dia 27 de maio de 2019, realizou-se uma reunião com membros do Conselho da Comunidade e de Direito da Mulher, Delegacia da Mulher e profissionais vinculados a Prefeitura Municipal de Araucária das áreas de segurança pública, saúde e assistência social para apresentação da proposta. Posteriormente, houve outras quatro reuniões (03/06/2019, 17/06/2019, 08/07/2019 e 23/07/2019) para elaboração da metodologia e, no dia 12/08/2019, ocorreu o Seminário de Capacitação Técnica do Projeto Atitude. Após esse período preparatório, o primeiro encontro com os homens autores de violência doméstica ocorreu no dia 20 de agosto de 2019.

⁴¹ BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm.

Elaine Cristina Bonvini Solochinski, assistente social do Conselho da Comunidade de Araucária, intitulou o grupo reflexivo de Atitude, justificando a escolha com base nos estudos sobre a metodologia de intervenções dessa natureza, em que a intervenção tem a intenção de fazer com que os noticiados mudassem suas posturas diante do conflito nos momentos de tensão. E, ao considerar que estes tivessem ATITUDE, entendeu que esse seria o nome mais adequado ao propósito.

São responsáveis pela gestão do Projeto Atitude o Conselho da Comunidade de Araucária, e a Juíza titular da Vara Criminal de Araucária/PR, Débora Cassiano Redmond, e integram o grupo interventor dois assistentes sociais, três psicólogos, dois guardas municipais, dois enfermeiros, um representante do Ministério Público, um representante do Poder Judiciário e dois advogados.

Criou-se o Projeto Atitude a fim de receber homens autores de violência doméstica que respondem processo criminal juntamente à Vara Criminal de Araucária/PR. Assim, integram os grupos, apenas homens, encaminhados ao programa por meio de decisão judicial, que pode ocorrer por meio de medida cautelar diversa da prisão, uma pena alternativa ou, ainda, uma condição para a aplicação do benefício da suspensão condicional do processo, e tem como objetivo reduzir os registros, e reincidências de crimes que envolvam violência doméstica no Município de Araucária.

5.1 Atividades desenvolvidas

A metodologia empregada diz respeito a um programa composto por cinco encontros consecutivos, com carga horária total de 10h, com temas específicos e interligados por meio de um cronograma pré-definido, formado no mínimo por quatro, e no máximo vinte participantes. A metodologia adotada busca a realização de círculos de diálogo e dinâmicas, preferencialmente mediados por um homem e uma mulher. Essas estratégias não são abertas ao público e são contraindicadas para: abusador sexual, dependente químico com comprometimento, pessoas com transtornos psiquiátricos, e autor de crimes dolosos contra a vida.

Os encontros ocorrem nas terças-feiras e quartas-feiras, no Salão do Júri do Fórum Regional de Araucária, Estado do Paraná, entre as 18h45min e as 21h15min, com intervalo de 10 minutos e divididos por temas delimitados (Tabela 2).

Tabela 2 -Temas abordados durante o Projeto Atitude

Encontro	Tema	Responsável
1º encontro	Acolhimento, O Judiciário e a Lei Maria da Penha	Conselho da Comunidade, Poder Judiciário e Ministério Público
2º encontro	Explicação sobre o descumprimento da medida protetiva e diálogo sobre masculinidade	OAB, Secretaria Municipal de Segurança Pública através da Patrulha Maria da Penha e Secretaria Municipal de Educação
3º encontro	Rede Socioassistencial e Iniciação do Processo de reflexão	Centro de Referência e Atendimento à Mulher e Poder Judiciário
4º encontro	Negligências na Saúde do Homem e Relação com a Violência de Gênero e Saúde Mental	Secretaria de Saúde (Proteção Básica e CAPS – AD)
5º encontro	Auto avaliação, refletindo sobre a participação de cada um no ciclo	Centro de Referência e Atendimento à Mulher e Secretaria Municipal de Ação Social

Fonte: os autores.

1º encontro

No primeiro encontro, houve o acolhimento dos participantes e realizaram-se orientações quanto à participação, regras de convivência, protocolos sanitários de contenção da pandemia de COVID-19, e a importância da adesão e conclusão do programa. Realizou-se uma apresentação breve dos participantes, através de uma atividade quebra-gelo com o uso de barbantes, visando trabalhar a empatia dos mesmos. Posterior-

mente, buscando uma participação ativa dos participantes, ressaltando o poder de fala. Questionou-se sobre como se sentem e por que acreditam que foram encaminhados para a participação no grupo reflexivo. A partir daí, quando relataram episódios de violência ou acusações dessa natureza, questionou-se sobre o que é a violência, e solicitou-se o fornecimento de exemplos de atos violentos e na condição de sujeitos ativos e passivos da violência para melhor identificação. Com base em uma construção conjunta entre facilitadores e participantes, trataram-se as modalidades de violência. Identificados episódios de violência, às vezes imperceptíveis no dia a dia, apresentaram-se informações quanto às legislações vigentes, especialmente a Lei Maria da Penha. Além disso, debateram-se com o grupo as razões para a criação e constante atualização do texto legal, inclusive a respeito dos índices atualizados de criminalidade e conscientizando e da vulnerabilidade da mulher e necessidade de proteção pelo Estado. Na ocasião, levaram-se os participantes também a pensar e se expressar a respeito do ciclo da violência e as ações advindas dos momentos de explosão. Por fim, abordaram-se procedimentos criminais, esclarecendo eventuais dúvidas sobre os trâmites jurídicos e seus desdobramentos em outras esferas como partilha de bens, guarda, alimentos, divórcio e medidas protetivas.

2º encontro

Dividiu-se o encontro em dois blocos, o primeiro com o objetivo de apresentar a função da Patrulha Maria da Penha no Município, explicar a atuação operacional nos procedimentos de violência doméstica, especialmente quanto ao descumprimento das medidas protetivas e suas consequências processuais. Elucidaram-se os procedimentos legais: a denúncia na Delegacia da Mulher; prisão em flagrante; audiência de custódia; envio do processo ao Judiciário; efeitos da medida protetiva e de seu descumprimento. Desenvolveram-se os temas por meio de uma conversa, em que todos puderam se manifestar opinando, perguntando. Buscou-se formar um espaço de neutralidade e empatia, em que os homens estivessem à vontade para participarem e afastando o sentimento punitivo e acusatório. Novamente, reforçaram-se o conceito e as espécies de violência.

No segundo bloco, realizou-se uma roda de conversa sobre o tema Masculinidade, por meio de um resgate histórico a respeito do tema com a análise da sociedade patriarcal, seus conceitos, preconceitos e a análise do ideal masculino. Discutiram-se sobre estereótipos de gênero, as características atribuídas ao gênero masculino, e ainda, a masculinidade tóxica e suas consequências que incentivam culturas do estupro, do machismo, racismo e homofobia. Por fim, promoveu-se a reflexão a respeito do que realmente é ser homem perante a sociedade, e o que se espera deste em uma sociedade livre e igualitária.

Enquanto o facilitador trouxe os tópicos a serem discutidos, estimularam-se os participantes a darem exemplos, a se manifestarem sobre suas compreensões a respeito, e a pensar a respeito de seus atos e respostas violentas.

3º encontro

Iniciou-se com a explanação sobre a Política de Assistência Social e serviços disponíveis no município. Posteriormente, houve diálogo com os homens supostos autores de violência, assim, iniciou-se o processo de compreensão sobre o ciclo da violência e alternativas para construção de uma cultura de paz. Nesse encontro apresentou-se um vídeo de um comercial de televisão a respeito do tema, a partir dele, discutiu-se, por meio de reflexões, a identificação da responsabilidade de cada parte envolvida no conflito, sobre escolhas, comportamentos, reproduções culturais, entre outras atitudes que resultem em relações conflituosas, desrespeitosas e violentas.

Partindo das contribuições trazidas pelos homens, discutiu-se a cultura da violência nas quais as relações estão imersas. Além disso, abordaram-se, também, a questão crítica da naturalização da violência e de comportamentos abusivos. O objetivo é iniciar com os participantes a identificação da agressividade e da raiva, e a construção de caminhos para resoluções de conflitos de maneira pacífica, buscando fazê-los refletir sobre as consequências de suas ações, por exemplo, entender que poderiam ter evitado uma responsabilização criminal caso houvessem buscado meios alternativos para a resolução de conflitos. Todas as intervenções

ocorreram por meio da participação ativa dos homens integrantes do grupo reflexivo, e todos os tópicos são trazidos por meio de conversas, estímulos à manifestação de opinião.

4º encontro

Durante o encontro, compartilharam-se os participantes conhecimentos sobre saúde, a necessidade de prevenção, procura imediata em casos de urgência e emergência, patologias que mais acometem os seres humanos, em especial, os homens, identificação e diferenciação do uso, abuso e dependência de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas. Assim, levaram-se estes a refletir sobre os malefícios do uso abusivo de drogas às pessoas, direta ou indiretamente. Posteriormente, levaram-se os participantes à reflexão sobre a importância de prevenir e tratar doenças que os acometem e, posteriormente, ocorreu o compartilhamento dessas informações.

5º encontro

A proposta do encerramento dos encontros é realizar uma autoavaliação incentivando reflexões com esses homens sobre a sua participação. A ideia é estimular a discussão sobre o ciclo da violência e a busca de alternativas para o seu rompimento. Nesse encontro realizaram-se discussões nas quais os facilitadores fazem uma retomada dos temas, apresentando questionamentos pertinentes aos tópicos trabalhados nos quatro primeiros encontros. Diferentemente dos outros encontros, a proposta não buscou apresentar novas informações, mas estimular que os homens trouxessem à tona o que memorizaram dos encontros e, além disso, que expressassem seus sentimentos, os afetos mobilizados. Questionaram-se estes a respeito do que imaginavam encontrar no grupo, suas expectativas, bem como a trajetória, a participação nos demais encontros, como se sentiam a respeito e qual a experiência pessoal.

A partir das discussões apresentadas pelos homens, houve aprofundamento na problemática, partindo da visão deles, ampliando-as e instigando-os a pensarem e se manifestarem sobre o assunto, com o intuito de romper com a repetição da violência na interação conjugal.

Para isso, reconstruíram-se os encontros com base nas palavras usadas pelos participantes, estimulados a falar do que aprenderam, de suas vivências e dos afetos mobilizados para além do grupo reflexivo.

Em seguida, incentivaram-se os participantes a elaborar, conjuntamente, uma lista de comportamentos, atitudes que possam interromper o ciclo da violência e a partir dela entender o que significa o grupo reflexivo e porque é denominado Atitude.

Por fim, foram estimulados a realizar uma avaliação por escrito, indicando pontos fortes, fracos e sugestões para melhoria da intervenção, em relação aos aspectos válidos, aqueles não pertinentes. Além disso, receberam a nova oportunidade de externalizar pensamentos e sentimentos diversos.

Embora esta seja uma intervenção ainda muito nova, uma vez que o Projeto Atitude tem, apenas, dois anos de criação, já se percebem frutos positivos dos trabalhos desempenhados. O grupo reflexivo recebeu reconhecimento social e do Poder Público com a criação da Lei Municipal 3.452/2019⁴², que dispõe sobre a instituição de programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica contra mulheres. Em 2021, considerando as contribuições do grupo reflexivo Atitude, avaliando-se os objetivos pretendidos, os resultados e as técnicas utilizadas para o bom andamento do grupo reflexivo, a Lei orgânica municipal sofreu algumas alterações previstas na Lei n.º 3.665, de 26 de março de 2021⁴³.

⁴² ARAUCÁRIA. *Lei n. 3.452, de 14 de março de 2019*. Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, conforme específica, e dá outras providências. Araucária: Prefeitura Municipal. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tbxco>.

⁴³ ARAUCÁRIA. *Lei n. 3.665, de 26 de março de 2021*. Dispõe sobre a alteração da Lei n. 3.452/2019 de 14 de março de 2019, que prevê o programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica, conforme específica. Araucária: Prefeitura Municipal. Disponível em: <http://leismunicipa.is/yqgrw>.

Além disso, em levantamento realizado pelo Conselho da Comunidade de Araucária, em julho de 2020, isto é, após menos de um ano do início de suas atividades, identificou-se que, dentre os 70 encaminhamentos realizados para intervenção juntamente ao Projeto Atitude, apenas dois homens reincidiram na prática de crime.

Os dados indicam que o programa busca fomentar mudanças positivas em relação aos comportamentos violentos em meio a relacionamentos abusivos, mas tal resultado deve ser visto com cautela, uma vez que — como a análise de resultados desse grupo reflexivo se dá apenas pela avaliação da reincidência —, vários fatores podem incluir na ausência de novas ocorrências, como a mudança de comportamento dos indivíduos, mas também a inércia da vítima face a novos episódios violentos e a ausência de registros por parte da autoridade policial.

6 Considerações finais

Ao analisar as questões que envolvem a violência doméstica e familiar, observou-se que, para o rompimento do ciclo da violência e uma real transformação das relações domésticas e familiares, apenas a preocupação, o atendimento e apoio às vítimas não são suficientes. Assim, um dos meios encontrados para o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher foi o atendimento aos homens autores da violência, por meio da participação em programas de responsabilização e reflexão, estes denominados de grupos reflexivos.

Referida intervenção, embora tenha ganhado destaque apenas em 2020, com o advento da Lei n. 13.984/2020⁴⁴, que dispôs sobre o atendimento especializado para homens autores de violência doméstica em centros de educação e reabilitação, já é medida desenvolvida há certo tempo no Brasil e no mundo, ganhando maior atenção e espaço na prevenção e repressão da violência doméstica, exemplo disso é o mapeamento realizado que demonstra várias iniciativas em todo o território nacional. Foram identificadas 312 iniciativas, sendo que 60 delas são desenvolvidas no Estado do Paraná, e os relatos referentes ao Projeto Atitude, este com apenas dois anos de formação, já vem colhendo frutos no combate à violência contra a mulher. Importante ressaltar os avanços e contribuições do Estado do Paraná no implemento de medidas de atendimento aos autores de violência doméstica. Os índices apresentados no trabalho demonstram que o Estado vem se destacando e tem grandes possibilidades de se tornar referência na região sul do Brasil.

A respeito do Grupo Atitude, o relato de experiência demonstrou de que maneira o grupo reflexivo pode ser desenvolvido, formado por profissionais de diversas áreas de atuação: direito, psicologia, segurança pública, assistência social e enfermagem, divididos em dois ou três facilitadores a cada encontro, priorizando sempre pela participação de um homem e uma mulher, ambos com mesma oportunidade de fala e condução de atividades. Cujos trabalhos ocorrem em roda de conversas, em que os participantes e os facilitadores se colocam em mesma posição, com falas horizontalizadas, com regras de convivência e comunicação pré-definidas, em que se objetiva o diálogo e a reflexão, e os encontros iniciam com estudos referentes aos direitos das mulheres, leis específicas, definição e formas de violência, depois diálogo quanto a masculinidade, resolução de conflitos e manejo das emoções, seguidos de estudos voltados a saúde do homem e, por fim, a reflexão e a busca pela desconstrução de padrões, objetivando contribuir no aprimoramento de outras intervenções instituídas, ou que ainda venham a ser implementadas pelo Brasil.

⁴⁴ BRASIL. *Lei n. 13.984, de 03 de abril de 2020*. Altera o art. 22 da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm.

No que se refere às contribuições do estudo, muito embora as intervenções com homens autores de violência doméstica já venham sendo desenvolvidas há alguns anos, pouco se sabe a respeito do tema, por exemplo, a maneira como essas atividades são realizadas, sua expansão pelo país, e especialmente no Estado do Paraná. Destaca-se a necessidade de compartilhar essas informações nas mídias sociais, pois há contribuições dos grupos reflexivos no combate efetivo ao crime e a reincidência, e o desenvolvimento de investigações desta natureza auxiliam na propagação dessas informações e no incentivo de criação de novos grupos, assim como, no fortalecimento daqueles já existentes.

O presente estudo teve como limitação a impossibilidade de identificar como são desenvolvidas as atividades por cada grupo reflexivo assinalado no Estado do Paraná, sejam as modalidades de inserção, suas parcerias, número de encontros, número de participantes por ciclos, temas propostos ou índices de reincidência, o que se indica como uma sugestão para novas pesquisas. Recomenda-se a realização de pesquisas qualitativas e quantitativas sobre grupos reflexivos, pois, dessa maneira, serão apresentadas evidências para o aprimoramento das práticas e o reconhecimento dos grupos de reflexão e responsabilização a respeito das políticas públicas.

Referências

ANTEZANA, Alvaro Ponce. Intervenção com homens que praticam violência contra seus cônjuges: reformulações teórico-conceituais para uma proposta de intervenção construtivista-narrativista com perspectiva de gênero. *Revista Nova Perspectiva Sistêmica*, n. 42, p. 9-25, abr. 2012. Disponível em: <https://www.revistanps.com.br/nps/article/view/121>.

ARAUCÁRIA. *Lei n. 3.452, de 14 de março de 2019*. Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal, conforme especifica, e dá outras providências. Araucária: Prefeitura Municipal. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tbxco>.

ARAUCÁRIA. *Lei n. 3.665, de 26 de março de 2021*. Dispõe sobre a alteração da Lei n 3.452/2019 de 14 de março de 2019, que prevê o programa de reflexão, conscientização e responsabilização dos autores de violência doméstica, conforme especifica. Araucária: Prefeitura Municipal. Disponível em: <http://leismunicipa.is/yqgrw>.

BEIRAS, Adriano; NASCIMENTO, Marcos; INCROCCI, Caio. Programas de atenção a homens autores de violência contra as mulheres: um panorama das intervenções no Brasil. *Saúde Soc.*, v. 28, n. 1, p. 262-274, 2019. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019170995>.

BEIRAS, Adriano *et al.* *Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil*. Florianópolis: Cejur, 2021. Disponível em: <http://ovm.alesc.sc.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/grupo-reflexivo.pdf>.

BEIRAS, Adriano. *Relatório Mapeamento de Serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro*. Instituto Noos, 2014. Disponível em: https://nusserge.paginas.ufsc.br/files/2021/06/Relatorio-Mapeamento-SHAV_site.pdf.

BEIRAS, Adriano; BRONZ, Alan. *Metodologia de grupos reflexivos de gênero*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2016.

BEIRAS, Adriano; CANTERA, Leonor M. Narrativas Personales, Construcción de Masculinidades – Aportaciones para la Atención Psicosocial a Hombres Autores de Violencia. *Psico*, v. 43, n. 2, p. 251-259, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/download/10023/8035/0>.

BEIRAS, Adriano; CANTERA, Leonor M.; ALENCAR-RODRÍGUES, Roberta. I am a bull! The construction of masculinity in a group of men perpetrators of violence against women in Spain. *Universitas Psychologica*, v. 14, n. 5, p. 1525-1538, 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-92672015000500001.

BEIRAS, Adriano; MARTINS Daniel Fauth; SOMMARIVA, Salette. S; HUGILL, Michele de Souza Gomes. *Mapeamento Nacional das iniciativas, programas ou grupos para homens autores de violência contra mulheres*. Florianópolis/SC: Margens, 2020. Disponível em: <https://margens.paginas.ufsc.br/files/2020/12/Mapeamento-Nacional-Iniciativas-homens-autores-de-viol%C3%A0ncia-contra-mulheres.pdf>.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Brasília/DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

BRASIL. *Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm.

BRASIL. *Lei n. 13.984, de 03 de abril de 2020*. Altera o art. 22 da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm.

BRASIL. *Lei n. 7.210, de 11 de Julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm.

BRASIL. *Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo de medida cautelar. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Interpretação conforme à Constituição. Artigos 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e art. 65 do Código de Processo Penal. "Legítima defesa da honra". Não incidência de causa excludente de ilicitude. Recurso argumentativo dissonante da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF). Medida cautelar parcialmente deferida referendada*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgada em 12 mar. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755906373>.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus 369.574 MT 2016/0230578-9*. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, DJ 29 ago. 2016. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/468191342/habeas-corpus-hc-369574-mt-2016-0230578-9>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC n. 19*. Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 09 fev. 2012. Brasília: DJ 29 abr. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5719497>.

CEPIA – CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO E AÇÃO. *Relatório de Pesquisa Violência contra as mulheres os serviços de responsabilização dos homens autores de violência*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://cepia.org.br/wp-content/uploads/2017/06/relatorio.pdf>.

CONNORS, Angela D.; MILLS, Jeremy F.; GRAY, Andrew L. Intimate partner violence intervention for high-risk offenders. *Psychological services*, v. 10, n. 1, p. 12–23, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1037/a0028979>.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado da Mulher. *Núcleo de Atendimento às Famílias e aos Autores de Violência Doméstica – NAFAVD*. Brasília/DF, 2017. Disponível em: <https://www.mulher.df.gov.br/nucleos-de-atendimento-as-familias-e-aos-autores-de-violencia-domestica-nafavd/>.

INSTITUTO PAPAI. Disponível em: <http://institutopapai.blogspot.com/>.

LOPES, Paulo Vitor Leite; LEITE, Fabiana (org.). *Atendimento a homens autores de violência doméstica: desafios à política pública*. Rio de Janeiro: ISER, 2013. Disponível em: https://www.iser.org.br/wp-content/uploads/2020/08/homens_miolo_9nov_.pdf.

MACEDO, Camila Sousa; ALMEIDA, Maria Antonieta Pereira Tigre. O Acolhimento de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica. *Rev. Psic.*, v. 10, n. 33, p. 166-176, 2017. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/609>.

NOTHAFT Raíssa Jeanine; BEIRAS, Adriano. O que sabemos sobre intervenções com autores de violência doméstica e familiar? *Revista Estudos Feministas*, v. 27, n. 3, e56070, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/NhwDZmdztnb8WYrFsWXFr8S/?lang=pt>.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

OLIVEIRA, Kátia Lenz Cesar de; GOMES, Romeu. Homens e violência conjugal: uma análise de estudos brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, n. 5, p. 2401-2413, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000500009>.

ORMENO, Gabriela Reyes; CORTIANO JUNIOR. Capítulo X – A Violência Contra a Mulher. In: GOMIDE, Paula Inez Cunha; STAUT JUNIOR, Sérgio Said (org.). *Introdução à psicologia forense*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 169-182.

PITANGUY, Jacqueline. Prefácio. In: BEIRAS, Adriano; NASCIMENTO, Marcos (org.). *Homens e Violência contra mulheres*. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2017. p. 7-10.

REDAÇÃO NSC. Centro de reabilitação para homens agressores em Blumenau foi pioneiro no país e é o único em SC. *Jornal Nossa Santa Catarina Total*, 24 de set. 2016. Disponível em: <https://www.nscetotal.com.br/noticias/centro-de-reabilitacao-para-homens-agressores-em-blumenau-foi-pioneiro-no-pais-e-e-o-unico>.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *BR tem 311 iniciativas que ajudam autores de violência doméstica a pensar sobre crimes*. 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/brasil-tem-311-grupos-que-ajudam-autores-de-violencia-domestica-a-pensar-sobre-crimes>.

SOARES, Cecília Teixeira; GONÇALVES, Hebe Signorini. Grupos Reflexivos para Autores de Violência contra a Mulher. *Direito em Movimento*, v. 18, n. 2, p. 73-107, 2021. ISSN 2238-7110. Disponível em: <https://emerj.com.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/289>. Acesso em: 18 jun. 2022.

SOUZA, Luanna Tomaz; LOPES, Anna Beatriz Alves; SILVA, Andrey Ferreira. O neah e a atenção ao autor de violência doméstica e familiar contra a mulher em Belém. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 1, p. 377-395, 2018. DOI:10.5102/rbpp.v8i1.5047.

TÁVORA Mariana Fernandes; COSTA, Dália; GOMES, Camilla de Magalhães; BEIRAS, Adriano. Análise de gênero e de cruzamentos interseccionais de um programa para autores de violência doméstica contra as mulheres. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 10, n. 2, p. 440-466, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v10i2.6802>.

VASCONCELOS, Cristina Silvana da Silva; CAVALCANTE, Lília Iêda Chaves. Caracterização, reincidência e percepção de homens autores de violência contra a mulher sobre grupos reflexivos. *Psicol. Soc.*, v. 31, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-0310/2019v31179960>.

The cover image features a large, white, modern building with a prominent, curved facade and a large, white, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated figure, possibly a woman, holding a long, thin object. The building is set against a blue sky with white clouds. In the foreground, there are pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Cárcere e maternidade no Marco Legal da Primeira Infância: efeitos de um precedente na substituição da prisão preventiva por domiciliar

Prison and maternity in the Legal Framework on Early Childhood: effects of a precedent in the substitution of pretrial detention into home detention

Lorena Abbas

Gabriela de Brito Caruso

Beatriz Macedo Coimbra dos Santos

Ligia Fabris

Cárcere e maternidade no Marco Legal da Primeira Infância: efeitos de um precedente na substituição da prisão preventiva por domiciliar*

Prison and maternity in the Legal Framework on Early Childhood: effects of a precedent in the substitution of pretrial detention into home detention

Lorena Abbas**

Gabriela de Brito Caruso***

Beatriz Macedo Coimbra dos Santos****

Ligia Fabris*****

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as repercussões da decisão monocrática referente ao HC 143.641/SP que esclarece quando “situações excepcionais” não podem justificar o indeferimento dos pedidos de substituição da prisão preventiva por domiciliar. Em 2018, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a substituição poderia não ser concedida para crimes cometidos com emprego de violência ou grave ameaça, contra filhos ou dependentes ou, ainda, em “situações excepcionalíssimas”, não especificadas. Posteriormente, a decisão monocrática do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, buscou garantir a concessão da prisão domiciliar ao restringir suas hipóteses de denegação. Combinando técnicas de análise quantitativa e qualitativa de dados, estudamos 356 decisões, a maioria (305) em sede de *habeas corpus*, para verificar como a decisão monocrática foi interpretada e aplicada por magistrados e magistradas e, nos casos denegados, quais argumentos justificam a decisão. Este trabalho avança no campo de análise das repercussões das mudanças promovidas pela Lei 13.257/16 (Marco Legal da Primeira Infância) no Código de Processo Penal e das decisões do STF sobre a substituição das prisões. Por um lado, os resultados tendem a mostrar que os esclarecimentos prestados tiveram efeito benéfico em decisões proferidas nos tribunais inferiores, em que a maioria das decisões deferiu os pedidos. Contudo, identificou-se que, ainda, persistem casos de descumprimento do que foi estabelecido em lei e no HC pelo STF por convicções subjetivas dos magistrados que não deveriam influenciar o julgamento penal.

Palavras-chave: maternidade; prisão; primeira infância; Lei 13.257/16; *Habeas Corpus* 143.641.

* Recebido em: 02/08/2022
Aprovado em: 29/08/2022

** Doutoranda em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/IE/UFRJ). Mestre e Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora/MG.
E-mail: lorenaabbas@tutanota.com.

*** Doutora e Mestre em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduada pela Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV CPDOC).
E-mail: caruso.all@gmail.com.

**** Graduada em Matemática Aplicada e mestranda em Modelagem Matemática da Informação na Escola de Matemática Aplicada da Fundação Getúlio Vargas.
E-mail: bmacedocoimbra@gmail.com.

***** Professora na Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) e coordenadora do Programa Diversidade da mesma instituição. Doutoranda em Direito na Universidade Humboldt de Berlim (Alemanha), com bolsa de doutorado integral do DAAD. Mestre e Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
E-mail: ligia.fabris@fgv.br.

Abstract

This article aims to analyze the unfolding of the individual decision in Habeas Corpus no. 143.641/SP, which states “very exceptional situations” that could not justify the denial of requests for replacing preventive detention with house arrest. In 2018, the Federal Supreme Court (STF) decided in the aforementioned HC that this substitution could not be granted in cases of crimes committed with the use of violence or serious threat, against children or dependents, or even in “very exceptional situations” not specified. Later, an individual decision from the Supreme Court Justice Ricardo Lewandowski aimed to guarantee the replacing by restricting the hypotheses for denial. Combining techniques of quantitative and qualitative data analysis we studied 356 decisions, the majority (305) in habeas corpus, to verify how the individual decision was interpreted and applied by magistrates and in cases in which requests were denied, the arguments used to justify such denial. This work advances in the field of analyzing the repercussions of the changes promoted by 13.257/16 Act (Legal Framework on Early Childhood) in the Code of Criminal Procedure and the decisions of the STF on the substitution of prisons. On the one hand, the results tend to show that the clarifications provided had a beneficial effect on the decisions rendered in lower courts, where most decisions granted the requests. However, it was possible to identify cases in disagreement with what was established in law, and confirmed in HC 143.641/SP, because of the judge’s subjective convictions that should not influence criminal trial.

Keywords: maternity; prison; early childhood; 13.257/16 Act; Habeas Corpus 143.641.

1 Introdução

A Lei n.º 13.257/2016¹, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), entrou em vigor no dia 08 de março de 2016, três anos após a sua propositura pela Frente Parlamentar da Primeira Infância como o Projeto de Lei n.º 6.998/2013². O objetivo da norma é propor diretrizes para a formulação de políticas públicas destinadas às crianças de até 6 anos de idade, período que compreende a primeira infância, uma vez que essa fase é extremamente importante para a construção de habilidades e capacidades físicas, emocionais e cognitivas para o resto do ciclo de desenvolvimento humano³. O MLPI também modificou uma série de normas preexistentes, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei n.º 8.069/90)⁴, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, Decreto-Lei n.º 5.452/43)⁵ e do Código de Processo Penal (CPP, Decreto-Lei n.º 3.689/41)⁶.

¹ BRASIL. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6.998, de 18 de dezembro de 2013*. Altera o artigo 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604836>. Acesso em: 01 jul. 2022.

³ MACEDO, Lino. Direito das crianças pequenas ao seu desenvolvimento integral. In: HENRIQUES, Isabella (coord.). *Primeira Infância no Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes*: uma experiência a ser replicada. São Paulo: Instituto Alana, 2019. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2019/07/primeira_infancia_no_sistema_de_garantia_de_direitos_de_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁴ BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵ BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶ BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

Uma das modificações inseridas no Código de Processo Penal é a substituição da prisão preventiva pela domiciliar para gestante, para mulher com filho de até 12 (doze) anos de idade incompletos, ou para o homem, caso seja o único responsável pelo filho menor de 12 anos, conforme incisos IV, V e VI do artigo 318. Até 2016, as possibilidades de substituição eram mais limitadas, incluindo apenas gestantes a partir do 7º mês de gestação ou em caso de gravidez de alto risco.

A situação particular das mulheres em situação de privação de liberdade chegou a ser objeto de regulação específica em âmbito internacional no ano de 2010 por ocasião da edição pela Assembleia Geral das Nações Unidas das “Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras”⁷. As Regras de Bangkok, como são conhecidas, destacam uma série de procedimentos e abordagens para o contexto do encarceramento feminino, ressaltando a importância de cuidar das questões que envolvem maternidade, situação dos filhos e saúde. O documento incentiva a adoção de medidas desencarceradoras das mulheres, uma vez que a prisão é extremamente prejudicial para a manutenção de seus vínculos familiares e comunitários, e constitui-se em um espaço de constante violação⁸ de direitos de mulheres e crianças⁹. As alterações feitas pelo Marco Legal no CPP seguem essa proposta das Regras de Bangkok.

A pesquisa “Dar à luz na sombra: exercício da maternidade na prisão”, realizada entre 2013 e 2014, antes mesmo da edição do MLPI e das alterações ao CPP, já abordava os desafios enfrentados por mulheres em situação de privação de liberdade para o exercício efetivo de direitos estabelecidos na legislação. No caso da maternidade, por exemplo, o trabalho identificou que o simples fato de existir uma unidade materno-infantil já era suficiente para a não aplicação da prisão domiciliar. Subjacente a esse posicionamento, existe “a crença de que a prisão é melhor para a mãe e para criança do que a liberdade, ou seja, a prisão se transforma em política social para essas mulheres pobres, geralmente sem trabalho ou domicílio, e oriundas de ‘família desestruturada’”¹⁰.

O uso do verbo “poder” no artigo 318 do CPP, de acordo com Braga e Franklin¹¹, ampliava a liberdade decisória de desembargadores no momento da decisão sobre a substituição da prisão preventiva por domiciliar. Com isso, ainda que fosse plenamente cabível a substituição, as juízas e os juizes utilizavam outros elementos do caso para justificar uma negativa do pedido de substituição em detrimento de uma gravidez ou maternagem saudável e segura para as mulheres e, por consequência, do direito à prioridade absoluta e o

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regras de Bangkok*: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁸ Segundo Braga, “longe da soberania da lei, o chão da prisão é feito de violações de direitos, que caracterizam o passado e o presente do sistema prisional brasileiro e se acentuam em relação às mulheres encarceradas. Há um déficit histórico em relação ao planejamento e à execução de políticas públicas voltadas ao coletivo feminino nas prisões, uma vez que a maioria das políticas penitenciárias (cuidados com a saúde, regime de visita, manutenção de vínculos, arquitetura prisional) foi pensada para a população masculina, tradicionalmente majoritária nos estabelecimentos prisionais”. BRAGA, Ana Gabriela. Entre a soberania da lei e o chão da prisão: a maternidade encarcerada. *Revista Direito GV* [online], v. 11, n. 2, p. 523-546, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/qHnWZrVyx7xV9DQwr97rdZQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 531.

⁹ LEAL, Maria do Carmo *et al.* Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, [online], v. 21, n. 7, p. 2061-2070, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/PpqmzBJWf5KMTfzT37nt5Bk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SILVA, Vitória Régia da; ASSIS, Carolina de. ENTREVISTA: Gestação e maternidade não compatíveis com prisão. *Gênero e Número*, 08 nov. 2017. Disponível em: <https://www.generonumero.media/gestacao-e-maternidade-nao-sao-compativeis-com-prisao/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRAGA, Ana Gabriela; ANGOTTI, Bruna. *Dar à luz na sombra: exercício da maternidade na prisão*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.

¹⁰ BRAGA, Ana Gabriela; ANGOTTI, Bruna. *Dar à luz na sombra: exercício da maternidade na prisão*. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.

¹¹ BRAGA, Ana Gabriela; FRANKLIN, Naila Ingrid Chaves. Quando a casa é a prisão: uma análise de decisões de prisão domiciliar de grávidas e mães pós a Lei 12.403/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 09, n. 01, p. 349-375, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18579/15789>. Acesso em: 01 jul. 2022.

melhor interesse de crianças na primeira infância. A aplicação do disposto no artigo 318 do CPP, portanto, sempre foi um grande desafio.

Outros trabalhos ainda demonstraram que, mesmo a introdução do MLPI no sistema jurídico brasileiro, não alterou esse quadro¹². A negativa dos tribunais de justiça¹³ em cumprir a determinação proposta no CPP pelo Marco Legal, e a situação penitenciária nacional — considerada no âmbito da ADPF 347 como um “estado de coisas inconstitucional” — justificaram a impetração no STF, em 08 de maio de 2017, do *Habeas Corpus* 143.641/SP, também conhecido como HC coletivo. O pedido foi impetrado em favor de todas as mulheres presas cautelarmente em território nacional que fossem gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos de idade e das próprias crianças. E o relator designado para o caso foi o ministro Ricardo Lewandowski.

A decisão favorável ao pedido foi tomada em 20 de fevereiro de 2018 pela Segunda Turma¹⁴ do tribunal. No acórdão do HC, por maioria dos votos, concedeu-se a ordem para determinar a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e de pessoas com deficiência, bem como para as adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação no território nacional. A Turma fixou, ainda, três exceções para a concessão da ordem, isto é, hipóteses em que juízas e juízes poderiam manter a prisão preventiva:

os casos de crimes praticados por elas mediante violência ou grave ameaça, contra seus descendentes ou, ainda, em situações excepcionáísimas, as quais deverão ser devidamente fundamentadas pelos juízes que denegarem o benefício¹⁵ (grifo nosso).

Inseriram-se as duas primeiras hipóteses, crime cometido com violência ou grave ameaça a pessoa e contra seus descendentes, foram inseridas posteriormente no CPP, no artigo 318-A, pela Lei n.º 13.769/18¹⁶.

¹² RAMOS, Anna Carolina Meira. Maternidade e prisão domiciliar: jurisprudência do TJ/RS após as alterações promovidas pelo Estatuto da Primeira Infância. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 22, p. 103-127, 2018. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/122>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FREIRE, Christiane Russomano; MELLO, Kátia Sento Sé. Juízos morais e sujeição criminal no contexto da prisão domiciliar de mulheres em condição de maternidade no Brasil. In: MAIA, Roseme; CRUZ, Verônica (org.). *Saberes plurais*: produção acadêmica em sociedade, cultura e serviço social. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020. p. 61-77.

¹³ Informações prestadas na petição inicial do HC coletivo 143.641 pelo CADHu, a partir de consulta jurisprudencial na página do STJ, indicavam que desde a entrada em vigor do MLPI, a substituição da prisão preventiva por domiciliar estava sendo negada pelos tribunais de justiça em cerca de metade dos casos. COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. *Habeas corpus coletivo*: com pedido de medida liminar: [Petição inicial (Habeas Corpus 143.641/SP)]. São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, 08 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/hc-presas-gravidas-maes-criancas-12-anos.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. O cenário foi reforçado no memorial elaborado pelo IBCCRIM, IITC e Pastoral Carcerária Nacional, e mencionado também pelo próprio relator, ministro Ricardo Lewandowski, no acórdão do HC. Freire e Mello e Ramos analisaram pedidos de substituição das prisões no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e verificaram que o direito era negado de forma majoritária. A argumentação, nos casos analisados em ambos os trabalhos, e inclusive naqueles onde a substituição acabava sendo concedida, era de cunho predominantemente moral e normativo. FREIRE, Christiane Russomano; MELLO, Kátia Sento Sé. Juízos morais e sujeição criminal no contexto da prisão domiciliar de mulheres em condição de maternidade no Brasil. In: MAIA, Roseme; CRUZ, Verônica (org.). *Saberes plurais*: produção acadêmica em sociedade, cultura e serviço social. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020. p. 64-69; RAMOS, Anna Carolina Meira. Maternidade e prisão domiciliar: jurisprudência do TJ/RS após as alterações promovidas pelo Estatuto da Primeira Infância. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 22, p. 103-127, 2018. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/122>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 109-18

¹⁴ Composta à época pelos ministros: Edson Fachin, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Dias.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Inteiro Teor do Acórdão (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte.(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 33.

¹⁶ BRASIL. *Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018*. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13769-19-dezembro-2018-787485-publicacaooriginal-157028-pl.html>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Um relatório sobre a aplicação do MLPI para o desencarceramento de mulheres foi elaborado pelo Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC) posteriormente ao acórdão do HC coletivo. Acompanhando 120 casos de potenciais beneficiárias da prisão domiciliar no Fórum Criminal da Barra Funda/SP foi constatado que, em relação às 55 mães com prisão preventiva decretada, somente 9 conseguiram a conversão para domiciliar. Ou seja: as outras 46 mães (83,6%) que poderiam ter a substituição concedida tiveram seu direito negado. Além disso, o levantamento apontou que as situações consideradas como “excepcionalíssimas” eram frequentemente associadas à prática de tráfico de drogas, inclusive na presença dos filhos menores, e que a qualificação de situações desse tipo como “excepcionalíssimas” continuava ocorrendo, a despeito da decisão do STF¹⁷.

Os magistrados e as magistradas recorriam justamente ao terceiro parâmetro indicado no acórdão para negar a conversão em prisão domiciliar, mesmo nos casos em que ela era possível. Isto é: argumentavam que se tratava de “situações excepcionalíssimas” e, assim, aptas a impedir a concessão da medida de conversão da prisão. Diante dos inúmeros casos de negativa de substituição que continuaram acontecendo, sobreveio, em outubro de 2018, cerca de 6 meses após o acórdão, uma decisão monocrática do ministro Ricardo Lewandowski. Nessa decisão monocrática, o ministro Lewandowski afirmou que o fato de a mulher ter sido presa em flagrante ao tentar ingressar no estabelecimento prisional, levando substâncias entorpecentes, de possuir drogas em sua residência, de ser reincidente, de possuir antecedentes criminais e/ou passagem pela Vara de Infância, ou de não poder comprovar vínculo formal de trabalho, *não configura “situação excepcionalíssima” apta a impedir a concessão da substituição da prisão preventiva pela domiciliar*¹⁸ (grifo nosso). O objetivo do ministro com essa decisão foi esclarecer, portanto, as situações nas quais não se justifica a negativa da substituição com base no fundamento da excepcionalidade.

Em vista disso, verificam-se, neste trabalho, as repercussões dessa decisão monocrática do ministro Lewandowski e seus parâmetros interpretativos sobre os resultados das decisões proferidas desde então. A partir da análise de decisões sobre os pedidos de substituição de prisão preventiva por domiciliar, sustentados pelos artigos 318 e 318-A do CPP e o acórdão do HC 143.641, os objetivos do trabalho são: (i) identificar como a decisão monocrática é aplicada e interpretada pelos magistrados de tribunais inferiores e, (ii) nos casos em que os pedidos são negados, quais situações são consideradas “excepcionalíssimas” pelas juízas e juizes para a não concessão da substituição. A discussão proposta neste artigo visa contribuir para o debate mais amplo acerca do encarceramento, especialmente por crimes relacionados ao tráfico de drogas, e das normas de proteção das crianças e da infância no Brasil.

2 A construção do corpus empírico: aspectos metodológicos

2.1 Marco Legal da Primeira Infância em tribunais brasileiros: encontrando as decisões

Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada no decorrer do projeto “Uma análise macrossistêmica dos dados jurídicos de decisões judiciais e avaliação do comportamento judicial”, cujo objetivo principal é analisar os efeitos da implementação do Marco Legal da Primeira Infância em decisões judiciais. Na primeira

¹⁷ INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Maternidade Sem Prisão*: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres. São Paulo: ITTC, 2019. Disponível em: <http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadeseprisao-aplicacao-marco-legal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 15.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Decisão monocrática (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

etapa do projeto, desenvolvida em 2020 com financiamento do CNPq por Hartmann *et al.*¹⁹, foi trilhado o percurso metodológico explicitado neste tópico 2.1, o qual resultou na criação de um banco de decisões que fazem menção ao MLPI. A partir desse banco, o grupo responsável pela elaboração deste artigo acessou e analisou as decisões que utilizam a decisão monocrática do ministro Ricardo Lewandowski, conforme abordado a partir do item 2.2.

Para acessar as decisões na primeira fase do projeto, Hartmann *et al.* recorreram ao banco de dados do projeto Supremo em Números, desenvolvido na Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro. O projeto agrega e mantém bases contendo metadados (como número do processo, data de autuação, data da decisão, classe processual, estado de origem, entre outros) e o texto completo de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). O escopo temporal e as características das decisões variam um pouco de acordo com o tribunal. A base do STF foi obtida mediante convênio com o próprio tribunal e é atualizada frequentemente. A versão utilizada dessa base conta com decisões do STF publicadas de 2010 até 31 de março de 2020. Para o STJ, o projeto produziu uma base analítica semelhante à base do STF, contendo o inteiro teor das decisões publicadas no site do STJ de 2010 até junho de 2020. Os dados sobre o TJRJ foram obtidos mediante uma parceria com o órgão, que cedeu as informações das decisões de primeira e segunda instâncias sem segredo de justiça publicadas entre 2011 e outubro de 2018.

Os dados do TJSP, que correspondem ao inteiro teor das decisões de primeira instância de 2014 a abril de 2020 e alguns metadados esparsos a respeito dos respectivos processos, foram obtidos mediante uma parceria firmada com a *lawtech* JUIT²⁰. Pelo mesmo acordo com a JUIT, também foram disponibilizados o inteiro teor dos acórdãos publicados de 2014 a 2019 dos seguintes tribunais: Tribunal de Justiça do Acre (TJAC), Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL), Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJMS), Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) e Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5)²¹.

O MLPI é um instrumento normativo amplo, que altera dispositivos do ECA, da CLT e do CPP. Isso impõe alguns desafios no processo de mensuração do seu impacto e influência. Além disso, há uma dificuldade relacionada às características dos dados processuais: até hoje nenhum metadado a respeito do assunto do processo possui a sutileza e a qualidade necessária para identificar o universo de decisões e processos relevantes para a presente pesquisa. Isso significa que na base de dados não existe, por exemplo, um campo contendo os instrumentos legais citados em cada decisão ou processo. Como consequência, para alcançar um conjunto de decisões que trouxessem informações a respeito da aplicação do MLPI, foi necessário recorrer a seus respectivos textos inteiros. Em razão do grande volume de dados a serem processados, a análise dos documentos das decisões e seleção daquelas que se relacionam com o MLPI foi realizada a partir de técnicas de mineração de texto (*text mining*)²².

A estratégia adotada por Hartmann *et al.*²³ foi a seguinte: primeiramente, foram mapeados cada um dos dispositivos tanto do MLPI quanto de outras leis que foram alterados por ele. Esses dispositivos foram convertidos em linhas de uma tabela, conforme exemplificado na Tabela 1, contendo os seguintes atributos ou colunas: número do artigo, parágrafo (opcional), inciso (opcional), número da lei, nome da lei por

¹⁹ HARTMANN, Ivar *et al.* *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

²⁰ Mais informações sobre a JUIT disponíveis em: <https://www.juit.io/>.

²¹ HARTMANN, Ivar *et al.* *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

²² HARTMANN, Ivar *et al.* *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

²³ HARTMANN, Ivar *et al.* *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

extenso (exemplos: Marco Legal da Primeira Infância, Estatuto da Criança e do Adolescente) e abreviatura (exemplos: MLPI, ECA).

Tabela 1 – Exemplo de segmentação dos dispositivos legais

Dispositivo	Artigo	Parágrafo (opcional)	Inciso (opcional)	Número da lei	Nome da lei (opcional)	Abreviatura (opcional)
16, § único do Marco Legal da Primeira Infância	16	único	NaN	13.257	Marco Legal da Primeira Infância	NaN
19 do Marco Legal da Primeira Infância	19	NaN	NaN	13.257	Marco Legal da Primeira Infância	NaN
8º, §4º do Estatuto da Criança e do Adolescente	8º	4º	NaN	8.069	Estatuto da Criança e do Adolescente	ECA
8º, §5º do Estatuto da Criança e do Adolescente	8º	5º	NaN	8.069	Estatuto da Criança e do Adolescente	ECA

Continua (...)

Fonte: elaboração própria com base em Hartmann et al.

Em um segundo momento, foi desenvolvido um programa para gerar as variações mais frequentes de referência a um dispositivo com base nesses atributos. Isso foi necessário por causa da falta de padronização das referências legislativas no judiciário brasileiro, ou seja, um mesmo dispositivo legal pode ser citado de várias formas diferentes, inclusive pelo mesmo juiz. Por exemplo, é possível mencionar o artigo 12 do Estatuto da Criança e do Adolescente exatamente assim, mas também pelas expressões “artigo 12 do ECA”, “artigo 12 da Lei n.º 8.069/90”, “art. 12 da Lei n. 8069, de 1990”, e assim por diante. Ao optar por apenas uma dessas formas, a pesquisa seria excessivamente subinclusiva, deixando de capturar muitas menções aos dispositivos de interesse²⁴.

As etapas 1 e 2 resultaram em uma lista com 2.800 expressões indicativas de menção aos dispositivos relacionados ao MLPI. Finalmente, cada uma das expressões foi pesquisada no texto completo das decisões dos tribunais mencionados anteriormente. A busca foi complementada com mais três conjuntos de termos: um contendo referências genéricas ao MLPI pelo seu nome ou número de lei, um contendo referências ao HC 143.641/SP, que trata da questão da prisão domiciliar das mães responsáveis por filhos menores de 12 (doze) anos de idade (artigo 318, V, do CPP) e, finalmente, um conjunto de referências ao artigo 318-A do CPP, que, embora não tenha sido introduzido pelo MLPI, tem relação direta com ele²⁵.

Foram excluídas todas as decisões proferidas antes da entrada em vigor do MLPI, em março de 2016. Após a exclusão, a busca retornou 13.205 resultados: 914 decisões do STF, 9.436 decisões do STJ, 490 decisões do TJRJ (primeira e segunda instância), 947 decisões do TJCE, 592 decisões do TJMS, 372 decisões do TJSP, 187 decisões do TJAM, 154 decisões do TJAL, 58 decisões do TRF da 3ª Região, 36 decisões do TRF da 1ª Região, 16 decisões do TRF da 2ª Região e 3 decisões do TRF da 5ª Região²⁶.

²⁴ HARTMANN, Ivar et al. *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

²⁵ HARTMANN, Ivar et al. *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

²⁶ HARTMANN, Ivar et al. *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

2.2 Em busca das menções à decisão monocrática

A fim de verificar as repercussões da decisão monocrática do ministro Lewandowski no HC 143.641 sobre os resultados dos pedidos de substituição da prisão preventiva posteriores, reunimos todas as decisões presentes na base criada por Hartmann *et al.*²⁷ que citavam a decisão monocrática conforme procedimento explicado abaixo. Nossa hipótese é de que essa decisão desempenhou um importante papel na melhor compreensão das “situações excepcionalíssimas”, revertendo eventuais indeferimentos incompatíveis com a orientação disposta no HC 143.641 e na própria legislação.

Partimos, então, do inteiro teor da decisão monocrática e, para cada sequência de 10 palavras presente nela, a procurávamos em todas as decisões que já sabíamos ter relação com o MLPI. Inicialmente, achamos que essa busca seria extremamente custosa computacionalmente, visto que precisaríamos buscar todos os trechos de 10 palavras em todas as decisões relacionadas com o MLPI. Por essa razão, num primeiro momento, focamos nas páginas 6 e 7 da decisão monocrática, pois, a princípio, elas concentrariam os parâmetros da decisão como um todo. Realizando o processo apenas para essas páginas 6 e 7, obtivemos 422 decisões. A estratégia de busca foi tão bem sucedida que decidimos aplicar o mesmo método para pesquisar diretamente o inteiro teor da decisão monocrática. Com isso, chegamos a um total de 441 decisões, confirmando a predominância das menções às páginas 6 e 7 da monocrática.

Após localizar as menções à decisão monocrática, partimos para a fase de limpeza e leitura desse conjunto de documentos. A base pode conter, por exemplo, diferentes decisões de um mesmo processo (ex. decisão liminar e de mérito)²⁸. Por causa disso, optamos por excluir²⁹ as decisões liminares que já haviam sido substituídas por decisões de mérito presentes na base. Também retiramos do universo as decisões que foram proferidas antes da monocrática, mas que em razão de alguma citação similar no corpo do texto retornaram em nossa pesquisa. Nesse momento, 75 decisões se encaixavam nesses critérios e, portanto, foram retiradas do universo³⁰. Optamos por excluir, também, outras 10 decisões que, após a leitura, identificamos não ter qualquer ligação temática com a discussão sobre a aplicação do MLPI e o desencarceramento, as decisões que negaram o seguimento do pedido ou não o conheceram (portanto, sem um juízo sobre a substituição da prisão em si) e, por fim, os casos em que o magistrado determinou um resultado diferente sobre a substituição ou não por prisão domiciliar (por exemplo, reavaliação do caso pelo juízo de origem ou substituição por prestação de serviços à comunidade e multa). No total, foram retiradas 85 decisões do conjunto de 441 encontrado inicialmente, restando, portanto, 356 decisões que mencionam a decisão monocrática do Lewandowski, distribuídas entre os tribunais conforme a Tabela 2.

²⁷ HARTMANN, Ivar *et al.* *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

²⁸ De forma simplificada, a decisão liminar é a decisão proferida em caráter de urgência, temporária. Já a decisão de mérito resolve o pedido, a questão central da ação.

²⁹ A exclusão se deu pelo fato de que não notamos, nos poucos casos onde existiam as duas decisões (liminar e mérito), uma mudança de posicionamento quanto ao deferimento ou indeferimento dos pedidos. Assim, as decisões mostraram-se intercambiáveis em termos de resultado final.

³⁰ A maior parte dessas decisões citava o acórdão do HC coletivo 143.641/SP, de fevereiro de 2018.

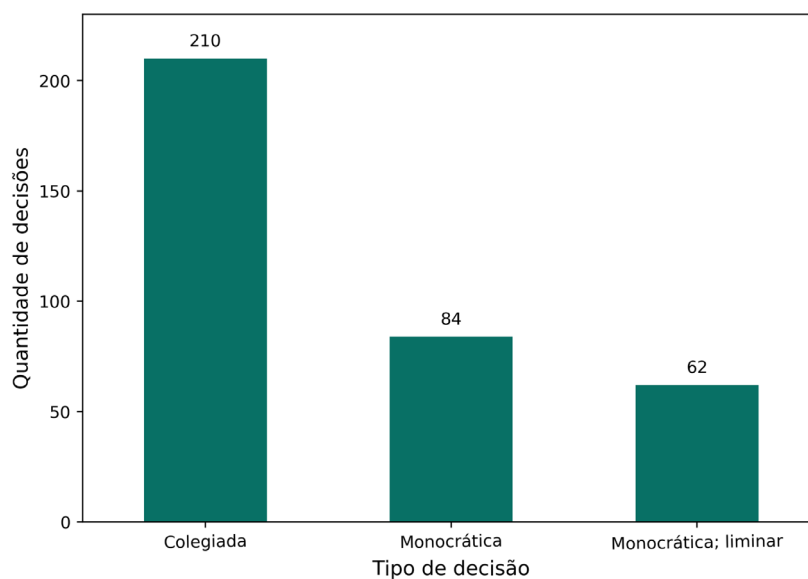
Tabela 2 – Características das decisões encontradas por tribunal

Tribunal	Data da decisão mais antiga	Data da decisão mais recente	Quantidade de decisões	Classes processuais ³¹
STF	22-11-2018	27-04-2020	9	AgRg em HC; HC
STJ	06-11-2018	04-05-2020	212	AgR em HC; AgR em RHC; AgREsp; HC; Pet em HC; RHC; RCD em HC; REsp
TJAM	19-10-2019	30-04-2020	2	HC
TJCE	30-10-2018	08-12-2020	85	ApCrim; HC; RSE
TJMS	30-10-2018	24-11-2020	44	HC; RSE
TJSP	24-07-2019	24-07-2019	1	PrEsAn
TRF3	22-01-2019	22-01-2019	3	ApCrim

Fonte: elaboração própria.

Mesmo com as diferenças no número de decisões por tribunal e classes processuais, decidimos manter a composição mais completa possível do que foi encontrado. Todas as decisões respeitam ambos os critérios (i) citar a monocrática e (ii) decidir sobre a substituição da prisão preventiva por domiciliar, possibilitando a análise com foco na interpretação dada à decisão monocrática e nos argumentos que são empregados para negar os pedidos de substituição. De todo modo, em relação às 356 decisões analisadas, 305 são *habeas corpus*, ou seja, 85,67% dos casos. No total são 210 decisões colegiadas, 84 monocráticas e outras 62 liminares (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Perfil das decisões



Fonte: elaboração própria.

³¹ AgR – Agravo Regimental; AgREsp – Agravo em Recurso Especial; ApCrim – Apelação Criminal; HC – *Habeas Corpus*; Pet – Petição; PrEsAn – Procedimento Especial da Lei Antitóxicos; RHC – Recurso em *Habeas Corpus*; RCD – Reconsideração; REsp – Recurso Especial; RSE – Recurso em Sentido Estrito.

Para cada uma dessas 356 decisões, sistematizamos as seguintes informações: data da decisão; juiz(a)/relator(a); gênero do(a) magistrado(a); tipo de decisão; crime(s) imputado(s); vínculo do(a)(s) paciente(s)/réu(s) com as crianças (ex. mãe, pai, avó etc.) e número crianças, quando indicado na decisão; resultado da decisão; e, nos casos em que o pedido foi negado, sistematizamos os argumentos para essa negativa conforme no item 3.1. Importante registrar que a variável sobre o gênero foi inferida com base na identificação associada ao nome do(a) magistrado(a), sendo, portanto, uma classificação limitada. Tal inferência se deu em razão da ausência de metadados preenchidos por parte dos(as) magistrados(as) para utilizar na pesquisa. Com relação ao número de crianças vinculadas ao(s) paciente(s)/réu(s), não é possível afirmar, com toda a certeza, que o número corresponde, de fato, ao total de filhos/crianças das pessoas envolvidas no caso, já que pode ter ocorrido a opção de mencionar apenas o vínculo com as crianças menores de 12 anos, conforme consta no artigo 318 do CPP. Isso não garante, contudo, que inexistem outras na faixa etária acima.

Por fim, destacamos o quanto é desafiador analisar o ato de julgar, considerando-se que identificamos uma série de formas distintas de atribuir valor a determinados aspectos do caso, ao próprio crime e às partes envolvidas. Somado a isso, ressaltamos o hábito reiterado de vários magistrados e magistradas em utilizar partes idênticas de texto, ainda que para casos distintos, ou seja, um “modelo” que serve para todos. Essa prática remonta a várias questões envolvendo a atividade do Poder Judiciário, que vão desde a sobrecarga de trabalho que potencialmente leva os magistrados a adotarem um texto padrão para as decisões, no formato “copia e cola”, até a aplicação inadvertida de precedentes ou mesmo a ausência de análise do caso com maior atenção para construir uma fundamentação adequada. Esses são temas de outras análises no campo jurídico³², os quais, por razões de tempo e escopo, não poderão ser aprofundados neste trabalho.

3 Resultados e discussão

Considerando todas as decisões encontradas que citam a monocrática do ministro Ricardo Lewandowski, verifica-se um número significativo de concessões dos pedidos de substituição da prisão preventiva por domiciliar: das 356 decisões identificadas, 284 tiveram o resultado favorável à substituição (Gráfico 2). Como a maioria das decisões se refere a prisões de mães com filhos menores de 12 anos acusadas de crimes envolvendo tráfico de drogas (Tabela 3), essas são situações compatíveis com a aplicação não somente do artigo 318 do CPP, mas também do entendimento estabelecido no HC coletivo.

A referência à decisão monocrática foi, assim, utilizada para sustentar o deferimento das substituições, revertendo os argumentos empregados para negar os pedidos a partir dos esclarecimentos prestados pelo ministro Lewandowski sobre quais situações não devem ser consideradas “excepcionalíssimas”. Entretanto, o pedido de substituição foi negado em 72 decisões analisadas, inclusive quando os critérios legais e interpretativos propostos pelo STF estavam presentes. Uma discussão mais aprofundada sobre o resultado dessas 72 decisões é proposta mais à frente no texto.

Com o intuito de verificar se os pedidos de substituição seriam julgados de formas distintas por magistradas e magistrados, sinalizamos, durante a leitura das decisões, o gênero de quem julgou ou relatou o caso a fim de compararmos com os resultados ao final da coleta. Tal objetivo é inspirado nos estudos sobre gênero

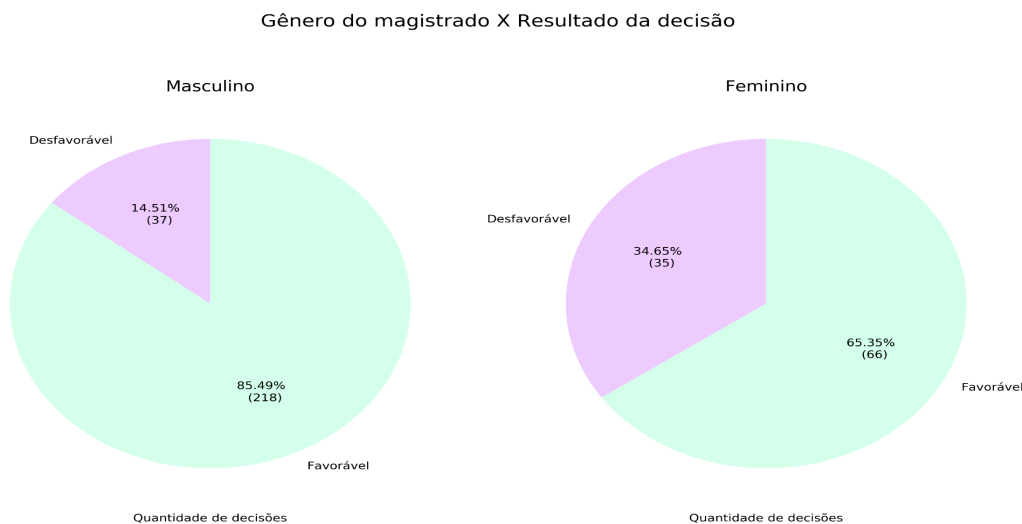
³² TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. *Civilistica.com.*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://civilistica.com/precedente-e-jurisprudencia/>. Acesso em: 01 jul. 2022. HARTMANN, Ivar; CHADA, Daniel. A razão sem condições de qualidade. In: VILHENA, Oscar (org.). *Coletânea organizada pela FGV Direito São Paulo com trabalhos que discutem o artigo “A Razão Sem Voto: O Supremo Tribunal Federal e o Governo da Maioria”, de Luís Roberto Barroso*. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2689294. Acesso em: 01 jul. 2022.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Rápido e devagar: duas formas de valorar provas, aplicar precedentes e (in)admitir recursos. *Revista Jurídica Uniandrade*, v. 32, n. 1, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/2182>. Acesso em: 01 jul. 2022. FRANCESCONI, Thaís Regina Henrique. *O dever de fundamentação das decisões judiciais*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

e decisões judiciais³³, os quais indicam uma postura de julgamento diferenciada entre homens e mulheres que ocupam os mesmos cargos no sistema de justiça.

Para ilustrar o contraste entre gênero e resultado da decisão, representamos os grupos separadamente, sobretudo porque as juízas mulheres não são maioria na composição do Judiciário brasileiro³⁴. No caso de decisões colegiadas, situação mais frequente em razão da própria composição da base de dados utilizada que contém, predominantemente, decisões de segunda instância, a opção foi indicar o gênero de quem relatou o caso, já que nos casos analisados foi o voto condutor do resultado. Dito isso, analisando o Gráfico 2, verifica-se que a maior parte dos casos (255) foram julgados ou relatados por magistrados do sexo masculino, enquanto 101 decisões ficaram sob a atribuição de magistradas.

Gráfico 2 – Gênero do magistrado *versus* resultado da decisão



Fonte: elaboração própria.

Alguns dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a participação feminina no Judiciário valem a menção neste momento. De acordo com o CNJ³⁵, “o Poder Judiciário brasileiro é composto em sua maioria por magistrados do sexo masculino, com apenas 38,8% de magistradas em atividade”. Menos de 20% de mulheres (19,6%) são magistradas nos Tribunais Superiores e, nos Tribunais Estaduais, o número é de 37,4% das magistradas em atividade. Essa participação é menor ao considerar o cargo exercido pelas mulheres: segundo o CNJ, o número de mulheres ocupando os cargos de Desembargadoras, Corregedoras, Vice-Presidentes e Presidentes nos tribunais brasileiros não ultrapassa o percentual de 30%. Isso demonstra que quanto maior o nível da carreira na magistratura, menor é a presença feminina³⁶.

³³ FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro. *E-Cadernos CES*, Coimbra, n. 24, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 81-115, 2016. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2016/03/Artigo_G%C3%A7a.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

FERNANDES, Luciana Costa. *Como juízas mulheres julgam mulheres pelo tráfico de drogas: discursos criminológicos reforçando privilégios e silenciamentos na cidade do Rio de Janeiro*. 2018. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

³⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3u7gFas>. Acesso em: 01 jul. 2022.

³⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3u7gFas>. Acesso em: 01 jul. 2022.

³⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Diagnóstico da participação feminina no Poder*

Como consequência desse panorama geral de desigualdade no exercício do cargo entre homens e mulheres, era esperado que, nos tribunais cujas decisões foram analisadas, o cenário fosse semelhante. De fato, os dados dessa mesma pesquisa do CNJ³⁷ indicam que a presença de magistradas nesses tribunais chega, no máximo, a 37% (TJAM e TRF3). No TJMS e TJSP, o percentual de magistradas ativas é de 26% e 32%, respectivamente. Apenas 6 mulheres ministras (18%) atuam no STJ, que conta com outros 27 ministros do sexo masculino. E no STF, entre os 11 ministros, há apenas duas mulheres (18%).

Além da participação desigual no exercício do cargo propriamente dito, outro aspecto importante a ser pontuado refere-se à segregação temática que pode existir em razão do gênero. Kahwage³⁸ e Kahwage e Severi³⁹, ao discutirem o tema da presença feminina na magistratura, mencionam a existência da segregação vertical, caracterizada pela sub-representação feminina em cargos de maior nível hierárquico, e da segregação horizontal, relacionada ao ramo de especialização na carreira jurídica. Segundo as autoras, a segregação horizontal “deriva, principalmente, de estereótipos de gênero que delimitam o que deve ou não ser exercido por homens e mulheres no âmbito da profissão jurídica”⁴⁰. Dessa forma, existiria uma concepção de que mulheres seriam melhores em áreas consideradas mais “adequadas” ao gênero, como Direito de Família, Infância e Juventude, Direito Civil etc., enquanto os homens teriam melhor desempenho no ramo de Direito Penal, por exemplo⁴¹.

No Gráfico 2, também se ilustra que as decisões relatadas ou julgadas monocraticamente pelos magistrados do sexo masculino concedem, com mais frequência, os pedidos de substituição da prisão preventiva por domiciliar do que as das magistradas. A adoção de uma postura mais rígida de julgamento por parte das magistradas foi abordada por Fragale Filho, Moreira e Sciammarella⁴². Firmeza e rigidez foram duas características comuns às magistradas que ascenderam na carreira, segundo os autores. Soma-se a isso a frequente necessidade de demonstrar a capacidade para exercer a profissão de forma ainda melhor, e mais rígida, que os homens. De acordo com os autores: “nota-se a predominância de um paradigma masculino no exercício profissional que impõe às magistradas posturas profissionais mais rígidas e a necessidade constante — ainda hoje — de afirmação de sua competência para ocupação o cargo”⁴³.

Severi⁴⁴ também identificou, em pesquisa sobre a magistratura nos tribunais estaduais de São Paulo e do Pará, uma referência recorrente ao fato de que as juízas não necessariamente adotam uma postura mais

Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3u7gFas>. Acesso em: 01 jul. 2022.

³⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3u7gFas>. Acesso em: 01 jul. 2022.

³⁸ KAWAHGE, Tharuell Lima. *Mulheres na magistratura paraense: uma análise das percepções das desembargadoras do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) sobre trajetória profissional e atuação jurisdicional voltada à efetivação dos direitos humanos das mulheres*. 2017. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

³⁹ KAWAHGE, Tharuell Lima; SEVERI, Fabiana Cristina. Para além de números: uma análise dos estudos sobre a feminização da magistratura. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, Brasília, v. 56, n. 222, p. 51-73, abr./jun. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p51. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁴⁰ KAWAHGE, Tharuell Lima; SEVERI, Fabiana Cristina. Para além de números: uma análise dos estudos sobre a feminização da magistratura. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, Brasília, v. 56, n. 222, p. 51-73, abr./jun. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p51. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 55.

⁴¹ KAWAHGE, Tharuell Lima. *Mulheres na magistratura paraense: uma análise das percepções das desembargadoras do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) sobre trajetória profissional e atuação jurisdicional voltada à efetivação dos direitos humanos das mulheres*. 2017. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017. p. 52.

⁴² FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro. *E-Cadernos CES*, Coimbra, n. 24, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁴³ FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro. *E-Cadernos CES*, Coimbra, n. 24, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 68-74.

⁴⁴ SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 81-115, 2016. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2016/03/Artigo_G%C3%AAnero-

comprometida com a efetivação dos direitos das mulheres e a pauta feminista. A autora menciona, inclusive, que, em diversas entrevistas, foram relatados casos nos quais as magistradas seriam menos aderentes a uma perspectiva de gênero em comparação com seus colegas. Além disso, algumas juízas afirmaram em entrevistas que tentavam ocultar os “traços de gênero” ao construir suas decisões, como uma espécie de “[...] estratégia para que pudessem evitar reações negativas por parte dos magistrados e dos demais profissionais do sistema de justiça, principalmente a acusação de parcialidade”⁴⁵. Essa postura mais rígida envolve membros de outras carreiras, como a promotoria⁴⁶, caracterizando o Judiciário como um ambiente de aplicação inflexível de normas legais e morais.

O trabalho de Fernandes⁴⁷ destacou o processo de diferenciação e hierarquização estabelecido nos processos penais pelas juízas em relação às mulheres acusadas de tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Privilégios, diferenças de raça e de classe, compõem o rol de elementos que sustentam um posicionamento de distância e não empatia das magistradas para com as mulheres em conflito com a lei. Em conjunto com a pressão pelo combate ao tráfico de drogas, compreendido como uma causa da violência, esses pontos resultam em penas maiores e menos acesso a liberdades para as mulheres consideradas como “traficantes”. De acordo com a autora, “a retórica que transforma pessoas em conflito com a lei em objetos prontos (traficantes, criminosas, bandidas etc.), ofusca as desigualdades produzidas, criando uma classe repleta de impressões morais, com a qual só se negocia encarcerando”⁴⁸.

Groterhorst e Youssef⁴⁹ apontam ainda para o rompimento com as expectativas “associadas aos papéis de gênero atrelados à maternidade”⁵⁰. As autoras destacam que há um processo de “hierarquização das maternidades de mulheres encarceradas, a partir da mobilização de supostos aspectos ‘negativos’ associados ao exercício da maternidade”. Dessa forma, o contexto de participação da mulher no tráfico de drogas em funções de menor poder e precarizadas, como a guarda das substâncias em sua residência, é totalmente ignorado pelos magistrados⁵¹.

e-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁴⁵ SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 81-115, 2016. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2016/03/Artigo_G%C3%A7a-e-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 98.

⁴⁶ ALMEIDA, Maria Clara D’Ávila *et al.* *Mulheres Sem Prisão: enfrentando a (in)visibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal*. São Paulo: ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2019. Disponível em: <https://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/05/mulheresemprisao-enfrentando-invisibilidade-mulheres-submetidas-a-justica-criminal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 83-84.

⁴⁷ FERNANDES, Luciana Costa. *Como juízas mulheres julgam mulheres pelo tráfico de drogas: discursos criminológicos reforçando privilégios e silenciamentos na cidade do Rio de Janeiro*. 2018. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

⁴⁸ FERNANDES, Luciana Costa. *Como juízas mulheres julgam mulheres pelo tráfico de drogas: discursos criminológicos reforçando privilégios e silenciamentos na cidade do Rio de Janeiro*. 2018. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. p. 160.

⁴⁹ GROTERHORST, Rebecca; YOUSSEF, Surrailly Fernandes. *Prisão domiciliar de mulheres por tráfico de drogas no Brasil: normas aplicáveis e desafios para implementação*. Instituto Pro Bono, 2020. Disponível em: <https://probono.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pris%C3%A3o-domiciliar-de-mulheres-por-tr%C3%A1fico-de-drogas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 9.

⁵⁰ Angotti propõe uma discussão importante sobre esse rompimento de expectativas com relação ao comportamento das mulheres. ANGOTTI, Bruna. *Entre as leis da ciência, do Estado e de Deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil*. 2. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/06/bruna-angotti-entre-as-leis-da-ciencia-do-estado-e-de-deus.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. Em seu estudo acerca do surgimento dos presídios femininos no Brasil, a autora resgata, historicamente, o debate sobre o processo de urbanização e inserção da mulher nos espaços públicos no Brasil, marcado por contradições e estereótipos os quais ainda hoje podemos visualizar. Em contraposição ao modelo ideal, existiam mulheres com comportamentos desviantes (prostitutas, mães solteiras, mulheres escandalosas, mulheres que não queria se casar e ter filhos etc.), que eram criminalizadas e punidas por seus “desvios”.

⁵¹ GROTERHORST, Rebecca; YOUSSEF, Surrailly Fernandes. *Prisão domiciliar de mulheres por tráfico de drogas no Brasil: normas aplicáveis e desafios para implementação*. Instituto Pro Bono, 2020. Disponível em: <https://probono.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pris%C3%A3o-domiciliar-de-mulheres-por-tr%C3%A1fico-de-drogas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 11-13.

Apesar de não ser possível afirmar com certeza que esses são motivos que explicam o comportamento revelado pelos dados desta pesquisa, os achados de Fragale Filho, Moreira e Sciammarella⁵², Severi⁵³, Fernandes⁵⁴ e Groterhorst e Youssef⁵⁵ abrem caminhos para importantes estudos no futuro. Ademais, outras discussões, relacionadas à maneira como juízes e juízas interagem com seus pares nos tribunais⁵⁶, podem ancorar novas conclusões acerca do tema. Pressões internas vivenciadas por magistradas, por exemplo, merecem mais investigação, pois impactam não apenas nos resultados das decisões que produzem, mas também em suas liberdades no exercício da profissão. Dessa forma, com um trabalho mais detalhado, utilizando, inclusive, entrevistas qualitativas com magistradas, será possível compreender melhor tanto os aspectos relacionados à adoção de um posicionamento mais desfavorável de juízas no julgamento de mulheres — como nos resultados mencionados acima — quanto os comportamentos em relação aos pares dentro das instituições de justiça.

Conforme mencionado, a maioria dos pedidos de substituição, 351 do total de 356, eram em favor de mães. Três pedidos em sede de *Habeas Corpus*, que foram concedidos ao final, possuíam como pacientes: uma tia, responsável por um sobrinho; e duas avós, responsáveis, respectivamente, por um e dois netos. Os outros dois casos restantes, cujas substituições foram negadas, diziam respeito a uma avó, cuidadora do neto de 4 meses e mãe de três filhos adolescentes, e a um pai, único responsável pela filha de 4 anos, segundo informações do laudo social mencionado na decisão⁵⁷. A maioria das decisões mencionava a existência de 1 ou 2 filhos (157 e 118 decisões, respectivamente) e, em 6 decisões, as mulheres estavam grávidas. O número máximo de filhos citados em uma mesma decisão foi de 5 crianças, e isso ocorreu 6 vezes.

De acordo com a Tabela 3, a maioria dos casos envolve o crime de tráfico de drogas e/ou associação para o tráfico (255). Estes são delitos que, na maior parte das vezes, não envolvem violência ou grave ameaça, conforme pontuado no próprio acórdão do HC 143.641/SP⁵⁸, ao contrário do roubo e do homicídio qua-

⁵² FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro. *E-Cadernos CES*, Coimbra, n. 24, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵³ SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 81-115, 2016. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2016/03/Artigo_G%C3%AAnero-e-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵⁴ FERNANDES, Luciana Costa. *Como juízas mulheres julgam mulheres pelo tráfico de drogas: discursos criminológicos reforçando privilégios e silenciamentos na cidade do Rio de Janeiro*. 2018. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

⁵⁵ GROTERHORST, Rebecca; YOUSSEF, Surrailly Fernandes. *Prisão domiciliar de mulheres por tráfico de drogas no Brasil: normas aplicáveis e desafios para implementação*. Instituto Pro Bono, 2020. Disponível em: <https://probono.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pris%C3%A3o-domiciliar-de-mulheres-por-tr%C3%A1fico-de-drogas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵⁶ GOMES, Juliana Cesário Alvim; NOGUEIRA, Rafaela; ARGUELHES, Diego Werneck. Gênero e comportamento judicial no supremo tribunal federal: os ministros confiam menos em relatoras mulheres? *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 854-876, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/5326/3985>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵⁷ A discussão sobre o exercício do papel de cuidado por outras pessoas que não apenas as mães avançaram no STF a partir da impetração do HC 165.704/DF, de relatoria do ministro Gilmar Mendes. Esse HC, proposto em 2020, no contexto de propagação da pandemia de Covid-19, que tornou ainda mais vulnerabilizada a população carcerária, objetivou alargar o entendimento do HC coletivo 143.641/SP em favor de “todas as pessoas que se encontram presas e que têm sob a sua única responsabilidade deficientes e crianças”. A ordem foi concedida de forma unânime pela Segunda Turma do STF (composta à época pela ministra Cármen Lúcia e os ministros Edson Fachin, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski), em 20 de outubro de 2020. Angotti, Vieira e Tramontina destacam a relevância dessa decisão não só por causa do período crítico em termos de saúde pública, mas também pela necessidade de que o STF confirme a aplicação da substituição da prisão em todos os casos em que a pessoa privada de liberdade seja responsável pelos cuidados de pessoa vulnerável, posicionamento que surpreendentemente não é aplicado por juízes e tribunais de instâncias inferiores. ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa; TRAMONTINA, Robison. Cuidado e direitos fundamentais: o caso do habeas corpus coletivo para pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. *Revista Espaço Jurídico*, v. 21, n. 2, p. 574, 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26616/15828>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Inteiro Teor do Acórdão (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte.(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 11.

lificado, que também constam na lista de crimes identificados. Crimes contra o patrimônio, como roubo e estelionato, e ainda corrupção de menores, também apareceram nas decisões. Os requisitos objetivos estabelecidos no HC coletivo, e depois incorporados no Código de Processo Penal (artigo 318-A), excepcionam a regra da substituição da prisão preventiva por domiciliar nos casos em que o crime tenha sido cometido com emprego de violência ou grave ameaça ou então contra os descendentes. Ainda assim, algumas substituições foram concedidas em casos de roubo e de homicídio, por exemplo, conforme identificado na Tabela 3.

Tabela 3 – Crimes versus resultado da decisão

Crime	# decisões desfavoráveis	# decisões favoráveis	Total
tráfico de drogas	23.0	127.0	150.0
tráfico de drogas; associação para o tráfico de drogas	14.0	91.0	105.0
tráfico de drogas; posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito	1.0	5.0	6.0
tráfico de drogas; posse irregular de arma de fogo de uso permitido	2.0	4.0	6.0
tráfico de drogas; organização criminosa	0.0	6.0	6.0
associação para o tráfico de drogas	1.0	4.0	5.0
Estelionato	3.0	2.0	5.0
Roubo	4.0	1.0	5.0
tráfico de drogas; associação para o tráfico de drogas; corrupção de menores	0.0	3.0	3.0
organização criminosa	0.0	3.0	3.0
homicídio qualificado	1.0	1.0	2.0
tráfico de drogas; porte ilegal de arma de fogo de uso permitido	0.0	2.0	2.0
organização criminosa; tráfico de drogas; associação para o tráfico de drogas	1.0	1.0	2.0
homicídio qualificado; corrupção de menores	2.0	0.0	2.0
posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito	2.0	0.0	2.0
tráfico de drogas; receptação	0.0	2.0	2.0
furto qualificado; associação criminosa; corrupção de menores	0.0	2.0	2.0
furto qualificado	1.0	1.0	2.0

Fonte: elaboração própria.

Os delitos mais frequentes não se encaixam nas exceções do artigo 318-A do CPP, portanto, são casos passíveis de substituição da prisão preventiva. Em consonância com esse fato, e como será abordado mais à frente no texto, o argumento da violência/grave ameaça não é um dos mais utilizados quando as substituições são indeferidas. Desse modo, quando os magistrados utilizam argumentos relacionados, por exemplo, à circunstância ou periculosidade do crime para negar a substituição nos casos de tráfico, esse é um juízo de valor abstrato que recai sobre a conduta, pois a prática desse crime não depende, necessariamente, do emprego de violência ou grave ameaça à pessoa⁵⁹.

O alto índice de acusações de tráfico de drogas, associado ao fato de que quase todas as decisões analisadas se referem a mães, aponta para o cenário crítico documentado nos últimos anos sobre o envolvimento das mulheres nos crimes de tráfico e o resultado do encarceramento em massa de grupos sociais específicos

⁵⁹ Não encontramos um padrão narrativo nas decisões de ocorrência de violência ou grave ameaça nos casos envolvendo tráfico de drogas. Em razão disso, não sinalizamos, especificamente, essas ocorrências. Tal classificação, *a priori*, é melhor feita considerando as características do próprio tipo penal. Assim, podemos afirmar que tipos como roubo, extorsão e homicídio, por exemplo, são caracterizados pelo emprego de violência ou grave ameaça.

(negros e pobres)⁶⁰ da chamada política de guerra às drogas. Em geral, essas mulheres, em situação de vulnerabilidade econômica e social, acabam ocupando papéis de menor valor hierárquico na estrutura do tráfico em troca de dinheiro para sustentar suas famílias⁶¹.

A substituição da preventiva por domiciliar, proposta pelo MLPI a partir de 2016, é uma das alternativas possíveis à privação de liberdade em ambiente carcerário, como destacam Fragoso *et al*⁶². Todavia, houve resistência por parte do Judiciário em aplicar a norma de imediato, como já ocorria com outras diretrizes legais, a exemplo das Regras de Bangkok⁶³. Nas palavras dos autores:

O acompanhamento de sua aplicação [MLPI] escancarou, além disso, a dupla recusa do Poder Judiciário brasileiro. Primeiro, a recusa em considerar a situação do sistema penitenciário nacional e a consequente ilegalidade da prisão preventiva decretada a mulheres gestantes ou mães de crianças. Segundo, a recusa em dar eficácia aos dispositivos que a Constituição Federal e a legislação processual penal já haviam estabelecido⁶⁴.

Os resultados encontrados neste estudo, relativos às decisões que citam a monocrática do Lewandowski — explicando quais situações não podem ser empregadas como escusa para a não concessão da substituição da prisão — apontam para um cenário no qual o número de substituições é maior do que o de indeferimentos. Cerca de 80% das decisões (284 do total de 356) substituem a prisão preventiva por domiciliar. Isso revela que os esclarecimentos prestados na decisão monocrática podem ter tido um efeito benéfico na análise dos pedidos de substituição, dado o histórico de indeferimentos e de argumentos encontrados na literatura e citados por Lewandowski na decisão⁶⁵.

⁶⁰ INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Maternidade Sem Prisão*: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres. São Paulo: ITTC, 2019. Disponível em: <http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadesemprisao-aplicacao-marco-legal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 13.

WURSTER, Tani Maria. *O outro encarcerado: ser mulher importa para o sistema de justiça?* 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. p. 46-47.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen Mulheres*. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Departamento Penitenciário Nacional, 2018. Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/05/infopenmulheres_arte_07-03-18-1.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶¹ BOITEUX, Luciana *et al.* *Mulheres e crianças encarceradas: um estudo jurídico-social sobre a experiência da maternidade no sistema prisional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Laboratório de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), [201-]. Disponível em: <http://fileservidor.idpc.net/library/M--es-encarceradas-UFRJ.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

YOUNGERS, Coletta (ed.). *Mulheres, política de drogas e encarceramento: um guia para a reforma em políticas na América Latina e no Caribe*. 2016. Disponível em: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/10/Portuguese-Report-WEB-Version.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 8-10.

FERNANDES, Luciana Costa. Guerra contra as drogas: medo e ódio e as opressões imbricadas de gênero, raça e classe em território brasileiro. *Monções - Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 9, n. 17, p. 333-363, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/10953>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 352-354.

⁶² FRAGOSO, Nathalie *et al.* Filhos & algemas nos braços: o enfrentamento do encarceramento feminino & suas graves consequências sociais. In: INSTITUTO ALANA; COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. *Pela liberdade: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças*. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 10-19. Disponível em: https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2019/05/pela_liberdade.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶³ O estudo do ITTC publicado em 2017, abordando o cenário de desafios e perspectivas para redução da prisão provisória de mulheres em São Paulo, tomou como parâmetro, para a redução do encarceramento feminino, a aplicação das Regras de Bangkok pelos atores do sistema de justiça (especificamente Polícia, Magistratura, Ministério Público e Defensoria Pública). Entre os vários resultados da pesquisa, destaca-se a desconsideração dos elementos de gênero nas decisões dos magistrados sobre a prisão em flagrante e a baixíssima (quase nula) instrumentalização das informações de gênero para qualificar a estratégia de defesa (por exemplo, pedidos de prisão domiciliar formulados pela Defensoria). Para mais detalhes da pesquisa, ver: INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Relatório Mulher Sem Prisão: desafios e possibilidades para reduzir a prisão provisória de mulheres*. [S. l.]: ITTC, 2017. Disponível em: <https://itcc.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relat%C3%B3rio-mulheres-sem-prisao.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶⁴ FRAGOSO, Nathalie *et al.* Filhos & algemas nos braços: o enfrentamento do encarceramento feminino & suas graves consequências sociais. In: INSTITUTO ALANA; COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. *Pela liberdade: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças*. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 10-19. Disponível em: https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2019/05/pela_liberdade.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 16.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Decisão monocrática (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo

A análise desses resultados, contudo, deve ser sempre acompanhada de considerações sobre o contexto mais amplo das prisões no Brasil: se, por um lado, esses dados demonstram a importância que uma decisão do STF sobre um tema tão sensível pode ter para decisões dos tribunais inferiores; por outro, lança luz, novamente, sobre a dificuldade das mulheres e crianças em efetivamente usufruir de direitos que já foram estabelecidos em lei. Isso porque, mesmo após o acórdão do HC 143.641/SP determinar a aplicação do artigo 318 do CPP na forma como alterado pelo Marco Legal da Primeira Infância, as decisões analisadas são resultado do descumprimento desse dispositivo em instâncias anteriores. Retratam, também, a necessidade de interposição de recursos, nem sempre de fácil acesso a quem precisa, para que mães e filhos possam manter — ainda que temporariamente — seu convívio pela decretação da prisão domiciliar.

É importante considerar que, conforme consta no próprio acórdão do HC 143.641/SP⁶⁶, o cumprimento da decisão não depende de solicitação por advogado, pois o objetivo é justamente instigar uma postura ativa por parte do Judiciário na garantia do direito à liberdade e a fim de sanar os problemas estruturais que afetam a população carcerária no país. Portanto, são os magistrados e as magistradas que devem ter ciência e fazer cumprir a referida decisão do STF⁶⁷. Em vista disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou, em janeiro de 2021, a Resolução n.º 369⁶⁸, com o intuito de estabelecer os procedimentos e parâmetros para a aplicação dos HCs 143.641/SP e 165.704/DF⁶⁹, referentes à substituição da prisão de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Um manual também foi elaborado para orientar a implementação dessa resolução pelas magistradas e magistrados⁷⁰. Assim, espera-se que as decisões dos HCs sejam cada vez mais cumpridas nos tribunais.

Finalmente, é preciso lembrar que a prisão domiciliar não perde sua natureza de prisão restritiva de liberdade, consistindo no recolhimento da pessoa indiciada ou acusada em sua residência, de onde pode sair apenas mediante autorização judicial (artigo 317, CPP). Outro limite importante dessa medida é a sua provisoriedade, já que, após a condenação criminal, as mulheres, geralmente, devem retornar ao ambiente penitenciário para cumprirem suas penas. Foi nesse momento da condenação, especialmente na decisão sobre a substituição das penas prisionais por restritivas de direitos nos casos de tráfico privilegiado (art. 33, §4º

Lewandowski. Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Maternidade Sem Prisão*: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres. São Paulo: ITTC, 2019. Disponível em: <http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadeseprisao-aplicacao-marco-legal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Inteiro Teor do Acórdão (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte.(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 9; 35.

⁶⁷ Sobre esse ponto, cabe recordar a fala das professoras e advogadas Eloísa Machado de Almeida e Bruna Angotti na audiência pública no âmbito do HC 165.704/DF, realizada no STF em junho de 2021. De acordo com as professoras, ao estudarem a aplicação do HC coletivo 143.641 foi identificado um cumprimento baixo da ordem até mesmo pelo próprio STF, que concedeu apenas 245 dos 990 pedidos em sede de HC e RHC impetrados entre 2010 e 2021. Também o TJSP, conforme mencionado na fala, pouco cumpre o que foi definido pelo HC coletivo. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS do STF - Sistema penitenciário brasileiro - 4ª Parte. Publicado pelo canal TV Justiça Oficial. [S. l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (50 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qin2ICzBIFk>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 369, de 19 de janeiro de 2021*. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência [...]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original22125020210125600f4262ef03f.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Habeas Corpus 165.704/DF*. Pcte.(s): Todas as pessoas que se encontram presas e que têm sob a sua única responsabilidade deficientes e crianças. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Brasília, 20 de outubro de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5596542>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual Resolução n.º 369/2021*: substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/manual-resolucao-369.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

da Lei 11.343/2006) julgados no TJSP, que Machado *et al.*⁷¹, por exemplo, focaram em sua pesquisa: apesar de o STF e o Senado Federal terem se manifestado no sentido de que a substituição da pena de prisão por pena restritiva de direito nesses casos pode sim acontecer, o trabalho aponta para uma resistência do TJSP em aderir esse posicionamento.

Sobre a aplicação da substituição da prisão preventiva por domiciliar para presas definitivas, em sua decisão monocrática, o ministro Ricardo Lewandowski apenas determinou o encaminhamento de ofício ao Congresso Nacional para que este avalie uma possível extensão da substituição aos casos que já transitaram em julgado. Dessa maneira, ainda que os dados encontrados apontem para um possível efeito desencarcerador, não se pode esquecer da necessidade de pensar melhores formas de viabilizar o cumprimento direto do HC e da legislação já estabelecida em todos os estágios processuais.

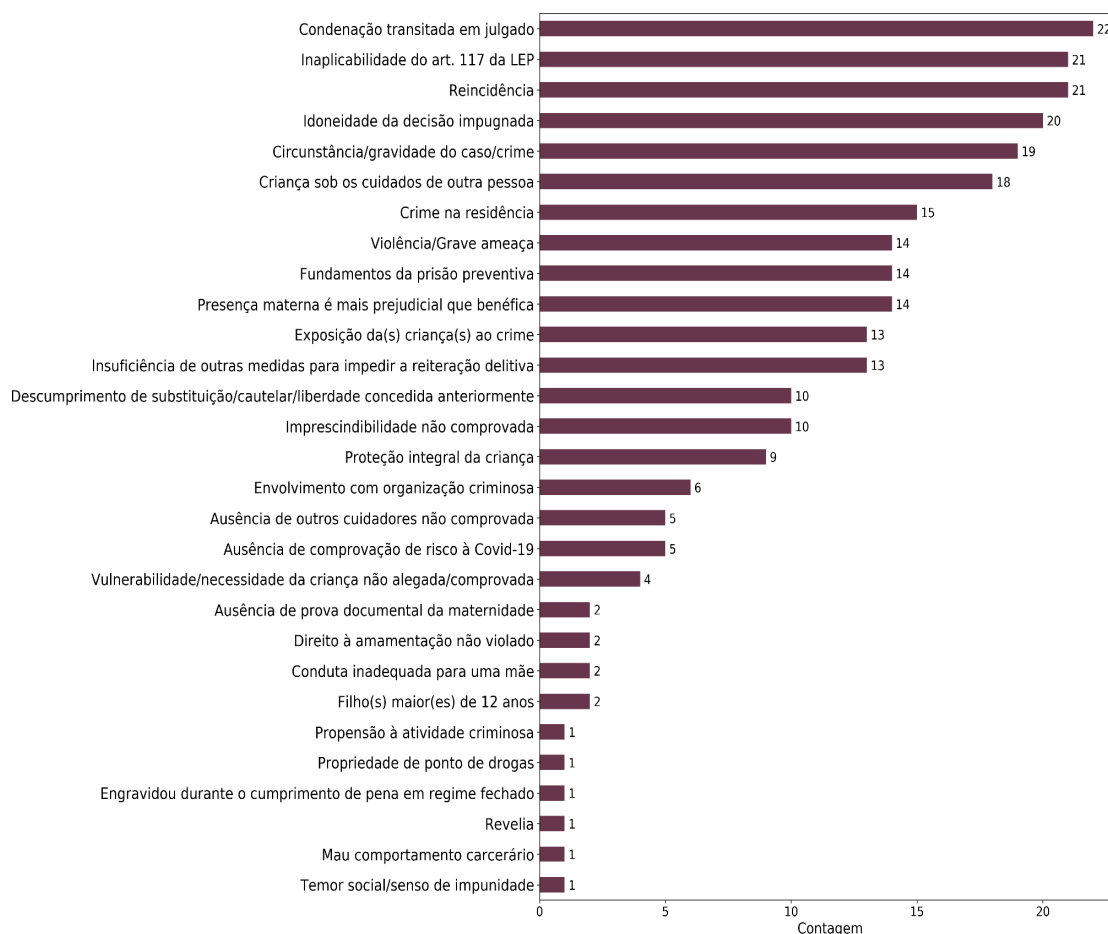
3.1 Interpretando as decisões de indeferimento: por que as substituições não são concedidas?

Das 356 decisões, 72 tiveram como resultado a negativa do pedido de substituição da prisão preventiva pela domiciliar. Para compreender mais detalhadamente a fundamentação empregada para tal resultado, cada uma das decisões foi lida e analisada para identificar os argumentos de magistrados e magistradas. Como as decisões reúnem uma série de informações sobre o caso, geralmente incompletas e parciais, concentramos a análise nos argumentos empregados e formulados pelas juízas e juizes naquele momento específico, tentando captar a construção argumentativa da decisão. Isso ocorreu em três etapas principais: (i) identificação e resumo dos argumentos; (ii) comparação e categorização; e (iii) interpretação e agrupamento.

Primeiramente, foram identificadas nos textos as justificativas utilizadas para negar o pedido de substituição da prisão e resumidas em pequenas frases ou expressões, concentrando o sentido principal da argumentação. No momento seguinte, os trechos resumidos foram comparados para construção de categorias mais abstratas que representavam os fundamentos verificados nas decisões, resultando na elaboração de 29 códigos argumentativos (a explicação mais detalhada de cada um desses códigos pode ser vista no Quadro 1, no final deste trabalho). No Gráfico 3, resultado dessas etapas (i) e (ii), demonstra-se a quantidade de menções encontradas para cada um dos argumentos usados para indeferir os pedidos de substituição.

⁷¹ MACHADO, Maíra Rocha; BARROS, Matheus de; GUARANHA, Olívia Landi Corrales; PASSOS, Julia Adib. Penas alternativas para pequenos traficantes: os argumentos do TJSP na engrenagem do superencarceramento. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 604-629, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/5155/3710>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Gráfico 3 – N.º de ocorrências dos argumentos utilizados para negar os pedidos de substituição



Fonte: elaboração própria.

A análise das 72 decisões que indeferiram os pedidos de substituição indica o emprego de 29 argumentos diferentes, segundo o Gráfico 3. A *condenação transitada em julgado* foi o fundamento mais utilizado pelos magistrados e magistradas para negar os pedidos (22 ocorrências). Esse argumento tem origem na própria decisão monocrática do ministro Lewandowski no HC 143.641/SP e também na leitura restritiva do artigo 318 do CPP. Conforme mencionado anteriormente, para os casos em que já ocorre o cumprimento de pena definitiva, o ministro limitou-se a dizer:

[...] oficie-se ao Congresso Nacional para que, querendo, proceda aos estudos necessários a fim de avaliar se é o caso de estender a regra prevista no art. 318, IV e I, do Código de Processo Penal, às presas definitivas, i.e., aquelas cuja condenação já transitou em julgado [...] ⁷².

Esse trecho do 143.641/SP, especificamente, foi citado pelas juízas e juízes como uma forma de legitimar o seu entendimento no sentido de negar a possibilidade de substituição também nos casos de cumprimento definitivo de pena. Além disso, a natureza da prisão era apontada como um impedimento já que o artigo 318 menciona, apenas, a “prisão preventiva”, não abarcando as demais modalidades.

Outro argumento bastante mobilizado (21 ocorrências) foi a *impossibilidade de aplicar o artigo 117 da LEP*. Este artigo dispõe sobre o recolhimento em residência particular da pessoa que cumpre pena em regime

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Decisão monocrática (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

aberto se ela for maior de 70 anos, tiver doença grave, filho menor ou deficiente físico ou mental, ou, então, for gestante. Dessa forma, seria uma alternativa para conceder a substituição na fase de execução da pena, contemplando, assim, os casos em que já houve condenação e trânsito em julgado, por exemplo. Todavia, o argumento foi empregado para evitar a aplicação da substituição de uma prisão que não era preventiva ou em regime diferente do aberto.

Essa justificativa da inaplicabilidade do artigo 117 da LEP, associada ao fato de que a condenação já transitou em julgado, denota uma escusa das juízas e juizes para não concederem por conta própria a substituição, sob pena de supressão de instância. Isso significa que eles (i) relembram a existência desse artigo, mas (ii) se negam a aplicá-lo de imediato porque o pedido deveria ser feito antes ao juízo originário, alegando a incompetência do juízo atual:

[...] No caso, o cabimento da prisão domiciliar deve ser analisado à luz do que dispõe a Lei de Execução Penal. No entanto, tal questão não pode ser discutida neste writ, sob pena de indevida supressão de instância, pois a Impetrante em nenhum momento alega que o referido pedido tenha sido dirigido ao Juízo das Execuções [...] (HC 504.3XX/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 28/05/2019).

Contudo, a prisão domiciliar na fase de execução já foi concedida pelo STF, inaugurando um posicionamento favorável à preservação do vínculo familiar. Esse foi o entendimento nos HCs 152.932/SP (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1º/03/2018), 147.322/SP (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 26/09/2018) e 167.415/SP (Rel. Min. Gilmar Mendes, 11/02/2019), por exemplo. Em todos esses casos, a extensão da substituição foi deferida com referências ao HC coletivo, ao Marco Legal da Primeira Infância e às Regras de Bangkok. O entendimento geral foi de que a medida era essencial para proteger a maternidade, a infância e a dignidade da pessoa humana. Já existem, portanto, decisões aplicando uma interpretação mais benéfica às mães que cumprem pena definitiva e que foram ignoradas pelos juizes e juízas que indeferiram os pedidos com base nos dois argumentos mencionados acima.

O argumento da *reincidência* apareceu 21 vezes nos indeferimentos encontrados. Os magistrados e magistradas, geralmente, apontam as passagens criminais anteriores e salientam, especialmente nos casos envolvendo tráfico de drogas, o fato da reincidência ser específica⁷³. Outros fundamentos utilizados de forma combinada — para reforçar o entendimento de que a reincidência impede a substituição são — a *insuficiência de outras medidas para impedir a reiteração delitiva* e o *descumprimento de substituição/cautelar/liberdade concedida anteriormente*. Esses fundamentos apareceram, respectivamente, em 13 e 10 decisões. A relação de, pelo menos, dois deles esteve presente em 11 entre as 21 decisões que empregaram a reincidência para o indeferimento, sustentando a associação da prática de tráfico de drogas a um padrão de conduta recorrente, a qual só cessaria com a manutenção da prisão. Nesse sentido:

[...] Na hipótese, a fixação de prisão domiciliar não se revela adequada pois, conforme se extrai dos autos, a paciente, *embora* mãe de criança com idade de 1 ano e 6 meses (fl. 41), tem várias passagens criminais, inclusive pelo mesmo crime de tráfico, sendo, pois, reincidente (fls. 30-33). Além disso, a paciente “praticava o comércio ilegal de drogas pouco mais de um mês de ter cumprido pena pelo mesmo crime” (fl. 27). [...] (HC 487.4XX/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe 01/02/2019, destacou-se).

[...] Todavia, o fato da Paciente, no curso de prisão domiciliar substitutiva de anterior custódia por tráfico de drogas, com persecução penal ainda em curso, ser novamente flagrada por conduta delituosa de mesma tipificação (além de suposta associação para o tráfico, corrupção de menores e organização criminosa), afasta a aplicação do art. 318, inciso V, do CPP, com base no parágrafo único do art. 312 c.c. o § 4.º do art. 282, ambos também do CPP, pois a segregação passa a ser justificada para garantir a eficácia das cautelares diversas da prisão e impedir a proteção deficiente da coletividade. [...] (HC 494.1XX/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 20/05/2019).

⁷³ Quando os crimes praticados são da mesma espécie.

Importante notar que, no acórdão do HC 143.641/SP, relatado pelo Ministro Lewandowski, o STF já havia se manifestado pela excepcionalidade da prisão, mesmo na hipótese de reincidência. A orientação é privilegiar os princípios e regras que protegem o melhor interesse da criança e mantém mães e filhos fora do ambiente prisional. Além disso, caso se entenda pela não aplicação da prisão domiciliar, o juiz tem as alternativas dispostas no artigo 319 do CPP para guiar sua decisão. O ministro Lewandowski destacou, na decisão monocrática, que “[...] a suspeita de que a presa poderá voltar a traficar caso retorne à sua residência não tem fundamento legal e tampouco pode servir de escusa para deixar de aplicar a legislação vigente, que protege a dignidade da mulher e da sua prole”.

Olhando para as justificativas apresentadas para manutenção das prisões mencionadas acima, percebe-se o afastamento da orientação proposta pelo STF e a prevalência de uma posição menos favorável aos direitos das mulheres e crianças. Além dos motivos já citados, a *propensão à atividade criminosa* e o *temor social/senso de impunidade*, utilizados em uma decisão cada, também indicam essa leitura de que o delito define a trajetória da pessoa acusada e que qualquer decisão contrária à manutenção da prisão é mal vista pela sociedade.

A *idoneidade da decisão impugnada* foi utilizada em 20 decisões e demonstra uma espécie de deferência, ou condescendência, das juízas e juizes para com os colegas que decidiram anteriormente. Ao reiterar o indeferimento dos primeiros julgadores, a decisão segue desrespeitando o entendimento estabelecido no acórdão do HC coletivo e, principalmente, na decisão monocrática. Com essa justificativa, os magistrados e magistradas defendem que não há qualquer ilegalidade ou vício na decisão questionada que negou a substituição da prisão anteriormente. Dessa forma, ao invés de revisar o caso, adotando os parâmetros desencarceradores estabelecidos pela mais alta corte do país, as decisões encontradas buscam prorrogar a manutenção das prisões preventivas reforçando os argumentos/julgamentos morais negativos utilizados nas instâncias inferiores. Do mesmo modo, opera o código argumentativo *fundamentos da prisão preventiva*, empregado 14 vezes: os magistrados e magistradas parecem preferir recorrer aos argumentos que já se alinham às suas concepções, ainda que genéricos e arbitrários, do que superar o entendimento pró-encarceramento e seguir as orientações do STF.

O argumento sobre *circunstância/gravidade do caso/crime* foi empregado em 19 decisões e diz respeito a um julgamento subjetivo sobre a natureza e o contexto do crime que, conforme indicado na Tabela 3, em geral é o tráfico de drogas. Com isso, a argumentação é construída sob a ótica de que o delito de tráfico coloca em risco a ordem pública e representa um grave perigo à sociedade, em consonância com a política de criminalização das drogas existente no país. De acordo com Groterhorst e Youssef⁷⁴, a Lei 11.343 de 2006 (Lei de Drogas) deixou uma margem muito ampla para diferenciação entre traficante e usuário e também aumentou a pena para o crime de tráfico de drogas, além de introduzir novas categorias do delito não previstas na legislação anterior.

Nenhum dos dispositivos normativos relacionados à substituição da prisão preventiva por domiciliar restringe a aplicação para delitos de tráfico, crimes cometidos sem violência ou sem grave ameaça. Pelo contrário, a restrição para aplicar a substituição é para a prática de crime *com emprego de violência ou grave ameaça*, conforme estabelecido pelo artigo 318-A, I do CPP, e foi indicada como justificativa para negar a substituição em 14 das 72 decisões. Esse não foi, portanto, um argumento que prevaleceu nos indeferimentos.

O fato de a *criança* estar *sob os cuidados de outra pessoa* apareceu em 18 decisões diferentes. Na opinião dos juizes e juízas que empregaram tal fundamento, a existência de um(a) cuidador(a) é o suficiente para não configurar uma situação de desamparo da criança ou demonstrar a desnecessidade da figura materna, justificando a não concessão da prisão domiciliar. A situação das mães, nesse caso, é de infortúnio e penalização em quaisquer das circunstâncias:

⁷⁴ GROTERHORST, Rebecca; YOUSSEF, Surrailly Fernandes. *Prisão domiciliar de mulheres por tráfico de drogas no Brasil: normas aplicáveis e desafios para implementação*. Instituto Pro Bono, 2020. Disponível em: <https://probono.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pris%C3%A3o-domiciliar-de-mulheres-por-tr%C3%A1fico-de-drogas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

se ao ser questionada sobre com quem estavam as crianças no momento do flagrante ou com quem estão enquanto estão presas, a mulher responde que eles estavam ou estão com terceiros, deduz-se que os filhos e filhas estão ou podem ficar sob os cuidados de outras pessoas (mesmo quando na fala da mulher tenha ficado claro que se tratava de um cuidado temporário). Por outro lado, se a mulher responde que os filhos estavam com ela no momento do flagrante ou que estavam sozinhos em casa, esse argumento é utilizado também para negar a prisão domiciliar, alegando que se trata de mãe negligente que deveria ser afastada de seus filhos e suas filhas⁷⁵.

Muitas vezes, o papel de cuidado acaba sendo exercido por outras mulheres — avós, irmãs, tias e vizinhas das mulheres em situação de privação de liberdade — e tem, portanto, um duplo papel em relação ao processo de penalização. As condições ou circunstâncias de convivência entre a criança e esses cuidadores sequer é motivo de preocupação por parte dos juízes e juízas. Pelo contrário, nos casos analisados nesta pesquisa ficou claro que esse é mais um elemento que conta em desfavor das mulheres que pleiteiam a substituição da prisão. Isso porque, mesmo em situações de extrema vulnerabilidade dos cuidadores, se o juiz não for convencido da veracidade do que as mulheres alegam, a substituição não é concedida. Em diversas passagens, os magistrados e magistradas exigem provas de que os familiares não têm condições de cuidar das crianças, colocando em dúvida a palavra das mães e utilizando isso como uma prova de que não são imprescindíveis aos cuidados dos filhos:

[...] o menor não está em situação de completo desamparo, já que está sob os cuidados do avô materno, não se vislumbrando a possibilidade de concessão do benefício almejado pelo só fato do cuidador do menor ser pessoa de idade avançada e cadeirante, por total ausência de previsão legal e não se tratar de excepcional necessidade, como tratado acima. (HC 462.8XX/SP, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe 18/12/2018, destacou-se)

[...] não vejo prova da absoluta impossibilidade da avó materna em cuidar da filha da custodiada (não há claro documento demonstrando esse fato, apesar da prova acostada pela defesa), afastando a sua imprescindibilidade ao cuidado do rebento. (HC 063339X-XX.2020.8.06.0000, TJCE, Rel. Desa. Lígia Andrade de Alencar Magalhães, DJe 15/10/2020)

[...] Ademais, apesar da documentação anexa aos autos, a impetrante não colacionou elementos probatórios que atestem que a paciente é a única capaz de cuidar dos infantes, bem como não acostou documentos que comprovem a impossibilidade da avó materna de assistir os infantes. (HC 063493X-XX.2020.8.06.0000, TJCE, Rel. Des. Sérgio Luiz Arruda Parente, DJe 06/11/2020)

Como visto, a existência de outras pessoas para cuidar da criança enquanto a mãe está privada de liberdade é presumida e utilizada pelas juízas e juízes para demonstrar que ela não é imprescindível e fundamental na vida dos filhos. Em 10 decisões, foi encontrada a chave argumentativa de *imprescindibilidade não comprovada*, a qual trata justamente de uma exigência por parte dos magistrados de que as mulheres comprovem que são essenciais para os cuidados de seus filhos. Esse tipo de exigência viola, claramente, o acórdão do HC 143.641/SP, que deixou claro que “para apurar a situação de guardião dos filhos da mulher presa, dever-se-á dar credibilidade à palavra da mãe”.

Isso também afronta o disposto no artigo 318 do CPP, que exige, apenas, para o homem o requisito de ser o único responsável pelos cuidados dos filhos. Além de exigir expressamente a comprovação — não prevista em lei — da imprescindibilidade materna, outros argumentos como *ausência de outros cuidadores não comprovada* (5), *vulnerabilidade/necessidade da criança não alegada/comprovada* (4) e *ausência de prova documental da maternidade* (2), também foram utilizados nas decisões. Constitui-se, portanto, um processo reiterado de desqualificação da maternidade exercida pela mulher em situação de conflito com a lei.

⁷⁵ INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *MaternidadeSemPrisão*: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres. São Paulo: ITTC, 2019. Disponível em: <http://itcc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadesemprisao-aplicacao-marco-legal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 56-57.

A discussão proposta por Groterhorst e Youssef⁷⁶ sobre a “hierarquização das maternidades das mulheres encarceradas” é pertinente para a análise dos argumentos associados a comportamentos “desviantes”, que se afastam dos padrões de gênero atrelados às mulheres, especialmente do exercício exclusivo do papel de cuidado das crianças. Os indeferimentos pautados no fato de que o *crime ocorreu na residência* (15) e da *exposição da(s) criança(s) ao crime* (13) corroboram para a construção de uma imagem negativa da maternagem dessas mulheres, as quais “falharam” em cumprir com os ideais e expectativas tradicionalmente associados a esse papel. Com isso, são mobilizadas características “negativas” incompatíveis com o exercício da maternidade. Nessa perspectiva:

na presente hipótese, observo situação excepcionalíssima que impede a concessão do benefício deferido no acórdão reprochado, porquanto a traficância ocorria na residência da acusada, local em que a criança residia. Confira-se: “[...] verifica-se que a paciente, mesmo ciente de que era mãe de filho menor, foi presa em flagrante quando trazia consigo e mantinha em depósito quantidade considerável de cocaína, bem como mantinha maior quantidade em sua residência, inclusive o dentro do quarto do infante” (AgREsp 1.611.XXX/GO, Rel. Min. Leopoldo de Arruda Raposo, DJe 12/02/2020).

Isso também ocorre com a utilização do argumento de que a *presença materna é mais prejudicial do que benéfica para as crianças*, encontrado em 14 casos, e da *proteção integral da criança* que apareceu em 9 decisões. Braga e Franklin⁷⁷, analisando decisões sobre pedidos de prisão domiciliar, antes da edição do Marco Legal da Primeira Infância, identificaram dois padrões principais de julgamento das mães privadas de liberdade: ou os juízes atribuíam à maternidade uma espécie de “salvação moral” e, portanto, reconheciam os direitos de maternagem como forma/na expectativa da mulher sair do crime; ou os juízes indeferiram os pedidos, principalmente nos casos de mães com filhos menores (não bebês) e não gestantes, sob o argumento de que o cometimento do crime não é um comportamento compatível com o papel de uma mãe que é imprescindível aos cuidados de uma criança. Nesse sentido:

sendo assim, é de se concluir que o fato de a mulher praticar o tráfico de drogas no interior da residência em que habita com os filhos, por si só, não basta para coibir a concessão do regime domiciliar, posto que não configura a “situação excepcionalíssima” referida pelo STF quando do julgamento do HC 143.641/SP. Tal fato, portanto, deve vir reforçado por outras situações ou circunstâncias que demonstrem a impossibilidade do deferimento da prisão domiciliar. Uma delas, sem qualquer dúvida, ocorre quando a conduta da genitora, apesar de, à primeira vista, aparentar que atende às necessidades dos infantes com sua presença física, em realidade, representa risco à integridade e à saúde dos mesmos. É o caso verificado nestes autos, em que, além de a recorrida empregar a própria residência para comercializar drogas, pratica o tráfico de forma corriqueira, como um verdadeiro meio de vida, posto que o crime a que atualmente responde foi praticado enquanto respondia em prisão domiciliar pela prática de outro delito de tráfico, pelo qual resultou condenada. (HC 140933X-XX.2019.8.12.0000, TJMS, Rel. Des. Luiz Claudio Bonassini da Silva, DJe 05/09/2019).

Novamente, o emprego desses argumentos entra em conflito com os esclarecimentos presentes na decisão monocrática do HC coletivo. Segundo o ministro Ricardo Lewandowski,

[...] ademais, a concepção de que a mãe que trafica põe sua prole em risco e, por este motivo, não é digna da prisão domiciliar, não encontra amparo legal e é dissonante do ideal encampado quando da concessão do habeas corpus coletivo.

[...] não configura situação excepcionalíssima, apta a evitar a concessão da ordem no caso concreto, o fato de o flagrante ter sido realizado pela suposta prática de tráfico de entorpecentes na residência da presa, porque não é justo nem legítimo penalizar a presa e aos que dela dependem por eventual deficiência na capacidade de fiscalização das forças de segurança⁷⁸.

⁷⁶ GROTERHORST, Rebecca; YOUSSEF, Surrailly Fernandes. *Prisão domiciliar de mulheres por tráfico de drogas no Brasil: normas aplicáveis e desafios para implementação*. Instituto Pro Bono, 2020. Disponível em: <https://probono.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pris%C3%A3o-domiciliar-de-mulheres-por-tr%C3%A1fico-de-drogas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁷⁷ BRAGA, Ana Gabriela; FRANKLIN, Naila Ingrid Chaves. Quando a casa é a prisão: uma análise de decisões de prisão domiciliar de grávidas e mães pós a Lei 12.403/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 09, n. 01, p. 349-375, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18579/15789>. Acesso em: 01 jul. 2022.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Decisão monocrática (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pacte.(s): Todas as mulheres

Em comparação com outras justificativas vistas até o momento, a afirmação de que o crime se constitui como uma *conduta inadequada para uma mãe* foi usada em menor proporção, aparecendo em 2 decisões de forma expressa. Todavia, as características gerais das fundamentações indicam que o julgamento das mães que cometem crimes transcende a tipificação legal e ganha contornos altamente subjetivos em razão do rompimento das expectativas morais sobre o exercício da maternidade que os profissionais do sistema de justiça possuem. Aponta também para esse mesmo sentido a alegação de que a mulher *engravidou durante o cumprimento da pena em regime fechado*, empregado em uma decisão.

Isso tudo reflete um processo de criminalização diferenciado vivido por essas mulheres, o qual resulta na atribuição de uma pena por violar tanto os códigos legais quanto os morais. Essa pena pode ser ainda maior do que a de homens, mesmo que o crime seja o mesmo. Uma pesquisa realizada com dados da Defensoria Pública da União no Recife sobre as acusações por tráfico de drogas, por exemplo, identificou uma diferença entre as penas atribuídas a homens e mulheres pelo mesmo crime. De acordo com Lopes *et al.*⁷⁹, a pena definitiva média das mulheres foi maior que a dos homens, já que, para elas, houve uma menor aplicação da causa de diminuição de pena, que configura o tráfico privilegiado, prevista no §4º do artigo 33 da Lei de Drogas. Além disso, as condenações ao regime aberto, que é menos gravoso, foram muito mais frequentes para os homens do que para as mulheres.

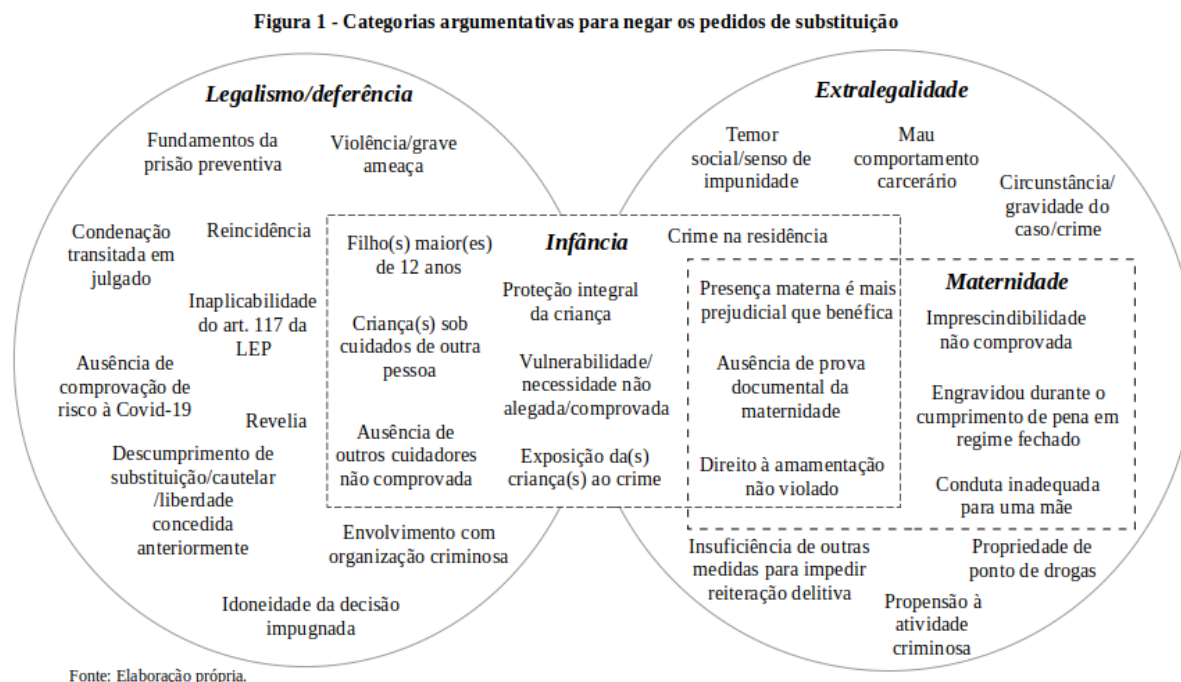
3.2 Interpretação e agrupamento dos argumentos: direito, moralidade e maternidade em conflito?

Na terceira etapa e última etapa de análise, agrupamos os 29 argumentos em quatro macrocategorias: a) legalismo/deferência — representando os argumentos extraídos da legislação, jurisprudência ou das decisões que negaram anteriormente os pedidos de substituição que os atuais magistrados consideram como legítimas e, portanto, adotam um comportamento de anuência ao mantê-las; b) extralegalidade — agrupa as justificativas não previstas juridicamente, frequentemente associadas a valores morais/julgamentos subjetivos expostos pelos magistrados em suas decisões; c) infância — reúne os argumentos que envolvem de forma central a situação das crianças cujas mães, pais ou responsáveis tenham sido presos; d) maternidade — refere-se aos julgamentos sobre o comportamento materno e o relacionamento com seus filhos e filhas. Na Figura 1, ilustram-se os códigos argumentativos e a relação com as macrocategorias de agrupamento criadas.

submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 6-7.

⁷⁹ LOPES, Tarcila Maia (coord.). *Tráfico Internacional de Entorpecentes*: pesquisa de campo dos casos patrocinados pela Defensoria Pública da União no Recife entre 2016-2019. [S. l.]: DPU, [202-?]. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/thumbnails/escola/Relatorio_DPU_Trafico_Internacional_de_Entorpecentes.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022. p. 37-39.

Figura 1 – Categorias argumentativas para negar os pedidos de substituição



Fonte: elaboração própria.

As justificativas de cunho *legal* ou *deferente* indicam a construção de um posicionamento com base em normas e jurisprudências que acabam operando em desfavor das mães que pedem a substituição da prisão. Esses entendimentos mantêm as prisões e reiteram as decisões de instâncias inferiores, indicando deferência ao posicionamento dos colegas que julgaram primeiro o caso. Em vários casos nos quais seria cabível a substituição, há uma interpretação contrária aos precedentes do STF que têm decidido a favor da manutenção do convívio entre mães e filhos fora do ambiente penitenciário. Além disso, alguns recorrem a preceitos e critérios subjetivos, apenas reiterando a credibilidade do juízo anterior, por exemplo, sem observar as circunstâncias concretas à luz das normas e julgados mais benéficos aos réus.

Com relação aos argumentos conectados ao tema da *infância*, na fronteira entre o *legal* e o *extralegal*, há uma série de situações que justamente ora estão ancoradas em um parâmetro normativo, ora em um julgamento dos próprios magistrados e magistradas sobre a relação entre a criança, sua mãe/responsável e a prática do crime. O uso de alguns argumentos, como a *proteção integral*, é muito simbólico, uma vez que, para estar integralmente protegida, na visão desses julgadores, essa criança precisa ser afastada de qualquer situação prejudicial ou nociva, mesmo que isso signifique afastá-la de sua mãe.

O grupo de argumentos da *maternidade* é bastante complexo porque está fortemente relacionado à *infância* e à *extralegalidade*. Alguns argumentos objetivaram desqualificar o exercício da maternidade tendo como parâmetro os eventuais efeitos que a prática criminosa da mãe poderia ter sobre o desenvolvimento dos filhos. Ou ainda indicar que não existiria vínculo entre mãe e filho(s), atestando que o convívio entre eles seria dispensável. Também reúne justificativas que definem como ruins, inadequadas, a conduta das mulheres, tanto pelo fato de ter cometido algum crime quanto por fazê-lo sendo mãe. Em sentido oposto ao orientado pelo STF, foi exigido que as mães comprovassem determinadas circunstâncias que ou não dependem de comprovação ou ainda são relacionadas à estrutura carcerária e suas condições para acolher mãe e filhos. Exemplo disso foram as cobranças de prova documental do vínculo alegado, da inexistência de outras pessoas aptas a cuidar das crianças ou de que sua presença é imprescindível para a criança.

Muitos argumentos sequer têm alguma previsão legal para se apoiar, como é o caso da *propensão à atividade criminosa*, *insuficiência de medidas diversas da prisão para impedir novo crime* e o *temor social ou senso de impunidade*,

agrupados sob a ideia de *extralegalidade*. São juízos sobre a circunstância, um comportamento ou a opinião pública, claramente subjetivos e variáveis segundo quem julga. Nesses casos, fica clara, na leitura das decisões, a expressão dos preconceitos e opiniões pessoais dos juízes e juízas, que ultrapassa a análise sobre a aplicabilidade do (e de qual) direito e configura um julgamento sobre o exercício do papel de mãe, principalmente das mulheres que pedem a substituição da prisão preventiva por domiciliar.

Essa forma mais ampla de conjugar os argumentos foi pensada para tentar ilustrar melhor a relação estabelecida entre as justificativas fornecidas pelos(as) magistrados(as) para negar os pedidos. Não se trata de uma estrutura rígida e exclusiva para a análise dos casos e sim uma tentativa de extrair ao máximo os parâmetros subjacentes aos argumentos utilizados pelos(as) julgadores(as) para negar as substituições das prisões. O aspecto crucial que pode ser ressaltado desse processo é que, apesar de não estar sempre explícito, as justificativas carregam consigo valores morais, preconceitos e convicções próprias dos julgadores que vão de encontro à orientação legal e jurisprudencial do STF. Com isso, uma parte das potenciais beneficiárias da substituição da prisão, assim como de outras medidas previstas em lei que visam garantir o convívio entre crianças e responsáveis, seguem sem seus direitos efetivamente garantidos.

4 Considerações finais

Este artigo buscou identificar as repercussões da monocrática proferida pelo ministro Ricardo Lewandowski em outubro de 2018 no âmbito do HC 143.641/SP, HC coletivo que determinou a substituição da prisão preventiva pela domiciliar de todas as mulheres presas, gestantes, puérperas ou mães de crianças e de pessoas com deficiência, bem como para as adolescentes sujeitas a medidas socioeducativas em idêntica situação no território nacional. Diante dos relatos indicando o descumprimento dessa ordem em vários tribunais do país, sob o argumento de que seriam “situações excepcionalíssimas”, o intuito dessa decisão monocrática foi de esclarecer o uso do termo e reiterar o que foi determinado no acórdão do HC, restringindo as hipóteses de não concessão da medida.

A partir da análise de decisões sobre os pedidos de substituição de prisão preventiva por domiciliar, sustentados pelos artigos 318 e 318-A do CPP e o acórdão do HC 143.641, os objetivos do trabalho foram verificar como a decisão monocrática é interpretada e utilizada pelos magistrados e magistradas e, nos casos em que os pedidos são negados, quais “situações excepcionalíssimas” seguem justificando o posicionamento dessas juízas e juízes. Foram analisadas 356 decisões mencionando a monocrática de Lewandowski, distribuídas nos seguintes tribunais: STF (9), STF (212), TJAM (2), TJCE (85), TJMS (44), TJSP (1), TRF3 (3). A maioria delas, 305 decisões, dizem respeito a pedidos de *habeas corpus*, cujos pacientes são predominantemente mães, acusadas de crimes relacionados ao tráfico de drogas e com filhos menores de 12 (doze) anos de idade.

Verificou-se que a referência à decisão monocrática foi utilizada para sustentar o deferimento das substituições na maioria das vezes, considerando-se os esclarecimentos prestados pelo ministro Lewandowski sobre quais situações não devem ser consideradas “excepcionalíssimas”. Das 356 decisões encontradas, 284 tiveram o resultado favorável à substituição. Os outros 72 casos tiveram o pedido negado e os argumentos para o indeferimento foram analisados em maior profundidade.

Este trabalho avança, significativamente, no campo de análise das repercussões das mudanças promovidas pelo Marco Legal da Primeira Infância no CPP e das decisões emblemáticas do STF sobre os pedidos de substituição preventiva por domiciliar. Por um lado, os resultados tendem a mostrar que os esclarecimentos prestados na decisão monocrática podem ter um efeito benéfico na análise dos pedidos de substituição. De outro, restam, ainda, situações nas quais mulheres e crianças continuam sem usufruir do direito à substituição estabelecido em lei e confirmado no HC coletivo pelo Supremo.

Os indeferimentos, além de resultarem de um processo de criminalização legal e moral das mães que cometem crimes, destacam a necessidade de pensar melhores formas de viabilizar o desencarceramento em outros estágios processuais além do cumprimento de prisão preventiva. A pesquisa deixa claro que, apesar do esforço da decisão monocrática em tentar esclarecer quais situações não podem ser consideradas excepcionalíssimas para negar os pedidos de substituição da prisão preventiva, os mesmos parâmetros morais/subjetivos seguem sendo utilizados pelas juízas e juizes de diversos tribunais para manter o afastamento entre mães e crianças por meio da manutenção da privação de liberdade.

Argumentos de natureza legal e deferente às decisões anteriores, como o fato de a condenação já ter transitado em julgado, a impossibilidade de aplicar o artigo 117 da LEP e a idoneidade da decisão impugnada, foram bastante mobilizados pelas magistradas e magistrados. Também foram muito recorrentes os juízos de valor sobre a (in)compatibilidade entre o exercício da maternidade e a prática criminosa, uma vez que a convivência das crianças com as mães que cometem crimes seria tão nociva para o seu desenvolvimento que seria melhor protegê-las rompendo esse vínculo a partir da manutenção da prisão em cárcere.

Na prática, quantas crianças foram e permanecem afastadas do convívio de seus familiares, principalmente mães, em razão da (ilegal) desconsideração do Marco Legal da Primeira Infância? Quantos casos — cuja mobilização do artigo 318 do CPP seria possível — seguem sem pedido e concessão pelo sistema de justiça? Como superar a precariedade da prisão domiciliar, que é temporária e também impõe restrições significativas às mulheres que têm medo de sair de suas residências, seja para levar a criança à escola ou procurar trabalho, e descumprir essa medida? De que forma, é possível estruturar e implementar políticas públicas de apoio às mulheres para que elas possam ao mesmo tempo cumprir as medidas impostas pela justiça e ter acesso a outros direitos como trabalho, saúde, educação e lazer? Como estender esses direitos às mulheres cuja condenação já transitou em julgado? Essas, e tantas outras questões que envolvem o encarceramento e a proteção da infância se destacam a partir deste estudo e constituem um convite a novas investigações e, principalmente, intervenções do poder público para efetivar os direitos das mulheres e crianças cujas histórias foram atravessadas pelo direito penal.

Referências

ALMEIDA, Maria Clara D'Ávila *et al.* *Mulheres Sem Prisão*: enfrentando a (in)visibilidade das mulheres submetidas à justiça criminal. São Paulo: ITTC - Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, 2019. Disponível em: <https://ittc.org.br/wp-content/uploads/2019/05/mulheresemprisao-enfrentando-invisibilidade-mulheres-submetidas-a-justica-criminal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ANGOTTI, Bruna. *Entre as leis da ciência, do Estado e de Deus*: o surgimento dos presídios femininos no Brasil. 2. ed. San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/06/bruna-angotti-entre-as-leis-da-cincia-do-estado-e-de-deus.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa; TRAMONTINA, Robison. Cuidado e direitos fundamentais: o caso do habeas corpus coletivo para pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. *Revista Espaço Jurídico*, v. 21, n. 2, p. 563-576, 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26616/15828>. Acesso em: 01 jul. 2022.

AUDIÊNCIAS Públicas do STF - Sistema penitenciário brasileiro - 4ª Parte. Publicado pelo canal TV Justiça Oficial. [S. l.: s. n.], 2021. 1 vídeo (50 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Qin2ICzBIFk>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BASTOS, Alberto Luiz Hanemann. Rápido e devagar: duas formas de valorar provas, aplicar precedentes e (in)admitir recursos. *Revista Jurídica Uniandrade*, v. 32, n. 1, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://revista.uniandrade.br/index.php/juridica/article/view/2182>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BOITEUX, Luciana *et al.* *Mulheres e crianças encarceradas*: um estudo jurídico-social sobre a experiência da maternidade no sistema prisional do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Laboratório de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), [201-]. Disponível em: <http://fileservr.idpc.net/library/M--es-encarceradas-UFRJ.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRAGA, Ana Gabriela. Entre a soberania da lei e o chão da prisão: a maternidade encarcerada. *Revista Direito GV* [online], v. 11, n. 2, p. 523-546, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/qHnWZrVyx7xV9DQwr97rdZQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRAGA, Ana Gabriela; ANGOTTI, Bruna. *Dar à luz na sombra*: exercício da maternidade na prisão. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2019.

BRAGA, Ana Gabriela; FRANKLIN, Naila Ingrid Chaves. Quando a casa é a prisão: uma análise de decisões de prisão domiciliar de grávidas e mães pós a Lei 12.403/2011. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 09, n. 01, p. 349-375, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18579/15789>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.769, de 19 de dezembro de 2018*. Altera o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), as Leis nºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), e 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para estabelecer a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar da mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência e para disciplinar o regime de cumprimento de pena privativa de liberdade de condenadas na mesma situação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13769-19-dezembro-2018-787485-publicacaooriginal-157028-pl.html>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6.998, de 18 de dezembro de 2013*. Altera o artigo 1º e insere dispositivos sobre a Primeira Infância na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604836>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Infopen Mulheres*. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça e da Segurança

Pública; Departamento Penitenciário Nacional, 2018. Disponível em: https://conectas.org/wp-content/uploads/2018/05/infopenmulheres_arte_07-03-18-1.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Decisão monocrática (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pcte.(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 de outubro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DecisoHC143641.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Habeas Corpus 165.704/DF*. Pcte.(s): Todas as pessoas que se encontram presas e que têm sob a sua única responsabilidade deficientes e crianças. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Brasília, 20 de outubro de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5596542>. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *Inteiro Teor do Acórdão (Habeas Corpus 143.641/SP)*. Pcte.(s): Todas as mulheres submetidas à prisão cautelar no sistema penitenciário nacional [...]. Impte.(s): Defensoria Pública da União. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748401053>. Acesso em: 01 jul. 2022.

COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. *Habeas corpus coletivo*: com pedido de medida liminar: [Petição inicial (Habeas Corpus 143.641/SP)]. São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, 08 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/hc-presas-gravidas-maes-criancas-12-anos.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual Resolução nº 369/2021*: substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/manual-resolucao-369.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Regras de Bangkok*: regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 369, de 19 de janeiro de 2021*. Estabelece procedimentos e diretrizes para a substituição da privação de liberdade de gestantes, mães, pais e responsáveis por crianças e pessoas com deficiência [...]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original22125020210125600f4262ef03f.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3u7gFas>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FERNANDES, Luciana Costa. *Como juízas mulheres julgam mulheres pelo tráfico de drogas*: discursos criminológicos reforçando privilégios e silenciamentos na cidade do Rio de Janeiro. 2018. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

FERNANDES, Luciana Costa. Guerra contra as drogas: medo e ódio e as opressões imbricadas de gênero, raça e classe em território brasileiro. *Monções* - Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 9, n. 17, p. 333-363, 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/10953>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FRAGALE FILHO, Roberto; MOREIRA, Rafaela Selem; SCIAMMARELLA, Ana Paula de O. Magistratura e gênero: um olhar sobre as mulheres nas cúpulas do judiciário brasileiro. *E-Cadernos CES*, Coimbra, n. 24, 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1968>. Acesso em: 01 jul. 2022.

FRAGOSO, Nathalie *et al.* Filhos & algemas nos braços: o enfrentamento do encarceramento feminino & suas graves consequências sociais. In: INSTITUTO ALANA; COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. *Pela liberdade: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças*. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 10-19. Disponível em: https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2019/05/pela_liberdade.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

FRANCESCONI, Thaís Regina Henrique. *O dever de fundamentação das decisões judiciais*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

FREIRE, Christiane Russomano; MELLO, Kátia Sento Sé. Juízos morais e sujeição criminal no contexto da prisão domiciliar de mulheres em condição de maternidade no Brasil. In: MAIA, Roseme; CRUZ, Verônica (org.). *Saberes plurais: produção acadêmica em sociedade, cultura e serviço social*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020. p. 61-77.

GOMES, Juliana Cesário Alvim; NOGUEIRA, Rafaela; ARGUELHES, Diego Werneck. Gênero e comportamento judicial no supremo tribunal federal: os ministros confiam menos em relatoras mulheres? *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 854-876, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/5326/3985>. Acesso em: 01 jul. 2022.

GROTHERHORST, Rebecca; YOUSSEF, Surrailly Fernandes. *Prisão domiciliar de mulheres por tráfico de drogas no Brasil: normas aplicáveis e desafios para implementação*. Instituto Pro Bono, 2020. Disponível em: <https://probono.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Pris%C3%A3o-domiciliar-de-mulheres-por-tr%C3%A1fico-de-drogas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

HARTMANN, Ivar *et al.* *Primeira infância no Poder Judiciário: evidências empíricas da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. No prelo.

HARTMANN, Ivar; CHADA, Daniel. A razão sem condições de qualidade. In: VILHENA, Oscar (org.). *Coletânea organizada pela FGV Direito São Paulo com trabalhos que discutem o artigo “A Razão Sem Voto: O Supremo Tribunal Federal e o Governo da Maioria”, de Luís Roberto Barroso*. 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2689294. Acesso em: 01 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS; INSTITUTO TERRA TRABALHO E CIDADANIA; PASTORAL CARCERÁRIA NACIONAL. *[Memorial (Habeas Corpus 143.641/SP)]*. São Paulo, 16 fev. 2018. Disponível em: https://www.dropbox.com/sh/02a5t7702eq5t83/AACgQrke3PaMYzrJtuxHmFVsa?dl=0&preview=HC_parte+3.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *MaternidadeSemPrisão: diagnóstico da aplicação do Marco Legal da Primeira Infância para o desencarceramento de mulheres*. São Paulo: ITTC, 2019. Disponível em: <http://itc.org.br/wp-content/uploads/2019/10/maternidadesemprisao-aplicacao-marco-legal.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

INSTITUTO TERRA, TRABALHO E CIDADANIA. *Relatório MulheresSemPrisão: desafios e possibilidades para reduzir a prisão provisória de mulheres*. [S. l]: ITTC, 2017. Disponível em: <https://itc.org.br/wp-content/uploads/2017/03/relat%C3%B3rio-mulheres-sem-prisao.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

KAWAHGE, Tharuell Lima. *Mulheres na magistratura paraense: uma análise das percepções das desembargadoras do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) sobre trajetória profissional e atuação jurisdicional voltada à efetivação dos direitos humanos das mulheres*. 2017. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.

KAWAHGE, Tharuell Lima; SEVERI, Fabiana Cristina. Para além de números: uma análise dos estudos sobre a feminização da magistratura. *Revista de Informação Legislativa - RIL*, Brasília, v. 56, n. 222, p. 51-73, abr./jun. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/222/ril_v56_n222_p51. Acesso em: 01 jul. 2022.

LEAL, Maria do Carmo *et al.* Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, [online], v. 21, n. 7, p. 2061-2070, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/PpqmzBJWf5KMTfzT37nt5Bk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jul. 2022.

LOPES, Tarcila Maia (coord.). *Tráfico Internacional de Entorpecentes: pesquisa de campo dos casos patrocinados pela Defensoria Pública da União no Recife entre 2016-2019*. [S. l.]: DPU, [202-?]. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/thumbnails/escola/Relatorio_DPU_Trafico_Internacional_de_Entorpecentes.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

MACEDO, Lino. Direito das crianças pequenas ao seu desenvolvimento integral. In: HENRIQUES, Isabella (coord.). *Primeira Infância no Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes: uma experiência a ser replicada*. São Paulo: Instituto Alana, 2019. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2019/07/primeira_infancia_no_sistema_de_garantia_de_direitos_de_crianças_adolescentes.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

MACHADO, Máira Rocha; BARROS, Matheus de; GUARANHA, Olívia Landi Corrales; PASSOS, Julia Adib. Penas alternativas para pequenos traficantes: os argumentos do TJSP na engrenagem do superencarceramento. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 604-629, 2018. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/5155/3710>. Acesso em: 01 jul. 2022.

RAMOS, Anna Carolina Meira. Maternidade e prisão domiciliar: jurisprudência do TJ/RS após as alterações promovidas pelo Estatuto da Primeira Infância. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 22, p. 103-127, 2018. Disponível em: <https://revista.defensoria.rs.def.br/defensoria/article/view/122>. Acesso em: 01 jul. 2022.

SCHWAN, Ana Carolina Oliveira Golvim *et al.* O caos prisional e a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo na defesa de mães no cárcere. In: INSTITUTO ALANA; COLETIVO DE ADVOCACIA EM DIREITOS HUMANOS. *Pela liberdade: a história do habeas corpus coletivo para mães & crianças*. São Paulo: Instituto Alana, 2019. p. 56-67. Disponível em: https://prioridadeabsoluta.org.br/wp-content/uploads/2019/05/pela_liberdade.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 81-115, 2016. Disponível em: http://www.jusdh.org.br/files/2016/03/Artigo_G%C3%AAnero-e-Justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

SILVA, Vitória Régia da; ASSIS, Carolina de. Entrevista: Gestação e maternidade não compatíveis com prisão. *Gênero e Número*, 08 nov. 2017. Disponível em: <https://www.generonumero.media/gestacao-e-maternidade-nao-sao-compativeis-com-prisao/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. *Civilistica.com.*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://civilistica.com/precedente-e-jurisprudencia/>. Acesso em: 01 jul. 2022.

WURSTER, Tani Maria. *O outro encarcerado: ser mulher importa para o sistema de justiça?* 2019. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

YOUNGERS, Coletta (ed.). *Mulheres, política de drogas e encarceramento: um guia para a reforma em políticas na América Latina e no Caribe*. 2016. Disponível em: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/10/Portuguese-Report-WEB-Version.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Agradecimentos

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito do projeto “Estudos sobre a incorporação do Marco Legal da Primeira Infância em decisões judiciais: Uma análise macrossistêmica dos dados jurídicos de decisões judiciais e avaliação do comportamento judicial” que contou com apoio inicial do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), em 2020, e da RPCAP (Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado) da Fundação Getulio Vargas, em 2021.

Apêndice A - Quadro 1

Quadro 1 - Codificação dos argumentos utilizados para indeferir os pedidos de substituição da prisão preventiva por domiciliar	
<i>Código</i>	<i>Explicação/contexto de utilização do argumento</i>
Condenação transitada em julgado	A condenação não pode mais ser objeto de recurso, ou seja, a decisão já se tornou definitiva. A condenação transitada em julgado é usada como argumento para negar o pedido de substituição porque, segundo os(as) magistrados(as), a prisão não seria mais preventiva e sim definitiva, não estando no escopo de aplicação do artigo 318 do CPP. Guarda forte relação com o argumento da inaplicabilidade do artigo 117 da LEP, mencionado abaixo.
Inaplicabilidade do artigo 117 da LEP	Impossibilidade de aplicar o artigo 117 da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), que dispõe sobre o recolhimento em residência particular da pessoa que cumpre pena em regime aberto se ela for maior de 70 anos, tenha doença grave, tenha filho menor ou deficiente físico ou mental, ou seja gestante. O artigo 117 da LEP seria uma alternativa para aplicar a prisão domiciliar na fase de execução da pena, contemplando assim os casos onde já houve condenação e trânsito em julgado, por exemplo. Todavia, utiliza-se esse argumento para evitar aplicar a substituição de uma prisão que já não é preventiva mais ou em regime diferente do aberto, conforme descrito no artigo. Essa justificativa da inaplicabilidade, usada na maioria das vezes junto ao fato de que a condenação já transitou em julgado, denota também uma escusa dos(as) magistrados(as) para não concederem por conta própria a substituição baseada no artigo 117, sob pena de supressão de instância. Isso quer dizer, eles relembram a existência desse artigo, mas se negam a aplicá-lo de imediato porque seria necessário pedir ao juízo originário antes.
Reincidência	Utilizado nos casos em que a pessoa praticou crime novamente. Concepção de que a pessoa não é digna ou não tem direito à substituição justamente porque voltou a cometer um crime.
Idoneidade da decisão impugnada	A decisão anterior, ou seja, a decisão impugnada pelo HC não tem vício, ilegalidade, é idônea. Sinal de concordância, deferência das(os) magistrada(os) para com aquilo que foi decidido pelos pares anteriormente.
Circunstância/gravidade do caso/crime	Julgamento subjetivo sobre a natureza e o próprio contexto (local, horário, quantidade de pessoas “expostas” ao delito, tipo/quantidade de entorpecente apreendido etc.) no qual o crime aconteceu.
Criança sob os cuidados de outra pessoa	A criança encontra-se sob os cuidados e responsabilidade de outra pessoa, por isso não está desamparada ou depende da(o) paciente/ré(u) que pede a substituição da prisão. Usado também nos casos em que a guarda (legal) da criança é exercida por outra pessoa.
Crime na residência	Crime cometido na residência, local onde vivem as crianças. Essa justificativa foi mobilizada especialmente nos casos de tráfico de drogas e tem uma forte ligação com o argumento de exposição das crianças à prática do crime.
Presença materna é mais prejudicial que benéfica	Justificativa pautada na ideia de que a mãe que comete crimes não é uma boa mãe e, na verdade, representa um perigo à criança e ao seu desenvolvimento sadio. A presença da mãe implicaria em risco ao futuro da criança já que ela seria um mau exemplo de pessoa a ser seguido. Argumento profundamente relacionado aos estereótipos de gênero e maternidade.

Fundamentos da prisão preventiva	Argumento que retoma os motivos da decretação da prisão preventiva para resguardar a ordem pública e dar seguimento ao processo, tendo em vista o perigo de deixar o agente em liberdade. Entendimento de que a prisão preventiva foi devidamente justificada e não deve ser substituída.
Violência/Grave ameaça	Diz respeito à prática de crime com emprego de violência ou grave ameaça. Utilizada como justificativa possível para negar os pedidos de substituição, conforme consta no acórdão do HC 143.641/SP e no artigo 318-A, I, CPP.
Exposição da(s) criança(s) ao crime	Prática de crime na presença ou em ambiente onde a criança teria fácil acesso/assistiria ao crime (ex.: drogas escondidas nos brinquedos ou no quarto da criança). Utilizado com frequência junto ao argumento do crime praticado na residência.
Insuficiência de outras medidas para impedir a reiteração delitiva	Sustenta que há risco de um novo crime acontecer, portanto, qualquer medida que não seja a manutenção da prisão em ambiente carcerário é considerada insuficiente.
Descumprimento de substituição/cautelar/liberdade concedida anteriormente	Houve descumprimento/violação de alguma medida substitutiva da prisão em ambiente carcerário, como medidas cautelares ou a própria prisão domiciliar. Os(as) magistrados(as) também usaram esse argumento para os casos nos quais o crime que desencadeou a prisão preventiva discutida no pedido em questão foi cometido durante a vigência da medida desencarceradora.
Imprescindibilidade não comprovada	Falta de comprovação de que a(o) paciente/ré(u) é imprescindível aos cuidados da criança ou pessoa que necessita (ex.: pais idosos, pessoas com deficiência etc.). Julga que a presença da(o) paciente/ré(u) é absolutamente dispensável, portanto, não justifica a substituição da prisão.
Proteção integral da criança	Indica que a manutenção da prisão e do afastamento entre paciente/réu e a criança é melhor. Garantia de um desenvolvimento saudável e sem riscos para a criança.
Envolvimento com organização criminosa	Usado para indicar que a(o) paciente/ré(u) tem ligação com organização criminosa, seja na condição de chefe ou de membro.
Ausência de outros cuidadores não comprovada	Não houve comprovação de que a paciente/ré seria a única pessoa apta a cuidar da criança. Apesar do artigo 318 do CPP exigir apenas para os casos de homens que eles sejam os únicos cuidadores, todas as decisões nas quais esse argumento foi identificado diziam respeito a mulheres.
Ausência de comprovação de risco à Covid-19	Falta de prova de que a pessoa integra grupo de risco à Covid-19 ou de que a unidade carcerária não tem condições de assegurar as medidas para proteção e tratamento, caso necessário.
Vulnerabilidade/necessidade da criança não alegada/comprovada	Ausência de comprovação das necessidades especiais/vulnerabilidade da criança, como deficiência ou falta de atendimento médico.
Conduta inadequada para uma mãe	Julgamento subjetivo sobre qual o tipo de comportamento é aceitável ou não para uma mãe. No caso, a prática de crime é considerada incompatível com a maternidade, maculando o papel da mulher enquanto mãe. Ou seja, o papel de criminosa não combina com o papel de mãe. Também é um argumento profundamente relacionado aos estereótipos de gênero e maternidade.
Direito à amamentação não violado	Utilizado para indicar que houve oportunidade para a mãe amamentar seu filho(a) ou que não ficou comprovada a ausência de ambiente propício para tal na prisão.
Filho(s) maior(es) de 12 anos	Filhos maiores de 12 anos, portanto, acima da idade estabelecida no artigo 318, V, CPP como parâmetro para permitir a concessão da substituição.
Ausência de prova documental da maternidade	Inexistência de prova documental do vínculo de maternidade alegado, portanto, a substituição deve ser indeferida.
Engravidou durante o cumprimento de pena em regime fechado	A paciente engravidou enquanto cumpria pena, por isso, não mereceu a substituição.
Revela	A ausência da(o) paciente/ré(u) em juízo quando citada(o) foi considerada revelia e, por isso, o pedido foi negado.
Propensão à atividade criminosa	Parâmetro subjetivo sobre a personalidade da(o) paciente/ré(u) que estaria destinada(o) à prática reiterada de crimes.
Propriedade de ponto de drogas	Argumento para salientar a posição de comando/destaque na estrutura do tráfico de drogas especificamente.
Mau comportamento carcerário	Condiciona a concessão da substituição a um requisito subjetivo relacionado ao comportamento no cumprimento de pena. Como não houve comportamento considerado bom, apto a beneficiar a paciente/ré, a substituição foi indeferida.

Temor social/senso de impunidade	Parâmetro subjetivo sobre a opinião pública caso a substituição seja concedida. Ou seja, se há a concessão, coloca a sociedade em risco e alimenta o senso de impunidade. Esse argumento também carrega uma visão comum e equivocada de que a prisão domiciliar é liberdade.
Fonte: elaboração própria.	

The logo for CEUB (Centro de Estudos Urbanos) is displayed in a stylized, bold, white font against a dark red background. The letters 'C', 'E', 'U', and 'B' are interconnected, with the 'U' and 'B' having a distinctive shape.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a prominent, tall, rectangular tower. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated female figure is visible. The building is surrounded by a green lawn and a body of water. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Análise de documentos oficiais
norteadores da atuação dos
profissionais de saúde frente
às demandas de violência
doméstica contra as mulheres**

**Analysis of official documents
guiding the actions of health
professionals in the face of
domestic violence against
women**

Francisca Talicia Vasconcelos Pereira

Natália Santos Marques

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

Análise de documentos oficiais norteadores da atuação dos profissionais de saúde frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres*

Analysis of official documents guiding the actions of health professionals in the face of domestic violence against women

Francisca Talicia Vasconcelos Pereira**

Natália Santos Marques***

Resumo

É sabido que o Estado deve assumir responsabilidade jurídica, social e política pela assistência integral à vítima de violência. Considerando as fragilidades e o limitado preparo dos profissionais de saúde para lidar com situações de violência doméstica, questiona-se a suficiência do Estado quanto a políticas públicas voltadas à formação desses profissionais. Para avaliar essa hipótese, realizou-se, neste artigo, um levantamento de documentos oficiais norteadores para profissionais de saúde frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres, de modo a analisar o quanto os seus conteúdos possibilitam uma atuação adequada. Caracteriza-se esse estudo como documental e qualitativo. Realizou-se a pesquisa por documentos com base nas ferramentas de buscas nos sites do Ministério da Saúde, Ministério Público Federal, Secretaria de Saúde do Ceará, Secretaria de Saúde de Fortaleza, e do Ministério Público do Ceará, por meio do rastreamento de documentos contendo os seguintes termos: “violência contra a mulher” e/ou “violência doméstica”. Identificaram-se quatro documentos: três disponíveis no site do Ministério da Saúde e um no site do Ministério Público do Ceará. Sistematizaram-se as informações contidas nos documentos sobre o tema da violência doméstica contra as mulheres em quatro categorias: Atendimento; Violência Doméstica; Recursos Físicos e Humanos; e Rede de Atendimento/Encaminhamentos. Dentre os resultados, destaca-se que os documentos apresentam lacunas, especialmente em relação ao tema da violência doméstica contra as mulheres e aos recursos físicos e humanos necessários ao atendimento/encaminhamento. A qualificação dos profissionais de saúde deve ser pauta imprescindível das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, com vistas à garantia do seu direito à saúde.

Palavras-chave: violência doméstica contra as mulheres; profissionais de saúde; políticas públicas.

* Recebido em: 17/10/2022
Aprovado em: 29/10/2022

** Mestranda em Psicologia e Políticas Públicas (UFC), Especialista em Saúde Pública e da Família (UNINTA), Graduada em Serviço Social (UNINTA).
Email: talicia.vasconcelos@alu.ufc.br

*** Doutora em Psicologia Experimental (USP), Mestre em Teoria e Pesquisa do Comportamento (UFPA), Graduada em Psicologia (UFC). Professora de Análise do Comportamento da Universidade Federal do Ceará (campus de Sobral- CE) e professora do Mestrado Profissional em Psicologia e Políticas Públicas (UFC).
Email: nataliamarques@ufc.br

Abstract

It is known that the State must assume legal, social and political responsibility for comprehensive assistance to victims of violence. aimed at training these professionals. To assess this hypothesis, this article carried out a survey of official guiding documents for health professionals facing the demands of domestic violence against women, in order to analyze how much their contents enable adequate action. This study was considered documentary and qualitative. The search for documents was carried out using search tools on the websites of the Ministry of Health, Federal Public Ministry, Ceará Health Department, Fortaleza Health Department, and Ceará Public Ministry, by tracking documents containing the following terms: “cont violence women” and/or “domestic violence”. Four documents were identified: three available on the Ministry of Health website and one on the Ceará Public Ministry website. The information contained in the documents on the subject of domestic violence against women was systematized into four categories: Assistance; Physical and Human Resources; and Assistance Network/Referrals. Among the results, it can be highlighted that the documents have gaps, especially in relation to the theme of domestic violence against women and the physical and human resources needed for assistance/referrals. it must be an essential guideline for public policies to combat domestic violence against women, with a view to guaranteeing their right to health.

Keywords: domestic violence against women; health professionals; public policy.

1 Introdução

Dentre as principais dificuldades que podem ser apontadas para o enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, destaca-se a qualificação de profissionais envolvidos em serviços voltados a essa população, como serviços de saúde, jurídicos e de assistência social, no sentido de identificar, acolher e, quando necessário, encaminhar corretamente as demandas de violência doméstica contra as mulheres^{1,2,3,4}.

Com a Constituição Federal de 1988, definiu-se a saúde como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos⁵. Tanto a doutrina⁶ como o Poder Judiciário⁷, pautados no Princípio da Universalidade, reconhecem a saúde⁸ como um direito subjetivo de todos os cidadãos que residem no território brasileiro⁹.

¹ FONSECA, R. M. G. S. da; LEAL, A. E. R. B.; SKUBS, T.; GUEDES, R. N.; EGRY, E. Y. Violência doméstica contra a mulher na visão do agente comunitário de saúde. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 17, p. 974-980, 2009.

² NASCIMENTO, V. F. do; ROSA, T. F. de L.; TERÇAS, A. C. P.; HATTORI, T. Y. Desafios no atendimento à casos de violência doméstica contra a mulher em um município matogrossense. *Arquivos de Ciências da Saúde da UNIPAR*, Umuarama, v. 23, n. 1, p. 15-22, 2019.

³ PEDROSA, M.; ZANELLO, V. (In)visibilidade da violência contra as mulheres na saúde mental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 32, 2017.

⁴ PINHEIRO, R. da C. da Silva; OSHIRO, C. K. B. *Variáveis de gênero que terapeutas devem estar atentas no atendimento a mulheres: debates sobre feminismo e análise de comportamento*. Fortaleza: Imagine Publicações, 2019.

⁵ DORES, C. J. As bases da saúde lançadas pela Constituição Federal de 1988: um sistema de saúde para todos? *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2013.

⁶ ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 118. BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 29. ROCHA, J. S. Y. Sistema Único de Saúde: avaliação e perspectivas. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 3-10, 1994.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). RE n. 271286 AgR. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 12 set. 2000. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). RE n. 256327/RS. Relator: Min. Moreira Alves. Data de Julgamento: 25 jun. 2002. *Diário de Justiça*, Brasília, 13 set. 2002. RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (22. Câmara Cível). APL n. 00405429720108190004 RJ 0040542-97.2010.8.19.0004. Relator: Des. Rogerio de Oliveira Souza. Data de Julgamento: 1 ago. 2013. Data de Publicação: 30 out. 2013; CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará (7. Câmara Cível). Agravo n. 0000756-16.2013.8.06.0000/50000. Relator: Francisco Bezerra Cavalcante. *Diário de Justiça Eletrônico*, 16 abr. 2013. BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2. Turma Cível). Acórdão n. 856491, 20120111733709.APO. Relator: Mario Zam Belmiro. Revisor: João Egmont. Data de Julgamento: 18 mar. 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, 24 mar. 2015. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2. Turma Recursal). Agravo de Instrumento n. 71005625272. Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels. Julgado em: 1 out. 2015.

⁸ DORES, C. J. As bases da saúde lançadas pela Constituição Federal de 1988: um sistema de saúde para todos? *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2013.

⁹ MATIAS, J. L. N.; MUNIZ, Á. O Poder Judiciário e a efetivação do direito à saúde. *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v.

Como direito fundamental, faz-se injustificável que a mulher vítima de violência não receba atendimento em saúde adequado, de modo precoce ou posterior assistência integral à saúde. Desde que a violência doméstica contra as mulheres foi declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS)¹⁰ como um problema de saúde pública, na década de 90, tem-se um movimento de articulação para que sejam criadas estratégias em saúde para o enfrentamento desse fenômeno. No Brasil, por exemplo, houve a criação de políticas públicas, normativas e documentos oficiais para subsidiar as práticas de profissionais de saúde frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres. A atenção sanitária a vítimas de violência, assim como a atenção psicossocial, não é somente uma política de saúde, mas também uma ação de segurança pública, visto que pode amenizar os efeitos gerados pela violência¹¹.

Todavia, as fragilidades e o limitado preparo dos profissionais para lidar com situações de violência que inclui a própria concepção dos profissionais sobre a violência doméstica, suas causas, as ações a serem desenvolvidas (ou não), e a relação que se estabelece com a família e demais atores da rede intersetorial, influencia, diretamente, a garantia do direito à saúde das mulheres vitimadas¹². Nesse sentido, pode-se questionar a suficiência do Estado quanto a políticas públicas voltadas à formação de profissionais de saúde para atuação frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres. Apesar dos muitos e importantes avanços ocorridos ao longo das últimas décadas no que concerne a políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, entende-se que a orientação de profissionais de saúde frente à necessidade de proteção de mulheres vítimas de violência consiste em condição fundamental à promoção de atendimento integral, para que também a violência, e não apenas os danos diretos produzidos, seja considerada no trabalho em saúde¹³.

Considerando-se essas condições, o presente estudo teve como objetivo realizar um levantamento de documentos oficiais norteadores para profissionais de saúde frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres, disponíveis nos níveis de Governo Federal do Brasil e do Governo do Estado do Ceará, região onde atuam as pesquisadoras, de modo a analisar o quanto os seus conteúdos possibilitam a atuação adequada junto a esse público.

O artigo se caracteriza como um estudo documental¹⁴, com abordagem qualitativa¹⁵, e está organizado em quatro partes. Na primeira parte, introduziram-se os conceitos de violência doméstica contra as mulheres, o seu reconhecimento enquanto um grave problema de saúde pública, e as normativas e políticas públicas para o enfrentamento do fenômeno na saúde, por meio de revisão bibliográfica nacional. Na segunda, *apresentou-se a metodologia usada no estudo* e as técnicas de busca dos documentos oficiais. Na terceira parte, expuseram-se os resultados com base nas categorias de análise. Na quarta e última parte, procedeu-se à discussão/análise dos resultados encontrados, com base na confrontação com a literatura sobre o tema da violência doméstica contra as mulheres, e à luz das políticas públicas, dos aportes teóricos, dos objetivos e das metodologias utilizadas.

5, n. 1, p. 99-116, jan./jun. 2015.

¹⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Folha informativa-violência contra as mulheres*. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-3-2021-devastadoramente-generalizada-1-em-cada-3-mulheres-em-todo-mundo-sofre-violencia>. Acesso em: 22 maio 2021.

¹¹ ROSSONI, V. D.; HERKENHOFF, H. G. Atendimento integral à vítima: a segurança pública como direito fundamental. *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v. 8, n. 1, 2018.

¹² MOREIRA, G. A. R.; FREITAS, K. M. de.; CAVALCANTI, L. F. C.; VIEIRA, L. J. E. de S.; SILVA, R. M. da. Qualificação de profissionais da saúde para a atenção as mulheres em situação de violência sexual. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 16 n. 3, p. 1039-1055, set./dez. 2018.

¹³ D'OLIVEIRA, A. F. P. L.; D'OLIVEIRA, A. F. P. L.; SCHRAIBER, L. B.; HANADA, H.; DURAND J. Atenção integral à saúde de mulheres em situação de violência de gênero: uma alternativa para a atenção primária em saúde. *Ciência & saúde coletiva*, v. 14, n. 4, jul. 2009.

¹⁴ KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigações UNAD*, Bogotá, v. 14, n. 2, jul./dez. 2015.

¹⁵ MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

2 Referencial teórico

2.1 O fenômeno da violência doméstica contra as mulheres

A violência contra as mulheres foi definida na Convenção de Belém do Pará¹⁶ como “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como privado” (art.1º), e se caracteriza como um fenômeno social e cultural que viola os direitos humanos das mulheres¹⁷.

Dentre as diferentes configurações da violência contra as mulheres, destaca-se, para fins deste estudo, a violência doméstica, descrita a partir da Lei Maria da Penha¹⁸, como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (art. 5º). Esse tipo de violência é atravessado por marcadores sociais como raça, etnia e classe social e amparada pelas lógicas patriarcal e de dominação socialmente estabelecidas nas relações de gênero.

A violência doméstica contra as mulheres fundamenta-se em relações interpessoais de desigualdade e poder entre homens e mulheres, ligados por vínculos de afinidade ou afetividade. O agressor se vale da condição privilegiada de uma relação de casamento, convívio, confiança, namoro, intimidade, privacidade que tenha ou já tenha tido com a vítima, bem como da relação de hierarquia ou poder que detenha sobre a mulher para praticar a violência¹⁹.

A naturalização da violência como parte da construção da sociabilidade e subjetividade masculina vem sendo estudada por diversos autores^{20,21,22}, os quais evidenciam um modelo de masculinidade hegemônica, demarcada por ideais de honra, virilidade, força e ausência de fragilidade. Utiliza-se esse modelo como padrão geral de comparação, fazendo com que muitos homens necessitem reafirmá-la cotidianamente²³.

2.2 A violência doméstica enquanto um problema de saúde pública

A partir da década de 1990, a OMS reconheceu a violência perpetrada contra as mulheres como um grave problema de saúde pública. Segundo dados da OMS²⁴, uma a cada três mulheres (35%) no mundo são vítimas de violência por seus parceiros íntimos ou ex-parceiros, podendo ter como desfecho o feminicídio ou o suicídio. No Brasil, conforme estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública²⁵, uma em

¹⁶ CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, 1994. *Anais* [...]. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

¹⁷ RODRIGUEZ-BORREGO, M. A.; VAQUERO-ABELLAN, M.; ROSA, L. B. A cross-sectional study of factors underlying the risk of female nurses' suffering abuse by their partners. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 20, n. 1, p. 11-18, 2012.

¹⁸ BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

¹⁹ CAVALCANTI, S. V. S. de F. A violência doméstica como violação dos direitos humanos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 10, n. 901, 21 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7753>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁰ KIMMEL, M. A produção simultânea de masculinidades hegemônicas e subalternas. *Horizontes Antropológicos*, v. 4, n. 9, p. 103-117, out. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/B5NqQSY8JshhFkpgD88W4vz/?lang=pt&format=pdf>.

²¹ BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

²² BEIRAS, A.; BENVENUTTI, M. P.; TONELI, M. J. F., CAVALER, C. M. Narrativas que naturalizam violências: reflexões a partir de entrevistas com homens sobre violência de gênero. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v. 17, p. 1-22, jan./dez. 2020.

²³ ZANELLO, V. *Saúde mental, gênero e dispositivos: cultura e processos de subjetivação*. Curitiba: Appris, 2018.

²⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Folha informativa-violência contra as mulheres*. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-3-2021-devastadoramente-generalizada-1-em-cada-3-mulheres-em-todo-mundo-sofre-violencia>. Acesso em: 22 maio 2021.

²⁵ FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021. *Anais* [...]. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

cada quatro brasileiras acima de 16 anos sofreu algum tipo de violência no último ano. São números expressivos que mostram que essa realidade tem crescido de forma assustadora, e traz sérios danos à saúde física e mental das mulheres.

Em pesquisa realizada no Centro de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica (CR Mulher) do Rio de Janeiro, com 16 mulheres vitimadas, relatou-se como principais consequências à saúde física distúrbios do sono, alimentação inadequada, falta de energia, dores pelo corpo, hematomas, respostas inflamatórias e imunológicas, obesidade, crises de gastrite e úlcera²⁶.

A violência física, sexual e psicológica tem sido associada com diversos problemas psiquiátricos. Podem acarretar prejuízos à saúde mental das mulheres, tais como a configuração de quadros de depressão, ansiedade, fobias, transtorno pós-traumático, suicídio e problemas alimentares.²⁷ Desse modo, ao refletir sobre as políticas públicas de enfrentamento a violência doméstica contra as mulheres, deve-se considerar os desdobramentos gerados pela violência, a fim de que intervenções mais eficazes sejam planejadas.

Em relação aos homens, o relatório sobre masculinidades e saúde²⁸ da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), à representação nas Américas da OMS, salienta que as expectativas sociais e culturais em relação aos homens de serem provedores de suas famílias; terem condutas de risco; serem sexualmente dominantes; e evitarem discutir suas emoções ou procurar ajuda, estão contribuindo para maiores taxas de suicídio, homicídio, vícios e acidentes de trânsito. Os papéis, normas e práticas de gênero socialmente impostas aos homens reforçam a falta de autocuidado e a negligência de sua própria saúde física e mental. O relatório recomenda, dentre outras ações, que o setor saúde se concentre na prevenção do impacto e dos custos de masculinidades rígidas/tóxicas e desenvolva políticas públicas e programas de saúde para prevenir e resolver os principais problemas que afetam os homens ao longo da vida.

2.3 Normativas e políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres e seus desdobramentos no âmbito dos serviços de saúde

A partir de lutas dos movimentos sociais, sobretudo pelos esforços advindos dos movimentos de mulheres, algumas ações governamentais para minimizar ou combater a violência doméstica contra as mulheres culmina em políticas e leis, como a Lei N.º 11.340/06 (Lei Maria da Penha)²⁹, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres³⁰ e a Lei do Feminicídio³¹. Recentemente, o governo federal sancionou a Lei N.º 14.188/21³², que tipifica o crime de violência psicológica contra as mulheres no Código Penal, e traz uma nova medida para o enfrentamento da violência, o Programa Sinal Vermelho, que prevê que a letra X escrita na palma da mão da mulher, preferencialmente na cor vermelha, funcione como um sinal de denúncia de situação de violência.

²⁶ ALBUQUERQUE NETTO, L. de; MOURA, M. A. V.; QUEIROZ, A. B. A.; TYRRELL, M. A. R.; BRAVO, M. del M. P. Violência contra a mulher e suas consequências. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 27, n. 5, p. 458-464, 2014.

²⁷ MEDEIROS, M. P. de.; ZANELLO, V. Relação entre a violência e a saúde mental das mulheres no Brasil: análise das políticas públicas. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 384-403, jan./abr. 2018.

²⁸ RELATÓRIO MASCULINIDADES E SAÚDE NA REGIÃO DAS AMÉRICAS, 2019. *Anais* [...]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/84625-oms-masculinidade-toxica-influencia-saude-e-expectativa-de-vida-dos-homens-nas-americas>. Acesso em: 8 jun. 2021.

²⁹ BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

³⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Política nacional de enfrentamento a violência contra a mulher*. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 30 jun. 2021.

³¹ BRASIL. *Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015*. Lei do Feminicídio, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13104.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

³² BRASIL. *Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

No tocante ao âmbito da saúde pública, foi decretada em 2003 a Lei N.º 10.778³³, que estabelece a notificação compulsória no território nacional, dos casos de violência contra as mulheres atendidas nos serviços de saúde públicos ou privados. Em 2004 foi promulgada a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM)³⁴, que tem como objetivos melhorar as condições de vida e de saúde de mulheres brasileiras através da ampliação, qualificação profissional e humanização da atenção à saúde das mulheres no Sistema Único de Saúde (SUS).

A PNAISM prevê ações dirigidas a mulheres em situação de violência doméstica e sexual, organiza redes integradas de atenção, articula a atenção à mulher em situação de violência com ações de prevenção de DST/aids e promove ações preventivas em relação à violência doméstica.³⁵ A partir disso, reforçou-se a necessidade de produção de documentos norteadores em nível federal, estadual e municipal para atuação dos profissionais de saúde diante das demandas com esse público. Todavia, apesar de essa política ter como uma de suas diretrizes a capacitação para humanização das práticas em saúde da mulher, a mesma não apresenta ações específicas de qualificação profissional. Assim, têm-se a criação da política pública, mas não se estabelecem as condições para a sua efetividade.

Em estudo realizado em cinco Unidades Básicas Distritais de Saúde (UBDS) de Ribeirão Preto³⁶, buscou-se analisar o conhecimento dos profissionais sobre violência doméstica contra as mulheres, as condutas e os encaminhamentos realizados por eles. Dos 221 profissionais, 53,8% eram homens e 46,2% mulheres. Dentre os resultados encontrados, revelou-se a falta de capacitação profissional que possibilite conhecer e compreender o que é a violência doméstica, o objetivo da notificação da violência e os serviços que compõem a rede de atenção.

Outro estudo analisou as limitações da prática assistencial de profissionais de seis equipes de saúde da família quanto aos casos de violência doméstica contra as mulheres, em um município do Estado do Rio Grande do Sul.³⁷ Constatou-se como condições restritivas, para uma prática eficiente, a ausência de protocolos ou documentos para nortear o atendimento. Ressaltou-se a necessidade de maior apoio dos gestores municipais aos profissionais para trabalhar em rede, e incentivo à qualificação profissional.

Quando se direciona o olhar para a atenção à mulher em situação de violência doméstica no contexto rural, os desafios são ainda maiores em virtude da distância da área urbana e dos recursos sociais, políticos e comunitários que poderiam promover maior atenção e proteção³⁸. Em estudo realizado com 20 profissionais da Estratégia de Saúde da Família (ESF) de dois municípios da zona rural do Rio Grande do Sul³⁹, mostrou-se a necessidade de documentos para orientar as ações diante de tal situação e de um modelo que priorize a formação dos profissionais sobre como identificar os tipos de violência e sobre a rede de atendimento.

³³ BRASIL. *Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003*. Lei da Notificação Compulsória, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.778.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

³⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde da mulher*. 2004. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2007/politica_mulher.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

³⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde da mulher*. 2004. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2007/politica_mulher.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

³⁶ HASSE, M.; VIEIRA, E. M. Como os profissionais de saúde atendem mulheres em situação de violência? Uma análise triangulada de dados. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 482-493, jul./set. 2014.

³⁷ SILVA, E. B. da.; PADOIN, S. M. de M.; VIANNA, L. A. C. Mulher em situação de violência: limites da assistência. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 1-9, jan. 2015.

³⁸ COSTA, M. C., SILVA, E. B.; ARBOIT, J.; HONNEF, F.; MARQUES, K. A.; BARBIERI, J.; SILVA, D. de M. da. Violência doméstica contra a mulher em contexto rural: reconhecimento das estratégias de atenção. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, v. 32, n. 9271, 2019.

³⁹ ARBOIT, J.; COSTA, M. C. da.; SILVA, E. B. da.; COLOMÉ, I. C. dos S.; PRESTES, M. Violência doméstica contra mulheres rurais: práticas de cuidado desenvolvidas por agentes comunitários de saúde. *Saúde Sociedade*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 506-517, 2018.

Em pesquisa realizada em Fortaleza e no Rio de Janeiro, analisou-se a utilização de protocolos na atenção à saúde de mulheres em situação de violência sexual⁴⁰ sob a ótica dos profissionais. Apontou-se que, no Rio de Janeiro, é reconhecida a adoção de protocolos institucionais pela maioria dos profissionais. Já em Fortaleza, os participantes de apenas uma instituição mencionaram a utilização de protocolos e fluxos de atendimento. Nas duas capitais observou-se a fragilidade da qualificação profissional acerca do fenômeno da violência e a necessidade de produção de materiais instrucionais para atender mulheres vitimadas pela violência doméstica.

3 Percorso metodológico

Trata-se de uma pesquisa documental⁴¹, com abordagem qualitativa⁴². O uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado. A riqueza de informações que deles se pode obter e resgatar justifica o seu uso em várias áreas, porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural⁴³.

O recorte de análise referiu-se aos documentos oficiais disponíveis nos níveis de Governo Federal do Brasil e do Governo do Estado do Ceará, região onde atuam as pesquisadoras do estudo. Os documentos analisados foram selecionados a partir do uso das ferramentas de busca presentes nos sites da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, do Ministério Público do Estado do Ceará, Secretaria de Saúde de Fortaleza, do Ministério da Saúde do Governo Federal e do Ministério Público Federal, por meio do rastreamento de documentos contendo os seguintes termos: “violência contra a mulher” e/ou “violência doméstica”. A pesquisa resultou em quatro documentos: *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço* (disponível no site do Ministério da Saúde); *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios* (disponível no site do Ministério da Saúde); *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* (disponível no site do Ministério da Saúde); e *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência* (disponível no site do Ministério Público do Ceará). Embora esteja disponível no site do Ministério Público do Ceará, destaca-se que o *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência* é apresentado como uma orientação direcionada a profissionais de saúde do Município de Fortaleza.

Os documentos selecionados foram lidos na íntegra e, então, extraídos todos os trechos concernentes ao tema da violência doméstica contra as mulheres. Sistematizaram-se esses trechos em quatro categorias de análise: Atendimento; Violência Doméstica; Recursos Físicos e Humanos; e Rede de Atendimento/Encaminhamentos. As informações referentes a cada uma dessas categorias foram, então, discutidas, de modo a se problematizar o potencial desses documentos na qualificação dos profissionais de saúde na atuação conjunta a mulheres vítimas de violência doméstica, a partir da confrontação com a literatura sobre a temática, disponíveis na *Scientific Electronic Library Online*, no Portal de Periódicos da Capes, na Biblioteca Virtual em Saúde (BVS) e à luz das políticas públicas existentes que abordam diretamente ou que atravessam o tema da violência doméstica contra as mulheres.

⁴⁰ VIEIRA, L. J. E. de.; SILVA, A. C. F. da.; MOREIRA, G. A. R.; CAVALCANTI, L. F.; SILVA, R. M. da. Protocolos na atenção à saúde de mulheres em situação de violência sexual sob a ótica de profissionais de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 1-9, jan. 2016.

⁴¹ KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones UNAD*, Bogotá, v. 14, n. 2, jul./dez. 2015.

⁴² MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

⁴³ SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIRDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 5 ago. 2021.

4 Resultados

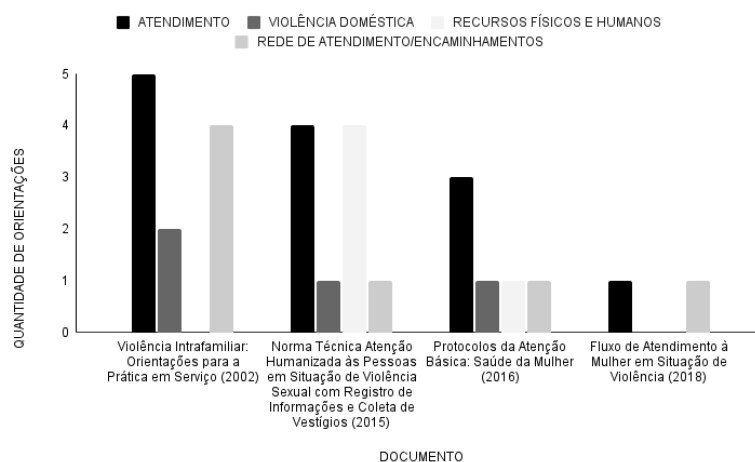
No processo de busca não se encontraram documentos para profissionais de saúde que tratassem exclusivamente do fenômeno da violência doméstica contra as mulheres, mas documentos que dirigem orientações aos profissionais de saúde sobre o tema em apenas uma parte deles, ou somente em um capítulo, ou que abordam apenas um tipo de violência doméstica contra as mulheres.

Em nível federal, foram encontrados, no site do Ministério da Saúde, três documentos, a saber: *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço*⁴⁴, do ano de 2002, que dispõem de um capítulo sobre o tema da violência doméstica contra as mulheres; a *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios*⁴⁵, de 2015, considerando que a violência sexual trata-se de um tipo de violência doméstica contra as mulheres; e os *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher*⁴⁶, de 2016, que está dividido em sete partes, e uma dessas partes é dedicada a orientações sobre atuação dos profissionais de saúde frente à violência doméstica contra as mulheres. No site do Ministério Público Federal, não foram encontrados documentos destinados a profissionais de saúde.

Em nível estadual, em buscas realizadas no site da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, não foi encontrado nenhum documento. Buscou-se, no site da Secretaria de Saúde de Fortaleza, por documentos de nível municipal, porém estes não foram localizados. Contudo, foi encontrado, no site do Ministério Público do Estado do Ceará, um documento de nível municipal, o *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência*⁴⁷, relativo ao ano de 2018, que orienta as práticas dos profissionais de saúde do município de Fortaleza nos casos de violência contra as mulheres de um modo geral, e as situações de violência doméstica contra as mulheres.

Na Figura 1, apresenta-se a quantidade de orientações contidas nos documentos, distribuídas nas categorias de análise formuladas.

Figura 1 – Quantitativo de orientações por categorias contidas nos documentos



Fonte: elaborada pelas autoras em 2022.

⁴⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. *Violência intrafamiliar: orientações para a prática em serviço*. 2002. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf. Acesso em: 5 ago. 2021.

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. *Norma técnica atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. 2015. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁴⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁴⁷ CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. *Fluxo de atendimento à mulher em situação de violência*. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/02/Fluxo-de-Atendimento-%C3%A0-Mulher-V%C3%ADtima-de-Viol%C3%A0ncia.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

Conforme a Figura 1, a categoria Atendimento é abordada nos quatro documentos analisados, e é a categoria com maior número de orientações disponíveis. A categoria Violência Doméstica é identificada em três dos quatro documentos. Porém, no documento *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência* não se identifica nenhuma caracterização ou definição do fenômeno da violência doméstica contra as mulheres. A categoria Recursos Físicos e Humanos é citada em apenas dois documentos. E a categoria Rede de Atendimento/Encaminhamentos é mencionada nos quatro documentos.

A *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios* e os *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* abordam todas as categorias, mas em quantidade reduzida de informações, com exceção das orientações direcionadas ao atendimento.

No Quadro 1, apresenta-se a sumarização das orientações contidas nos documentos analisados, as quais foram organizadas quanto ao conteúdo/tipo de orientação, nas seguintes categorias elencadas.

Quadro 1 - Nome do documento, orientações sobre as categorias Atendimento, Violência Doméstica, Recursos Físicos e Humanos e Rede de Atendimento/Encaminhamentos

DOCUMENTO	ATENDIMENTO	VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	RECURSOS FÍSICOS E HUMANOS	REDE DE ATENDIMENTO/ENCAMINHAMENTOS
Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço (2002)	<p>Conhecer as histórias de vida das mulheres.</p> <p>Abordar de forma acolhedora.</p> <p>Procedimentos para os casos de violência sexual.</p> <p>Promover e organizar grupos de mulheres.</p> <p>Promover grupos de homens.</p>	<p>Motivos para a permanência da mulher em uma relação violenta.</p> <p>Explica o ciclo da violência doméstica.</p>	-	<p>Encaminhar para grupos de autoajuda.</p> <p>Sugerir encaminhamento para atendimento de casal ou família.</p> <p>Sugerir encaminhamento aos órgãos competentes: Delegacia de Proteção à Mulher e Instituto ou Departamento Médico-Legal.</p> <p>Sugerir encaminhamento para atendimento psicológico individual</p>

DOCUMENTO	ATENDIMENTO	VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	RECURSOS FÍSICOS E HUMANOS	REDE DE ATENDIMENTO/ENCAMINHAMENTOS
Norma Técnica Atenção Humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios (2015)	<p>Preencher a ficha de notificação compulsória</p> <p>Acolher de forma humanizada</p> <p>Exames clínicos, ginecológicos e coleta de vestígios</p> <p>Respeitar a escolha das mulheres.</p> <p>Realizar acompanhamento psicológico e social</p>	Explica o que é a violência sexual.	<p>Instalações e área física adequada para garantir privacidade.</p> <p>Salas sem identificação de atendimento exclusivo para vítimas de violência sexual.</p> <p>Equipamentos e materiais permanentes</p> <p>Recursos humanos qualificados, ofertado por equipe multiprofissional: médico(a); enfermeiro(a); técnico(a) em enfermagem; assistente social, psicólogo(a), e farmacêutico(a)</p>	Encaminhar para Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Unidades de Saúde Especializadas, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência de Atenção à Mulher em Situação de Violência (CRAM), Casa da Mulher Brasileira.
Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher (2016)	<p>Escutar e acolher e observar as</p> <p>Quadro-síntese para a atenção às mulheres vitimadas com os seguintes tópicos: o que fazer? Como fazer? Quem faz?</p> <p>Preencher a ficha de notificação compulsória</p>	Conceito de violência doméstica e os tipos de violência doméstica a partir da Lei Maria da Penha	Equipe multiprofissional, enfermeiro(a) e médico(a).	Conceitua a rede de atendimento e cita alguns serviços que compõem a rede.
Fluxo de Atendimento à mulher em situação de violência (2018)	Preencher a ficha de notificação compulsória	-	-	Encaminhamentos para hospitais nos casos de violência física e sexual, e cita a Casa da Mulher Brasileira

Fonte: elaborada pelas autoras em 2022.

4.1 Atendimento

A partir da análise dos trechos extraídos dos documentos e aglutinados no Quadro 1, observou-se que a categoria Atendimento cita os elementos necessários ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica, como: conhecer a história de vida das mulheres; os procedimentos técnicos nos casos de violência sexual; o respeito às escolhas das mulheres; o preenchimento da ficha de notificação da violência; o acolhimento humanizado; e a promoção de grupos de homens.

Pode-se perceber que os conteúdos dos documentos preveem uma abordagem acolhedora e humanizada, porém de maneira superficial e pouco operacional, comparado a outros procedimentos (exames físicos, coleta de material biológico, anticoncepção de emergência). Exceto os *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* que destaca o *modus operandi* do atendimento, através de um quadro-síntese que descreve o que os profissionais de saúde devem fazer, como devem fazer, e quem são os profissionais destinados ao atendimento.

Segundo o quadro-síntese exposto nos *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher*, primeiramente, deve ser ofertado o acolhimento com escuta qualificada, observando o respeito e a dignidade da pessoa, garantindo o sigilo e confidencialidade das informações, vigilância do profissional quanto a sua conduta, assegurando uma postura de não vitimização da mulher, e, a partir de perguntas que estimulem a narrativa das mulheres, o profissional deve deixá-la à vontade para falar, sem interrupções, possibilitando a ela dar sentido e significado ao que está vivendo. O quadro indica que este primeiro momento deve ser realizado por uma equipe multiprofissional.⁴⁸

Em um segundo momento, deve ser realizada uma avaliação global, por meio de entrevista, que possibilite identificar situações de vulnerabilidade, a frequência da violência e os sinais de alerta em saúde como transtornos crônicos, início tardio de pré-natal em caso de violência sexual, infecção urinária de repetição, depressão, ansiedade, história de tentativa de suicídio ou ideação suicida e lesões físicas que não se explicam como acidentes, deve ser realizado por equipe multiprofissional. Exames físicos gerais e específicos devem ser feitos por enfermeiros e médicos.⁴⁹

Por fim, deve ser realizada a administração de medicamentos para profilaxias nos casos de violência sexual, por médicos e enfermeiros, e posteriormente estabelecer um plano de segurança para mulheres com risco de morte, como identificar os vizinhos que possam ajudá-la e os locais que possam ser mais seguros para ela. Esse momento deve ser realizado por equipe multiprofissional. Posteriormente, deve-se preencher a ficha de notificação da violência, e proferidas as orientações e procedimentos nas situações de interrupção da gestação, monitoramento dos casos de violência no território, mapear e acionar os serviços da rede de proteção às mulheres, e realizar ações de educação em saúde.⁵⁰

O preenchimento da ficha de notificação compulsória foi citado pela *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações e Coleta de Vestígios*, pelos *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* e pelo *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência* como um procedimento necessário no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica.

Notou-se, ainda, que dos documentos analisados, o único que cita a promoção de grupos de homens com o objetivo de oportunizar discussões sobre violência, relações de gênero e formas alternativas de resolução de conflitos⁵¹ é o documento *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço*.

⁴⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁴⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁵⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁵¹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Violência intrafamiliar: orientações para a prática em serviço*. 2002. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf. Acesso em: 5 ago. 2021.

4.2 Violência Doméstica

Em relação à categoria Violência Doméstica, reuniram-se as informações contidas nos documentos acerca das definições do fenômeno da violência doméstica contra as mulheres; motivos para a permanência das mulheres em relações violentas; do ciclo da violência doméstica; e dos tipos de violência doméstica contra as mulheres.

Constatou-se que apenas o conteúdo do documento *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher*, menciona tanto o conceito de violência doméstica contra as mulheres, como também descreve os cinco diferentes tipos de violência, embasado pela Lei Maria da Penha.⁵²

O fenômeno da violência doméstica contra as mulheres é abordado na *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações*, mas restringindo-se a elucidar um único tipo de violência, que é a sexual.

Já o documento *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço* não apresenta um conceito de violência doméstica contra as mulheres e nem descreve os tipos de violência. Ressalta-se que publicou-se o documento cinco anos antes da promulgação da Lei Maria da Penha⁵³. No entanto, o documento explica, por meio de uma figura, como ocorre o ciclo da violência doméstica.

4.3 Recursos Físicos e Humanos

No tocante à categoria Recursos Físicos e Humanos, como exposto no Quadro 1, agruparam-se as orientações acerca da estrutura física dos espaços destinados ao atendimento de mulheres vitimadas pela violência doméstica; os materiais e instrumentos utilizados em procedimentos técnicos; e as categorias profissionais necessárias ao atendimento.

Quanto aos recursos físicos, dos quatro documentos, somente a *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações*, aponta a necessidade de os serviços de saúde disporem de uma área física apropriada para o atendimento às mulheres. De acordo com o documento, os equipamentos de saúde devem contar com locais específicos para o acolhimento, preferencialmente fora do espaço físico do pronto socorro ou da triagem, para garantir a privacidade durante o atendimento, e materiais suficientes e permanentes para os procedimentos técnicos. Deve-se evitar, também, a identificação nominal da sala de atendimento para vítimas de violência sexual.⁵⁴

Sobre os recursos humanos, dois dos documentos mencionam as categorias de profissionais indicados para o atendimento às mulheres em situação de violência. O documento *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* recomenda que o acolhimento e a avaliação global devem ser realizados por equipe multiprofissional, mas não cita quais categorias profissionais. Em relação aos exames físicos gerais e específicos sobre o plano de cuidados, o protocolo preconiza que seja feito por médico (a) e enfermeiro (a).⁵⁵

⁵² BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

⁵³ BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

⁵⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. *Norma técnica atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. 2015. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁵⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

A *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações* orienta a necessidade de recursos humanos qualificados, ofertados por equipe multiprofissional composta por médico (a), enfermeiro (a), técnico (a) em enfermagem, assistente social, psicólogo (a), e farmacêutico (a).⁵⁶

Ainda sobre os recursos humanos, outro ponto extremamente pertinente e que foi identificado nos quatro documentos é a não especificação/preferência do sexo dos profissionais designados ao atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica.

4.4 Rede de Atendimento/Encaminhamentos

A respeito da categoria Rede de Atendimento/Encaminhamentos, reuniram-se os conteúdos que indicam a rede de serviços de assistência disponíveis às mulheres em situação de violência doméstica, e as possibilidades de encaminhamento. Essa categoria foi identificada nos quatro documentos examinados, como é possível perceber no Quadro 1.

Os *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* conceituam a rede como um conjunto de ações e serviços intersetoriais (com destaque dos setores da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento, à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e à humanização do atendimento.⁵⁷

Os protocolos citam, ainda, os serviços que compõem a rede na atenção básica, como as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Núcleo de Apoio a Saúde da Família (NASF); na média e alta complexidade como Serviços de atenção especializada, hospitais e Unidades de Pronto Atendimento (UPA-24h); e outros serviços da rede intersetorial como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Casa da Mulher Brasileira e DEAM – Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher.⁵⁸

A *Norma Técnica Atenção Humanizada às Pessoas em Situação de Violência Sexual com Registro de Informações* determina que os profissionais de saúde devem avaliar a importância de encaminhamentos para outros serviços e unidades da rede como Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Unidades de Saúde Especializadas e Centros de Referência de Atenção à Mulher em Situação de Violência (CRAM).⁵⁹

O conteúdo do documento *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço* sugere o encaminhamento das mulheres a órgãos públicos competentes, como Delegacias e Instituto Médico Legal (IML); cita o direcionamento das mulheres a grupos de autoajuda; e encaminhar para atendimento psicológico individual, ou de casal e família quando há o desejo de continuidade da relação, ou quando houver filhos para preservar os vínculos parentais.⁶⁰

Por fim, o documento *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica*, menciona somente encaminhamentos para hospitais nos casos de violência física e sexual, e à Casa da Mulher Brasileira.⁶¹

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. *Norma técnica atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. 2015. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁵⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁵⁸ BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

⁵⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Norma técnica atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. 2015. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

⁶⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. *Violência intrafamiliar: orientações para a prática em serviço*. 2002. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf. Acesso em: 5 ago. 2021.

⁶¹ CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. *Fluxo de atendimento à mulher em situação de violência*. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/02/Fluxo-de-Atendimento-%C3%A0-Mulher-V%C3%ADtima-de->

5 Discussão

Sobre a dimensão do atendimento às mulheres em situação de violência doméstica, os conteúdos dos documentos mostraram-se concordantes quanto à recomendação de um acolhimento humanizado, porém não o traz de forma operacionalizada. O acolhimento humanizado pressupõe a escuta sensível, com intuito de aproximação e vinculação, observando o significado multidimensional da experiência vivenciada pelos usuários.⁶²

Quando se trata de demandas de violência doméstica contra as mulheres, é importante destacar a necessidade de os profissionais de saúde estarem atentos para que o cotidiano e as rotinas do trabalho não reduzam a operacionalização do acolhimento a uma prática de triagem, isto é, em um lugar burocrático de passagem para acesso às consultas especializadas ou outros tipos de serviços.⁶³ O fenômeno da violência doméstica contra as mulheres é complexo, marcado por dores visíveis e não visíveis. Mulheres que vivenciam situações de violência doméstica podem ter dificuldades para expressar ou até mesmo de reconhecerem que estão em situação de violência. Poucas mulheres verbalizam, com clareza, a violência sofrida, e, por isso, o acolhimento e a humanização do cuidado devem ser realizados por meio da observação e do diálogo que apure não somente as manifestações físicas, mas que considere também aquilo que não é verbalizado, como os gestos e o próprio silêncio.⁶⁴

Parte imprescindível do atendimento é o preenchimento da ficha de notificação compulsória. A notificação compulsória “é obrigatória para os médicos, outros profissionais de saúde ou responsáveis pelos serviços públicos e privados de saúde, que prestam assistência ao paciente” (art.3º)⁶⁵. É um recurso fundamental para os estudos epidemiológicos dos casos de violência doméstica contra as mulheres para que se possa dar cada vez mais visibilidade ao fenômeno, subsidiando assim a elaboração e implementação de políticas públicas de enfrentamento.

Todavia, apesar da compulsoriedade da notificação dos casos de violência doméstica contra a mulher, estudos mostram^{66, 67, 68} que há alguns desafios para a sua efetividade, como: 1) a falta de clareza acerca da finalidade da notificação, que faz com que os profissionais dos serviços de saúde que atendem mulheres vitimadas não incorporem o seu preenchimento às rotinas do serviço; 2) associar a notificação à denúncia, o que gera um sentimento de insegurança e medo por parte dos profissionais; e 3) a sobrecarga de alguns profissionais diante da exigência de preencher mais um formulário pode ser considerada excessiva, principalmente quando não se compreende a razão e a importância dessa exigência. Portanto, para além de apenas citar o preenchimento da ficha de notificação da violência como um procedimento no atendimento às

Viol%C3%Aancia.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

⁶² BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de humanização*. 2003. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_humanizacao_pnh_folheto.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

⁶³ BRASIL. Ministério da Saúde. *Acolhimento nas práticas de produção de atenção*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. (Série B, Textos Básicos de Saúde). Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/APPS_PNH.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

⁶⁴ ZUCHI, C. Z.; SILVA, E. B.; COSTA, M. C.; ARBOIT, J.; FONTANA, D. G. R.; HONNEF, F.; HEISLER, E. D. Violência contra as mulheres: concepções de profissionais da Estratégia Saúde da Família acerca da escuta. *REME: Revista Mineira de Enfermagem*, v. 22, e-1085, 2018.

⁶⁵ BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.271, de 6 de junho de 2014*. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1271_06_06_2014.html. Acesso em: 5 set. 2021.

⁶⁶ LEITE, A. de C.; FONTANELLA, B. J. B. Violência doméstica contra a mulher e os profissionais da APS: Predisposição para abordagem e dificuldades com a notificação. *Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 7-10, jan./dez. 2019.

⁶⁷ KIND, L.; ORSINI, M. de L. P.; NEPOMUCENO, V.; GONÇALVES, L.; SOUZA, G. A. de.; FERREIRA, M. F. F. Subnotificação e (in)visibilidade da violência contra mulheres na atenção primária à saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 9, p. 1805-1815, set. 2013.

⁶⁸ SOUSA, M. H. de.; BENTO, S. F.; OSIS, M. J. D.; RIBEIRO, M. de P.; FAÚNDES, A. Preenchimento da notificação compulsória em serviços de saúde que atendem mulheres que sofrem violência sexual. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 18, n. 1, p. 94-107, jan./mar. 2015.

mulheres em situação de violência, como mostraram os conteúdos dos documentos analisados, é necessário que os documentos abordem também a relevância e a finalidade da notificação.

Abordou-se o enfoque na promoção de grupos de homens, considerado um conteúdo de extrema importância para o enfrentamento do fenômeno, apenas no documento *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço*. Isso revela uma lacuna nas estratégias de prevenção à violência doméstica na esfera da saúde.

Segundo dados epidemiológicos da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH)⁶⁹, os homens são os principais alvos da violência em geral e principais autores de violência interpessoal, inclusive como os potenciais autores da violência doméstica. A própria PNAISH estrutura como um de seus eixos o tema da violência como um problema que se refere à saúde do homem, porém esse assunto é pouco explorado em seu texto em relação a outros como o alcoolismo, o tabagismo, câncer de próstata e a saúde sexual e reprodutiva, o que sugere pouco direcionamento ao trabalho com a violência incluída no campo da Saúde do Homem.⁷⁰

Dialogar sobre o tema da violência doméstica contra as mulheres, juntamente aos homens, também diz respeito aos serviços de saúde, pois as demandas de violência não se tratam, apenas, de assistir às mulheres vitimadas, mas de estender a assistência aos vetores da violência, que são os homens. A promoção de grupos reflexivos de homens possibilita novas formas de socialização masculinas. Estima-se que esta é uma estratégia potente de prevenção à violência.⁷¹

Discute-se, neste artigo, sobre um fenômeno de saúde pública, mas que tem suas raízes na cultura, e enquanto cultural precisa ser dialogado, considerando todas as suas nuances. Homens que têm um referencial de “masculinidades adoecidas e adoecedoras”⁷² também necessitam de intervenções em saúde. Por isso, as políticas públicas precisam estar comprometidas a enfrentar esse fenômeno não apenas no final da cadeia com a mulher agredida, mas trabalhando a prevenção, incluindo os homens nesse diálogo.

Ao analisar a dimensão da violência doméstica em si, os conteúdos dos documentos revelaram-se insuficientes para instrumentalizar os profissionais de saúde acerca dos conceitos e formas de manifestação da violência. Presume-se que conceituar e caracterizar o fenômeno da violência doméstica contra as mulheres é imprescindível para que os profissionais de saúde tenham condições de identificar e lidar com essas demandas.

Entretanto, outra questão importante é a de que os profissionais de saúde dispõem de uma percepção mais apurada quando lidam com casos de violência física e sexual, em comparação com as demais formas de violência existentes.⁷³ Assim, conhecer os diversos tipos de violência doméstica contra as mulheres é fundamental, pois elas não são produzidas isoladamente, mas fazem parte de uma sequência crescente de acontecimentos.⁷⁴ Ou seja, a violência sexual pode ser precedida por outros tipos de violência, como a psicológica.

⁶⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde do homem*. 2008. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_atencao_saude_homem.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

⁷⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde do homem*. 2008. Disponível em: https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_atencao_saude_homem.pdf. Acesso em: 05 set. 2021.

⁷¹ OLIVEIRA, J. de.; SCOLSOLINI-COMIN, F. Percepções sobre intervenções grupais com homens autores de violência contra as mulheres. *Psicologia e Sociedade*, v. 33, e221163, 2021.

⁷² ZANELLO, V. *Saúde mental, gênero e dispositivos: cultura e processos de subjetivação*. Curitiba: Appris, 2018.

⁷³ GALVÃO, R. de L.; OLIVEIRA, H. F.; LIMA, M. A. C.; COSTA, T. A.; MUNARETTO, G. F.; FARIA, M. S.; SANTOS, T. de O.; VIEIRA, T. F. S.; PINTO, F. de O.; DELGADO, M. de A. Atuação dos profissionais de enfermagem frente às mulheres vítimas de violência doméstica. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, v.13, n. 1, e5165, 2021.

⁷⁴ SANTOS, E. S.; ALMEIDA, M. A. P. T. Atendimento prestado pelos Serviços de saúde à Mulher Vítima de Violência Sexual. *ID online Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 11, n. 35, p. 84-99, abr. 2017.

Nas relações conjugais, a violência se manifesta sob a forma de ciclos, caracterizado por três fases que se retroalimentam: a tensão, a agressão e por fim, a reconciliação ou “lua-de-mel”. Depois que a violência é instalada, os ciclos podem se repetir, e as fases podem acontecer em ordens distintas.⁷⁵

Para a maioria das mulheres, perceber que está vivendo uma situação de violência é difícil e a negação é comum.⁷⁶ A esperança de que o homem mude, as promessas feitas durante a fase da reconciliação e a expectativa de um relacionamento sem violência dificultam, ainda mais, o rompimento do ciclo.⁷⁷ Dessa forma, o conhecimento sobre o ciclo da violência doméstica contra as mulheres é um recurso importante para que os profissionais de saúde entendam a dinâmica do fenômeno dentro das relações e o padrão de comportamento do agressor, a fim de reconhecerem as situações de risco nas quais as usuárias dos serviços de saúde possam estar expostas.

Ao serem analisados os conteúdos sobre os recursos físicos e humanos, verificou-se uma carência de orientações. Quanto aos recursos físicos, o Decreto n.º 7.958/2013, que estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde, prevê a disponibilização de espaço de escuta qualificada e privacidade durante o atendimento, para propiciar ambiente de confiança e respeito à vítima.⁷⁸ Contudo, estudos realizados com profissionais de saúde da rede pública sobre o atendimento às mulheres vítimas de violência sexual^{79,80,81} revelam que grande parte dos serviços de saúde da rede pública não tem um local com estrutura física satisfatória e específica para a atenção exclusiva às mulheres.

Nesse cenário, os espaços físicos considerados mais apropriados para o atendimento às mulheres vítimas são os consultórios médicos e de enfermagem. Por se tratarem de um ambiente fechado, podem oferecer maior segurança às mulheres, contribuindo com a efetividade da escuta e do acolhimento, garantindo assim uma maior privacidade e sigilo.⁸²

Sobre os recursos humanos, diversos estudos realizados com profissionais de diferentes categorias^{83,84,85,86} evidenciam que os profissionais de saúde não se sentem capacitados para atender as demandas de

⁷⁵ WALKER, L. E. *The battered woman*. Nova York, NY: Harper e Row, 1979.

⁷⁶ SILVA, L. L. da.; COELHO, E. B. S.; CAPONI, S. N. C. Violência silenciosa: violência psicológica como condição da violência física doméstica. *Revista Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, v. 11, n. 21, p. 93-103, 2007.

⁷⁷ LAZZARI, K. C. V.; ARAÚJO, M. P. O ciclo da violência e a memória de dor das mulheres usuárias do CRM/Canoas-RS. *Bagoas: Estudos gays: gêneros e sexualidades*, v. 12, n. 19, 2018.

⁷⁸ BRASIL. *Decreto n. 7.958, de 13 de março de 2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/d7958.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

⁷⁹ MARTINS, L. C. A.; SILVA, E. B.; COSTA, M. C.; COLOMÉ, I. C. S.; FONTANA, D. G. R.; JANH, A. C. Violência contra mulher: acolhimento na estratégia saúde da família. *Ciência Cuidado e Saúde*, v. 15, n. 3, p. 507-514, jul./set. 2016.

⁸⁰ BRANCO, J. G. de O.; VIEIRA, L. J. E. de S.; BRILHANTES, A. V. M.; BATISTA, M. H. Fragilidades no processo de trabalho na Atenção à Saúde à Mulher em situação de violência sexual. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 5, 2020.

⁸¹ MOREIRA, G. A. R.; FREITAS, K. M. de.; CAVALCANTI, L. F. C.; VIEIRA, L. J. E. de S.; SILVA, R. M. da. Qualificação de profissionais da saúde para a atenção às mulheres em situação de violência sexual. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 16 n. 3, p. 1039-1055, set./dez. 2018.

⁸² ZUCHI, C. Z.; SILVA, E. B.; COSTA, M. C.; ARBOIT, J.; FONTANA, D. G. R.; HONNEF, F.; HEISLER, E. D. Violência contra as mulheres: concepções de profissionais da Estratégia Saúde da Família acerca da escuta. *REME: Revista Mineira de Enfermagem*, v. 22, e-1085, 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.271, de 6 de junho de 2014*. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1271_06_06_2014.html. Acesso em: 5 set. 2021.

⁸³ SOUZA, T. M. C.; REZENDE, F. F. Violência contra mulheres: concepções e práticas de profissionais de serviços públicos. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, Londrina, v. 9, n. 2, p. 21-38, ago. 2018.

⁸⁴ ACOSTA, D. F.; GOMES, V. L. O.; OLIVEIRA, D. C.; GOMES, G. C.; FONSECA, A. D. Aspectos éticos e legais no cuidado de enfermagem às vítimas de violência doméstica. *Texto & Contexto*, v. 26, n. 3, e6770015, 2017.

⁸⁵ SANTOS, S. C. dos.; BARROS, P. de A.; DELGADO, R. F. de A.; SILVA, L. V. de L.; CARVALHO, V. P. da S.; ALEXANDRE, A. C. S. Violência contra mulher: como os profissionais na Atenção Primária à Saúde estão enfrentando esta realidade? *Revista Saúde e Pesquisa*, v. 11, n. 2, p. 359-368, maio/ago. 2018.

⁸⁶ LIMA, C. S. de A.; PAIVA, A. C. G. de.; ALEIXO, I. S.; BANDEIRA, L. A.; GURGEL, M. G. A.; NOGUEIRA, M. E. F.; JREIGE, P. de F. M.; FALCÃO NETO, S. B.; HOLANDA, V. R. L. R. de.; CORRÊA, M. I. Atuação multiprofissional à mulher vítima de violência doméstica: assistência da Saúde da Família. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, v. 13, n. 5, e6902, 2021.

violência doméstica contra as mulheres, e reconhecem a escassez de documentos norteadores para o atendimento às mulheres vitimadas. Essa ausência de qualificação vem desde a graduação, e reflete de maneira negativa no lidar cotidiano com a violência doméstica.

A qualificação profissional deve ser uma questão a ser problematizada e pauta importante nas políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica. Uma vez que o fenômeno não se trata de um assunto de cunho privado, é fundamental que processos de qualificação profissional sejam de fato concretizados por meio de uma agenda pública, e não apenas citada nos documentos.

Outro ponto extremamente pertinente, identificado nos quatro documentos, refere-se à não determinação/preferência do sexo do profissional de saúde para atender às mulheres em situação de violência. De acordo com a Lei 13.505/2017⁸⁷, acrescentada à Lei Maria da Penha⁸⁸, é direito da mulher, em situação de violência doméstica e familiar, ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.⁸⁹ A não especificação do sexo nos documentos analisados, aliada à qualificação profissional insuficiente, pode acarretar em abordagens preconceituosas, julgadoras, culpabilizantes, em um movimento de revitimização das mulheres.

As mulheres que suportam as mais diversas formas de violência, são transformadas em réis quando culpabilizadas. Quase sempre, as mulheres são culpabilizadas pelo seu próprio sofrimento: se foi agredida, se foi assassinada, é porque assim o mereceu. A polícia, a justiça, e a sociedade transformam a vítima em culpada, mesmo depois de sua morte.⁹⁰ Comportamentos julgadores e preconceituosos que são viabilizados justamente por aqueles que deveriam oferecer proteção e amparo, fazendo com que as mulheres em situação de violência doméstica sejam vítimas de um outro tipo de violência, a institucional.⁹¹

No tocante à análise dos documentos sobre a Rede de Atendimento/Encaminhamentos, julgou-se que os conteúdos não expressam a totalidade dos serviços disponíveis para a assistência às mulheres em situação de violência doméstica. A Rede de Atendimento às Mulheres em situação de violência doméstica deve ser composta por serviços especializados: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência (Centros de Referência de Atendimento à Mulher, Núcleos de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Centros Integrados da Mulher), Casas Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório (Casas-de-Passagem), Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Postos ou Seções da Polícia de Atendimento à Mulher), Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas, Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, Ouvidoria da Mulher, Serviços de saúde voltados para o atendimento aos casos de violência sexual e doméstica, Posto de Atendimento Humanizado nos aeroportos (tráfico de pessoas) e Núcleo de Atendimento à Mulher nos serviços de apoio ao migrante. E os serviços não-especializados como: hospitais gerais, serviços de atenção básica, programa saúde da família, delegacias comuns, polícia militar, polícia federal, Centros de Referência de Assistência Social/CRAS, Centros de Referência Especializados de Assistência Social/CREAS, Ministério Público, defensorias públicas.⁹²

⁸⁷ BRASIL. *Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13505.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

⁸⁸ BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 16 maio 2021.

⁸⁹ BRASIL. *Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13505.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

⁹⁰ SAFFIOTTI, H. I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 82-91, out./dez. 1999.

⁹¹ De acordo com a Lei 14.321, de 31 de março de 2022, a violência institucional é um crime que se configura ao submeter a vítima de infração penal ou a testemunha de crimes violentos a procedimentos desnecessários, repetitivos ou invasivos, que a leve a reviver, sem estrita necessidade (Art. 15-A). BRASIL. *Lei n. 14.321, de 31 de março de 2022*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13869.htm#art15a. Acesso em: 18 maio 2022.

⁹² BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres*. 2011. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-](https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia)

Faz-se conhecer as atribuições de outras instituições que compõem a rede, pois o processo de articulação se concretiza através da obtenção do conhecimento que envolva informações sobre suas competências, atribuições, localização, tramitação interna e externa, bem como os horários de funcionamento.⁹³

Acredita-se que a habilidade dos profissionais de saúde para avaliar a importância de encaminhar as mulheres atendidas por demanda de violência doméstica a outros serviços da rede somente é possível a partir de processos de qualificação sobre a temática da violência doméstica. Por meio da formação dos profissionais, as orientações e encaminhamentos podem ser realizados de forma eficaz, com vistas a uma atenção integral e intersetorial, e que viabilize a garantia da segurança das mulheres. Ao indicar, por exemplo, o encaminhamento para atendimento de casal e família, mesmo que haja o desejo de continuidade da relação, a conduta do profissional pode colocar em risco os direitos fundamentais das mulheres, assegurados pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher⁹⁴, entre eles o direito à vida.

Ante a essa discussão, compreende-se que a elaboração de documentos norteadores para profissionais de saúde com vistas à assistência às situações de violência doméstica contra as mulheres precisa abordar conteúdos mais completos, que abarquem a multidimensionalidade e complexidade do fenômeno e dos dispositivos da rede de enfrentamento.

6 Considerações finais

A produção de documentos norteadores para o trabalho dos profissionais de saúde frente ao fenômeno da violência doméstica contra as mulheres é de suma importância para a sua qualificação profissional, e garantia do direito à saúde das mulheres vitimadas. Diante disso, o presente estudo propôs realizar um levantamento de documentos oficiais norteadores para profissionais de saúde frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres, buscando analisar o quanto os seus conteúdos possibilitam a atuação adequada. Selecionaram-se os seguintes documentos: *Violência Intrafamiliar: Orientações para a Prática em Serviço* (federal), *Norma Técnica Atenção Humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios* (federal), *Protocolos da Atenção Básica: Saúde da Mulher* (federal) e *Fluxo de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica* (municipal). Não foram encontrados documentos para profissionais de saúde específicos sobre violência doméstica contra as mulheres, mas que tratam sobre o tema em apenas uma parte deles, ou somente em um capítulo, ou que abordam apenas um tipo de violência doméstica contra as mulheres.

A análise dos documentos revelou certas lacunas em seus conteúdos: o atendimento é tratado de forma superficial e pouco operacional; o conteúdo sobre a violência doméstica contra as mulheres em si revelaram-se insuficientes para instrumentalizar os profissionais acerca dos conceitos e manifestações da violência; há carência de orientações sobre os recursos físicos e a qualificação dos recursos humanos é pouco citada; as informações sobre a rede de atendimento/encaminhamentos não foram expressas em sua totalidade.

Faz-se necessário destacar a escassez de documentos norteadores para profissionais de saúde que tratem especificamente da violência doméstica contra as mulheres. Ressalta-se a importância da atualização dos documentos existentes e/ou criação de novos, com vistas à promoção de uma prática profissional que abarque a multidimensionalidade e complexidade do fenômeno. É urgente a qualificação dos profissionais de saúde como pauta imprescindível a ser discutida e problematizada nas políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, com o objetivo de garantir o direito à saúde de mulheres vitimadas.

contra-as-mulheres. Acesso em: 8 jun. 2022.

⁹³ MENEZES, P. R. de M.; LIMA, I. de S.; CORREIA, C. M.; SOUZA, S. S. S.; ERDMANN, A. L.; GOMES, N. P. Enfrentamento da violência contra a mulher: articulação intersetorial e atenção integral. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 778-786, 2014.

⁹⁴ CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, 1994. *Anais* [...]. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

Esse tipo de violência contra as mulheres não se trata de um tema de cunho privado, mas de um problema de saúde pública, porque traz sérios danos à saúde das mulheres, e que tem a ver com o adoecimento também das masculinidades na nossa cultura. Ademais, quando se fala em violência doméstica contra as mulheres, é preciso que o seu enfrentamento inclua não apenas a atenção à mulher agredida e punição ao homem agressor, mas a família como um todo, inclusive os filhos, quando houver. É preciso trabalhar tanto o enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres, como também a prevenção junto aos sujeitos.

Por fim, sugere-se expandir as análises documentais aqui realizadas, o que pode ser feito, por exemplo, por meio de pesquisas de campo. Desse modo pode-se ampliar a compreensão sobre como são reproduzidas as orientações contidas em documentos destinados aos profissionais de saúde juntamente às demandas de violência doméstica contra as mulheres no cotidiano dos serviços de saúde.

Referências

- ACOSTA, D. F.; GOMES, V. L. O.; OLIVEIRA, D. C.; GOMES, G. C.; FONSECA, A. D. Aspectos éticos e legais no cuidado de enfermagem às vítimas de violência doméstica. *Texto & Contexto*, v. 26, n. 3, e6770015, 2017.
- ALBUQUERQUE NETTO, L. de; MOURA, M. A. V.; QUEIROZ, A. B. A.; TYRRELL, M. A. R.; BRAVO, M. del M. P. Violência contra a mulher e suas consequências. *Acta Paulista de Enfermagem*, v. 27, n. 5, p. 458-464, 2014.
- ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ARBOIT, J.; COSTA, M. C. da.; SILVA, E. B. da.; COLOMÉ, I. C. dos S.; PRESTES, M. Violência doméstica contra mulheres rurais: práticas de cuidado desenvolvidas por agentes comunitários de saúde. *Saúde Sociedade*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 506-517, 2018.
- BARROSO, L. R. *Curso de direito constitucional: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BEIRAS, A.; BENVENUTTI, M. P.; TONELI, M. J. F.; CAVALER, C. M. Narrativas que naturalizam violências: reflexões a partir de entrevistas com homens sobre violência de gênero. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis, v. 17, p. 1-22, jan./dez. 2020.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BRANCO, J. G. de O.; VIEIRA, L. J. E. de S.; BRILHANTES, A. V. M.; BATISTA, M. H. Fragilidades no processo de trabalho na Atenção à Saúde à Mulher em situação de violência sexual. *Ciência & saúde coletiva*, v. 25, n. 5, 2020.
- BRASIL. *Decreto n. 7.958, de 13 de março de 2013*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7958.htm. Acesso em: 7 set. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003*. Lei da Notificação Compulsória, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.778.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Lei Maria da Penha, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 16 maio 2021.
- BRASIL. *Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015*. Lei do Feminicídio, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 13.505, de 8 de novembro de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13505.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 14.321, de 31 de março de 2022*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13869.htm#art15a. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Acolhimento nas práticas de produção de atenção*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. (Série B, Textos Básicos de Saúde). Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/APPS_PNH.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Norma técnica atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios*. 2015. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde da mulher*. 2004. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2007/politica_mulher.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde do homem*. 2008. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_atencao_saude_homem.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de humanização*. 2003. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_humanizacao_pnh_folheto.pdf. Acesso em: 1 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n. 1.271, de 6 de junho de 2014*. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1271_06_06_2014.html. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Protocolos da atenção básica: saúde da mulher*. 2016. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/protocolos_atencao_basica_saude_mulheres.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Política nacional de enfrentamento a violência contra a mulher*. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres*. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Violência intrafamiliar: orientações para a prática em serviço*. 2002. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *RE n. 256327/RJ*. Relator: Min. Moreira Alves. Data de Julgamento: 25 jun. 2002. *Diário de Justiça*, Brasília, 13 set. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). *RE n. 271286 AgR*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 12 set. 2000.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (2. Turma Cível). *Acórdão n. 856491, 20120111733709APO*. Relator: Mario Zam Belmiro. Revisor: João Egmont. Data de Julgamento: 18 mar. 2015. *Diário de Justiça Eletrônico*, 24 mar. 2015.

CAVALCANTI, S. V. S. de F. A violência doméstica como violação dos direitos humanos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, v. 10, n. 901, 21 dez. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7753>. Acesso em: 17 maio 2021.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. *Fluxo de atendimento à mulher em situação de violência*. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/02/Fluxo-de-Atendimento-%C3%A0-Mulher-V%C3%ADtima-de-Viol%C3%A0ncia.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará (7. Câmara Cível). *Agravo n. 0000756-16.2013.8.06.0000/50000*. Relator: Francisco Bezerra Cavalcante. *Diário de Justiça Eletrônico*, 16 abr. 2013.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, 1994. *Anais [...]*. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

COSTA, M. C.; SILVA, E. B.; ARBOIT, J.; HONNEF, F.; MARQUES, K. A.; BARBIERI, J.; SILVA, D. de M. da. Violência doméstica contra a mulher em contexto rural: reconhecimento das estratégias de atenção. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, v. 32, n. 9271, 2019.

D'OLIVEIRA, A. F. P. L.; SCHRAIBER, L. B.; HANADA, H.; DURAND J. Atenção integral à saúde de mulheres em situação de violência de gênero: uma alternativa para a atenção primária em saúde. *Ciência & saúde coletiva*, v. 14, n. 4, jul. 2009.

DORES, C. J. As bases da saúde lançadas pela Constituição Federal de 1988: um sistema de saúde para todos? *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2013.

FONSECA, R. M. G. S. da; LEAL, A. E. R. B.; SKUBS, T.; GUEDES, R. N.; EGRY, E. Y. Violência doméstica contra a mulher na visão do agente comunitário de saúde. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, v. 17, p. 974-980, 2009.

FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021. *Anais [...]*. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

GALVÃO, R. de L.; OLIVEIRA, H. F.; LIMA, M. A. C.; COSTA, T. A.; MUNARETTO, G. F.; FARIA, M. S.; SANTOS, T. de O.; VIEIRA, T. F. S.; PINTO, F. de O.; DELGADO, M. de A. Atuação dos profissionais de enfermagem frente às mulheres vítimas de violência doméstica. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, v.13, n. 1, e5165, 2021.

HASSE, M.; VIEIRA, E. M. Como os profissionais de saúde atendem mulheres em situação de violência? Uma análise triangulada de dados. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 102, p. 482-493, jul./set. 2014.

KIMMEL, M. A produção simultânea de masculinidades hegemônicas e subalternas. *Horizontes Antropológicos*, v. 4, n. 9, p. 103-117, out. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ha/a/B5NqQSY8JshhFkpgD88W4vz/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

KIND, L.; ORSINI, M. de L. P.; NEPOMUCENO, V.; GONÇALVES, L.; SOUZA, G. A. de.; FERREIRA, M. F. F. Subnotificação e (in)visibilidade da violência contra mulheres na atenção primária à saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 9, p. 1805-1815, set. 2013.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. de L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones UNAD*, Bogotá, v. 14, n. 2, jul./dez. 2015.

LAZZARI, K. C. V.; ARAÚJO, M. P. O ciclo da violência e a memória de dor das mulheres usuárias do CRM/Canoas-RS. *Bagoas: Estudos gays: gêneros e sexualidades*, v. 12, n. 19, 2018.

LEITE, A. de C.; FONTANELLA, B. J. B. Violência doméstica contra a mulher e os profissionais da APS: Predisposição para abordagem e dificuldades com a notificação. *Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 7-10, jan./dez. 2019.

LIMA, C. S. de A.; PAIVA, A. C. G. de; ALEIXO, I. S.; BANDEIRA, L. A.; GURGEL, M. G. A.; NOGUEIRA, M. E. F.; JREIGE, P. de F. M.; FALCÃO NETO, S. B.; HOLANDA, V. R. L. R. de; CORRÊA, M. I.

Atuação multiprofissional à mulher vítima de violência doméstica: assistência da Saúde da Família. *Revista Eletrônica Acervo Saúde*, v. 13, n. 5, e6902, 2021.

MARTINS, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MARTINS, L. C. A.; SILVA, E. B.; COSTA, M. C.; COLOMÉ, I. C. S.; FONTANA, D. G. R.; JANH, A. C. Violência contra mulher: acolhimento na estratégia saúde da família. *Ciência Cuidado e Saúde*, v. 15, n. 3, p. 507-514, jul./set. 2016.

MATIAS, J. L. N.; MUNIZ, Á. O Poder Judiciário e a efetivação do direito à saúde. *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 99-116, jan./jun. 2015.

MEDEIROS, M. P. de.; ZANELLO, V. Relação entre a violência e a saúde mental das mulheres no Brasil: análise das políticas públicas. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 384-403, jan./abr. 2018.

MENEZES, P. R. de M.; LIMA, I. de S.; CORREIA, C. M.; SOUZA, S. S. S.; ERDMANN, A. L.; GOMES, N. P. Enfrentamento da violência contra a mulher: articulação intersetorial e atenção integral. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 778-786, 2014.

MOREIRA, G. A. R.; FREITAS, K. M. de.; CAVALCANTI, L. F. C.; VIEIRA, L. J. E. de S.; SILVA, R. M. da. Qualificação de profissionais da saúde para a atenção as mulheres em situação de violência sexual. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 16 n. 3, p. 1039-1055, set./dez. 2018.

NASCIMENTO, V. F. do; ROSA, T. F. de L.; TERÇAS, A. C. P.; HATTORI, T. Y. Desafios no atendimento à casos de violência doméstica contra a mulher em um município matogrossense. *Arquivos de Ciências da Saúde da UNIPAR*, Umuarama, v. 23, n. 1, p. 15-22, 2019.

OLIVEIRA, J. de.; SCOLSOLINI-COMIN, F. Percepções sobre intervenções grupais com homens autores de violência contra as mulheres. *Psicologia & Sociedade*, v. 33, e221163, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Folha informativa-violência contra as mulheres*. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/9-3-2021-devastadoramente-generalizada-1-em-cada-3-mulheres-em-todo-mundo-sofre-violencia>. Acesso em: 22 maio 2021.

PEDROSA, M; ZANELLO, V. (In)visibilidade da violência contra as mulheres na saúde mental. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 32, 2017.

PINHEIRO, R. da C. da Silva; OSHIRO, C. K. B. *Variáveis de gênero que terapeutas devem estar atentas no atendimento a mulheres*: debates sobre feminismo e análise de comportamento. Fortaleza: Imagine Publicações, 2019.

RELATÓRIO MASCULINIDADES E SAÚDE NA REGIÃO DAS AMÉRICAS, 2019. *Anais [...]*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/84625-oms-masculinidade-toxica-influencia-saude-e-expectativa-de-vida-dos-homens-nas-americas>. Acesso em: 8 jun. 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (22. Câmara Cível). *APL n. 00405429720108190004 RJ 0040542-97.2010.8.19.0004*. Relator: Des. Rogerio de Oliveira Souza. Data de Julgamento: 1 ago. 2013. Data de Publicação: 30 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2. Turma Recursal). *Agravo de Instrumento n. 71005625272*. Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels. Julgado em: 1 out. 2015.

ROCHA, J. S. Y. Sistema Único de Saúde: avaliação e perspectivas. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 3-10, 1994.

- RODRIGUEZ-BORREGO, M. A.; VAQUERO-ABELLAN, M.; ROSA, L. B. A cross-sectional study of factors underlying the risk of female nurses' suffering abuse by their partners. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 20, n. 1, p. 11-18, 2012.
- ROSSONI, V. D; HERKENHOFF, H. G. Atendimento integral à vítima: a segurança pública como direito fundamental. *Revista Brasileira de Política Pública*, Brasília, v. 8, n. 1, 2018.
- SAFFIOTTI, H. I. B. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 82-91, out./dez. 1999.
- SANTOS, E. S.; ALMEIDA, M. A. P. T. Atendimento prestado pelos Serviços de saúde à Mulher Vítima de Violência Sexual. *ID online Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, v. 11, n. 35, p. 84-99, abr. 2017.
- SANTOS, S. C. dos.; BARROS, P. de A.; DELGADO, R. F. de A.; SILVA, L. V. de L.; CARVALHO, V. P. da S.; ALEXANDRE, A. C. S. Violência contra mulher: como os profissionais na Atenção Primária à Saúde estão enfrentando esta realidade? *Revista Saúde e Pesquisa*, v. 11, n. 2, p. 359-368, maio/ago. 2018.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIRDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>.
- SILVA, L. L. da.; COELHO, E. B. S.; CAPONI, S. N. C. Violência silenciosa: violência psicológica como condição da violência física doméstica. *Revista Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, v. 11, n. 21, p. 93-103, 2007.
- SILVA, E. B. da.; PADOIN, S. M. de M.; VIANNA, L. A. C. Mulher em situação de violência: limites da assistência. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 1-9, jan. 2015.
- SOUSA, M. H. de.; BENTO, S. F.; OSIS, M. J. D.; RIBEIRO, M. de P.; FAÚNDES, A. Preenchimento da notificação compulsória em serviços de saúde que atendem mulheres que sofrem violência sexual. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, v. 18, n. 1, p. 94-107, jan./mar. 2015.
- SOUZA, T. M. C.; REZENDE, F. F. Violência contra mulheres: concepções e práticas de profissionais de serviços públicos. *Estudos Interdisciplinares em Psicologia*, Londrina, v. 9, n. 2, p. 21-38, ago. 2018.
- VIEIRA, L. J. E. de.; SILVA, A. C. F. da.; MOREIRA, G. A. R.; CAVALCANTI, L. F.; SILVA, R. M. da. Protocolos na atenção à saúde de mulheres em situação de violência sexual sob a ótica de profissionais de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 1-9, jan. 2016.
- WALKER, L. E. *The battered woman*. Nova York, NY: Harper e Row, 1979.
- ZANELLO, V. *Saúde mental, gênero e dispositivos: cultura e processos de subjetivação*. Curitiba: Appris, 2018.
- ZUCHI, C. Z.; SILVA, E. B.; COSTA, M. C.; ARBOIT, J.; FONTANA, D. G. R.; HONNEF, F.; HEISLER, E. D. Violência contra as mulheres: concepções de profissionais da Estratégia Saúde da Família acerca da escuta. *REME: Revista Mineira de Enfermagem*, v. 22, e-1085, 2018.

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) is displayed in a stylized white font on a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing a deity or a personification of justice, holding a long object. The building has a distinctive architectural style with large, curved concrete elements. The sky is blue with some clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

América Latina, colonialidade de gênero e (não) binariedade: a decolonialidade como chave de emancipação da comunidade LGBTQIA+

Decoloniality and its emancipatory potential in the construction of policies for the LGBTQIA+ community

Anna Paula Bagetti Zeifert

Fernanda Lavinia Birck Schubert

Rômulo José Barboza dos Santos

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

América Latina, colonialidade de gênero e (não) binariedade: a decolonialidade como chave de emancipação da comunidade LGBTQIA+*

Decoloniality and its emancipatory potential in the construction of policies for the LGBTQIA+ community

Anna Paula Bagetti Zeifert**

Fernanda Lavinia Birck Schubert***

Rômulo José Barboza dos Santos****

Resumo

Neste artigo, apresenta-se os processos colonizatórios na América Latina, da colonialidade decorrentes deles, e de seus impactos sobre grupos minoritários, a exemplo das populações indígenas e negras, mulheres e, especificamente, da comunidade LGBTQIA+. Buscou-se saber quais são os principais impactos dos processos colonizatórios e da colonialidade na América Latina e como a decolonialidade pode ser uma chave de emancipação e inclusão para a construção de políticas da comunidade LGBTQIA+. O objetivo geral do texto consiste em estudar a colonialidade na América Latina enquanto fator determinante para a segregação das minorias. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, mediante a realização de revisão histórico-bibliográfica. Dessa forma, com base nas informações levantadas, é possível afirmar que os processos colonizatórios na América Latina e a colonialidade, com base na dizimação dos povos indígenas, da escravização de populações negras, da institucionalização da desigualdade de gênero foram determinantes para a imposição de um sistema de gênero binário, que anulou quaisquer outras formas de manifestação de sexualidade, a pretexto de serem consideradas eventuais sodomias. Nesse contexto, os estudos decoloniais emergem como um horizonte de possibilidade para a construção de políticas públicas de emancipação, inclusão e afirmação dos direitos humanos para os grupos minoritários pertencentes a comunidade LGBTQIA+.

Palavras-chave: colonialidade; decolonialidade; desigualdade de gênero; políticas públicas.

Abstract

This article takes a look at the colonization processes in Latin America, as well as the coloniality resulting from them and their impacts on minority groups, such as indigenous and black populations, women and, specifically,

* Recebido em: 08/08/2022

Aprovado em: 16/11/2022

** Pós-Doutorado pela Escola de Altos Estudos - Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos sul e norte, do Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, programa da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO Brasil e UNB). Doutora em Filosofia (PUCRS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos - e do Curso de Graduação em Direito (UNIJUI). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade (CNPq). E-mail: anna.paula@unijui.edu.br

*** Mestranda em Direitos Humanos pela UNIJUI com bolsa CAPES/PROSUC. Pós-graduada em Direito Previdenciário pela EBRADI. Bacharela em Direito pela UNICRUZ. Integrante do Grupo de Pesquisa Biopolítica e Direitos Humanos. Integrante do Projeto de Pesquisa Estado de Direito e Democracia: espaço de afirmação dos Direitos Humanos e Fundamentais. E-mail: fernanda.schubert@sou.unijui.edu.br

**** Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da UNIJUI. Pós-graduando em Processo Civil pela Faculdade Dom Alberto. Graduado em Direito pela UNICRUZ. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos, Justiça Social e Sustentabilidade” (CNPq); do Grupo de Pesquisa Jurídica em Cidadania, Democracia e Direitos Humanos (GPJUR) da UNICRUZ; do Projeto de Pesquisa “Justiça Social: os desafios das políticas sociais na realização das necessidades humanas fundamentais (CNPq); do Projeto de Pesquisa “Estado de Direito e Democracia: espaço de afirmação dos direitos humanos e fundamentais”. E-mail: romulo.santos@sou.unijui.edu.br

the LGBTQIA+ community. We sought to find out what are the main impacts of colonization processes and coloniality in Latin America and how decoloniality can be a key to emancipation and inclusion in the construction of policies for the LGBTQIA+ community. The general objective of the text is to study coloniality in Latin America as a determining factor for the segregation of minorities. For the development of the research, the method of hypothetical-deductive approach was used, through the accomplishment of a historical-bibliographic review. Thus, based on the information gathered, it is possible to affirm that the colonization processes in Latin America and coloniality, from the decimation of indigenous peoples, the enslavement of black populations, the institutionalization of gender inequality, were decisive for the imposition of a binary gender system, which nullified any other forms of manifestation of sexuality, on the pretext of being considered possible sodomy. In this context, decolonial studies emerge as a horizon of possibility for the construction of public policies of emancipation, inclusion and affirmation of human rights for minority groups belonging to the LGBTQIA+ community.

Keywords: coloniality; decoloniality; gender inequality; public policy.

1 Introdução

De acordo com relatório apresentado pela entidade *Sem Violência LGBTI*, que reúne organizações de direitos humanos de onze países da América, entre os anos de 2014 e 2020, pelo menos, 3.514 pessoas LGBTQIA+ foram mortas na região da América Latina e do Caribe. Desse total, pelo menos 1.401 foram assassinadas por motivos relacionados ao preconceito contra a orientação sexual ou identidade de gênero¹. No Brasil, dados relativos ao ano de 2021 apontam que, pelo menos, 316 pessoas que integravam a comunidade LGBTQIA+ morreram por causas violentas², número que foi 33,3% maior em relação ao ano anterior, quando registraram-se 237 mortes³.

Considerando-se esses dados alarmantes e a permanência da violência contra comunidade LGBTQIA+, o artigo se propõe a fazer um apanhado acerca da importância do processo colonizador na América Latina e da colonialidade deles decorrentes para a estigmatização e as práticas discriminatórias de grupos que são tidos como minoritários, a exemplo das populações indígenas e negras, das mulheres e, especificamente, da comunidade LGBTQIA+. Trata-se de tema que apresenta especial relevância diante da necessidade de se compreenderem as estruturas sociais que contribuíram para a formação do atual cenário latino-americano, marcado por preconceito, discriminação e homofobia.

O artigo foi construído com base no seguinte problema de pesquisa o seguinte: quais são os principais impactos dos processos colonizatórios e da colonialidade na América Latina e como a decolonialidade pode ser uma chave de emancipação e inclusão para a construção de políticas da comunidade LGBTQIA+?

Busca-se demonstrar que os processos colonizatórios da América Latina e a colonialidade decorrente destes foram determinantes, além da dizimação dos povos indígenas, da escravização de populações negras, do estabelecimento do sistema capitalista/extrativista, para a institucionalização da desigualdade de gênero e a imposição de um sistema sexo/gênero binário que anulou quaisquer outras formas de manifestação de sexualidade/gênero praticadas até então pelas populações originárias.

¹ PALOMINO, Sally. Pouco a comemorar na América Latina, onde ser LGBTQIA+ é ser alvo. *El País*, Cidade do México, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-06-28/pouco-a-comemorar-na-america-latina-onde-ser-lgbtqia-e-ser-alvo.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

² SOUZA, Renata. Quase 320 pessoas LGBTI+ morreram por causas violentas no Brasil em 2021, diz entidade. *CNN Brasil*, São Paulo, 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/quase-320-pessoas-lgbti-morreram-no-brasil-em-2021-diz-entidade/>. Acesso em: 11 jul. 2022.

³ BOEHM, Camila. Número de mortes violentas de pessoas LGBTI+ subiu 33,3% em um ano. *Agência Brasil*, São Paulo, 12 de mai. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-05/numero-de-mortes-violentas-de-pessoas-lgbti-subiu-333-em-um-ano>. Acesso em: 11 jul. 2022.

Para tanto, no seu delineamento, utiliza-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, centrado na pesquisa social-histórico-bibliográfico, que considera uma hipótese inicial e busca sua confirmação ou refutação, total ou parcialmente, tendo como referência os estudos desenvolvidos ao longo da investigação. Assim, recuperam-se, no artigo, categoriais fundamentais para a temática, a fim de estabelecer conceitos que constituem a chave de leitura e compressão do estudo, tais como: colonialidade, decolonialidade, gênero e desigualdade.

Apresenta como hipótese inicial a ideia de que as teorias decoloniais podem servir de suporte para os Estados a respeito da construção de políticas públicas de inclusão, emancipação e afirmação de direitos, na medida que possibilitam a compressão da noção de raça, binarismos hierárquicos de sexo/gênero e heterossexualidade normativa.

Como objetivo geral, a pesquisa busca estudar a colonialidade na América Latina e sua contribuição para a segregação das minorias, especialmente a comunidade LGBTQIA+. Mais especificamente, o texto reflete, na sua estrutura e desenvolvimento, a intenção de: a) compreender como ocorreram os processos colonizatórios na América Latina, bem como o surgimento da colonialidade e sua contribuição para a segregação das minorias que se formaram; b) analisar a colonialidade de gênero e a imposição de um padrão heteronormativo e binário na América Latina e no Brasil; c) verificar como a decolonialidade pode ser a chave para pensar a construção de políticas públicas de afirmação dos direitos humanos para os grupos minoritários, principalmente para a comunidade LGBTQIA+.

2 O processo colonizatório na América Latina: o surgimento da colonialidade e a caracterização do *outro*

Antes da invasão ibérica, o território da América não estava presente em nenhum mapa Ocidental. A história indica que o objetivo dos portugueses era chegar até as Índias, todavia, as viagens pelo Atlântico, no ano de 1492, culminaram com o *descobrimento* do novo Continente. A ideia de *descobrimento* é contestada por Dussel⁴, que afirma que não houve descobrimento do *outro*⁵, na medida em que já havia, em terras latino-americanas, uma população que vivia e que a reconhecia como *Tawantinsuyu* (quatro terras), *Anáhuac* (perto de água) e *Ahya- Yala* (terra madura). O que ocorreu, para Dussel⁶, foi o *encobrimento*, em razão da exploração, da desumanização, da escravização e da negativa de direitos às populações nativas.

Santos⁷ aponta que a invasão da América foi resultado do fato de Portugal e Espanha buscarem a expansão comercial, assim como pela missão da contrarreforma promovida pela Igreja Católica. A consequência desse movimento foi um processo exploratório e violento, que ocorreu em nome de Deus e Sua Majestade, mas, também, em busca de riquezas⁸, desconsiderando a pluralidade dos povos originários.

Logo, a história da América Latina é interligada à da Igreja Católica, porque, à época, religião e Estado se relacionavam diretamente. Enquanto ao Estado incumbia a função administrativa, encarregado de estreitar

⁴ DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

⁵ O *outro* está relacionado a tudo aquilo que não é europeu. Com o surgimento da ideia de Modernidade no ano de 1492, nas cidades europeias medievais livres, a Europa assumiu a posição de conquistadora, colonizadora e desbravadora, ocasião em que passou a enfrentar o *outro*, utilizando-se de violência para controlá-lo e vencê-lo. Apesar de toda a história contada, o *outro* não foi descoberto, mas, sim, encoberto, surgindo daí o Mito da Modernidade. DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

⁶ DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

⁷ SANTOS, Denise Tatiane Girardon dos. *Estados plurinacionais na América Latina: cenários para o republicanismo na contemporaneidade*. Curitiba: CRV, 2020.

⁸ A busca por riquezas fez com que os colonizadores desconsiderassem ou, de certa forma, se distanciassem da ideia de que a América, de acordo com a imagem daqueles, era um vasto império do Diabo, de redenção impossível e duvidosa. GALEANO, Eduardo. *Veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2012.

laços entre a metrópole e a colônia, à Igreja cabia a educação das pessoas. Além disso, detinha o *controle das almas*⁹, um importante instrumento para manutenção da ideia de obediência perante o Estado.¹⁰

Com o processo de exploração, os povos originários da América Latina sofreram várias formas de violência, a começar pela luta por conquista de território, o que gerou uma devastação populacional, predominantemente, de curto e médio prazo. As populações não foram igualmente atingidas por esses conflitos diretos, e, dadas as suas características, essa violência não interferiu, diretamente, nos aspectos reprodutivos dos nativos e na grande redução populacional em um primeiro momento. Em seguida, outras violações, como o confisco de alimentos, pilhagem, exploração e recrutamento de mão de obra, escravização, estupros, foram fundamentais à fragilização das populações e, por consequência, sua dizimação.¹¹

Os deslocamentos forçados corroboraram para que os nativos trabalhassem em outros territórios, contribuindo para a redução populacional, na medida em que acarretaram a diminuição da capacidade reprodutiva da comunidade. Ainda, a nova forma de alimentação, calcada nos costumes do colonizador europeu, influenciou o aculturação dos povos originários e a redução das populações e territórios, que já haviam sofrido com o despovoamento inicial¹². Além do genocídio dos povos nativos, as epidemias, como a de varíola, contribuíram para sua redução populacional.¹³

Diante da dizimação das populações indígenas e com o intuito de expandir seus domínios na América Latina, por volta do século XV, colonizadores portugueses e espanhóis deram início ao tráfico e à escravização da população negra africana trazida à América. O tráfico dessas pessoas ocorreu de modo forçado e impingiu consequências no Mundo Atlântico¹⁴, como a estruturação identitária de negros e brancos, relegando àqueles a negativa de direitos e a exploração como mão de obra escrava. Estima-se que tenham sido realizadas mais de 35 mil viagens pelo Atlântico, nas quais 12,5 milhões de indivíduos foram transportados sob condições degradantes, o que, por conseguinte, corroborou para que apenas 10,7 milhões de negros chegassem vivos nos portos de desembarque da América Latina.¹⁵

Na América Latina, se constituiu a colonialidade, caracterizada como um elemento constitutivo e específico do padrão mundial capitalista, e assentada, nas palavras de Quijano citado por Ballestrin:

[...] na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do dito padrão de poder e opera em cada um dos planos, âmbitos e dimensões materiais e subjetivas, da existência social cotidiana e da escala social.¹⁶

A colonialidade é constitutiva da modernidade enquanto um mito de desenvolvimento, construído a partir da exploração e subjugação de povos não europeus, vistos como primitivos/bárbaros. No contexto da modernidade, foi travada uma guerra civilizadora e modernizadora, na qual os europeus são inocentes

⁹ A Igreja estava presente em todas as instâncias da vida dos indivíduos, bem como, em momentos decisivos, do nascimento, casamento e morte. Ademais, os costumes adotados pela população dependiam da Igreja, como o batismo, a crisma, o casamento religioso, a confissão e a extrema-unção na hora da morte. FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

¹⁰ FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

¹¹ BETHELL, Leslie. *História da América Latina: América Latina colonial*. São Paulo: Edusp, 2004. v. 2.

¹² BETHELL, Leslie. *História da América Latina: América Latina colonial*. São Paulo: Edusp, 2004. v. 2.

¹³ FONTELLA, Leandro Goya; MEDEIROS, Elisabeth Weber. Revolução Haitiana: o medo negro assombra a América. *Revista Disciplinarum Scientia*, Santa Maria, v. 8, n. 1, p. 59-70, 2007.

¹⁴ O Mundo Atlântico é o resultado do encontro de mundos distintos, quais sejam a América e África. GUIMARÃES, Matheus Silveira. História e mundo atlântico: contribuições para o estudo da escravidão africana nas Américas. *Cadernos Imbondeiro*, João Pessoa, v. 3, n. 2, 2014.

¹⁵ RIBEIRO, Alexandre Vieira; SILVA, Daniel B. Domingues da. O tráfico de escravos africanos: novos horizontes. *Revista Tempo*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 291-293, maio/ago. 2017.

¹⁶ QUIJANO, 2000 apud BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 11, p. 89-117, maio/ago. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000200004. Acesso em: 22 fev. 2022. p. 10.

e meritórios por exercerem uma função pedagógica utilizando-se da violência. Acerca disso, Colaço e Damázio¹⁷ salientam que

O fato de as outras culturas “saírem” de sua própria barbárie ou subdesenvolvimento pelo processo civilizador constitui, como conclusão, um progresso, um desenvolvimento, um bem para elas mesmas. É então um processo emancipador. Além disso, este caminho modernizador obviamente já é percorrido pela cultura mais desenvolvida. Nisto estriba a “falácia do desenvolvimento (desenvolvimentismo)”.

Para Mignolo¹⁸, a modernidade é uma narrativa complexa, que construiu a ideia de civilização ocidental quando celebrou suas conquistas, tendo, como ponto de origem, a Europa; porém, escondeu o seu *lado mais escuro*, que é a colonialidade, que se caracteriza como o resultado dos processos de colonização, uma vez que, ainda que tenha havido a independência das colônias ibéricas latino-americanas, elas prosseguiram subjugadas pelos nortistas.

Nesse sentido, é importante pontuar que colonialidade possui conotações distintas de colonialismo. O colonialismo está adstrito a períodos históricos e a lugares em que havia relação formal de domínio e subordinação política, de controle de recursos de produção e do trabalho de uma determinada população por outra com identidade diferente e com sede localizada em outra jurisdição territorial, como Portugal e Brasil colônia. A colonialidade vai além da subordinação formal, ela se articula a uma estrutura lógica de domínio colonial, mesmo após os processos de descolonização. Colaço e Damázio¹⁹ aduzem que a colonialidade “[...] impõe o controle, a dominação e a exploração e produz certa classificação racial da humanidade.”

Uma consequência da colonialidade na América Latina foi a classificação social de pessoas e sociedades a partir da ideia de *raça*. O conceito de *raça*, para além das diferenças fenotípicas, significa a diferenciação estabelecida pelos europeus entre colonizadores e colonizados, entre sociedades centrais (europeias) e periféricas (demais continentes), em que aqueles, para se autoafirmarem como sujeitos superiores, alocaram os demais na periferia como se inferiores fossem, selvagens/bárbaros, justificando sua submissão. Para Quijano²⁰, uma consequência da formação dessas relações sociais, que foram fundadas nessa ideia de *raça*, produziu na América Latina

[...] identidades sociais historicamente novas: *índios*, *negros* e *mestiços*, e redefiniu outras. Assim, termos com *espanhol* e *português*, e mais tarde *europeu*, que até então indicavam apenas procedência geográfica ou país de origem, desde então adquiriram também, em relação às novas identidades, uma conotação racial.

A conotação racial, criada a partir dos processos de invenção, descobrimento, conquista e colonização da América Latina²¹, resultou na naturalização da hierarquia entre os dominantes (ibéricos) e os dominados (inicialmente, indígenas e, posteriormente, negros, trazidos à América pelos ibéricos), bem como na delimitação de seus lugares e papéis sociais, tendo, a *raça* e a identidade, sido usadas como instrumentos de classificação social básica da população e outorgado legitimidade à dominação e às práticas de superioridade/inferioridade.²²

¹⁷ COLAÇO, Thais Luzia; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. *Novas perspectivas para a antropologia jurídica na América Latina: o direito e o pensamento decolonial*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 133.

¹⁸ MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-18, jun. 2017.

¹⁹ COLAÇO, Thais Luzia; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. *Novas perspectivas para a antropologia jurídica na América Latina: o direito e o pensamento decolonial*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 130.

²⁰ QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 117.

²¹ Essa compreensão de *invenção*, *descobrimento*, *conquista* e *colonização* foi proposta por Dussel. A ideia de *invenção* está ligada à imagem, construída por Colombo, do que teria encontrado nas Índias. O *descobrimento* é posterior à invenção, e parte do pressuposto de que se descobriu a quarta parte da terra, nominada de América, em honra de Américo Vespúcio. A *conquista* representa o momento em que se estabelece uma relação de pessoa a pessoa, política, militar, e não mais de inspeção e reconhecimento. A *colonização* vincula-se à ideia de colonizar a vida cotidiana do índio e do escravo africano, e representou o primeiro processo europeu de modernização, de civilização, de alienar o *outro* como si mesmo. DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

²² QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

Esse contexto de colonização e colonialidade, marcado também pelo domínio sobre as esferas indissociáveis do controle do capital comercial, do trabalho e dos recursos de produção, levou os ibéricos, e, mais tarde, demais europeus, como holandeses e franceses, a atribuírem a si mesmos não somente a característica de civilizados, enquanto indivíduos e sociedades mais avançadas, ao mesmo tempo em que imputaram aos povos e regiões diversas a natureza de anteriores e, por consequência, inferiores, arcaicos, folclóricos. Segundo Quijano²³,

Não seria possível explicar de outro modo, satisfatoriamente, em todo caso, a elaboração do eurocentrismo como perspectiva hegemônica de conhecimento, da versão eurocêntrica da modernidade e seus dois principais mitos fundacionais: um, a ideia-imagem da história da civilização humana como uma trajetória que parte de um estado de natureza e culmina na Europa. E dois, outorgar sentido às diferenças entre Europa e não-Europa como diferenças de natureza (racial) e não de história do poder.

Nesse viés, o racismo se mostra como um fenômeno mais complexo, estruturado a partir de um contexto histórico e político que criou a ideia classificatória de raça como inerente à espécie *Homo sapiens*, no intuito de manter a hierarquia social e o *status* das elites e promover o apagamento do *outro* e sua história, cultura e organização social.²⁴ Foi essa construção que permitiu, também, a instalação do racismo enquanto uma forma sistemática de discriminação, que, segundo Almeida²⁵, “[...] que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertencam.”

Portanto, o processo colonizatório na América Latina foi marcado pela exploração territorial, pelo genocídio e pela invisibilidade dos povos e culturas pré-existentes. A partir dele que se criou a ideia de *raça* como um elemento de classificação hierárquica entre os povos, da qual decorre o racismo, que alocaram as populações negras e indígena à posição de inferioridade. Os impactos da colonização e da colonialidade, no entanto, não se restringiram ao aspecto da raça. Pelo contrário, eles impingiram consequências às percepções sobre gênero e sexualidade, o que será debatido no tópico a seguir.

3 A colonialidade de gênero e a imposição de um padrão heteronormativo e binário na América Latina

Como evidenciado no tópico anterior, Quijano²⁶ caracteriza a colonialidade pela racialização das populações e das relações entre colonizados/colonizadores, pela exploração das estruturas de trabalho a respeito da hegemonia do capital, pela manutenção do eurocentrismo como referencial de modo de produção, pelo controle de autoridade que excluiu as populações racializadas.

Quijano²⁷ também entende que a colonialidade se constitui como o elemento fundante do padrão de poder capitalista, que articula relações sociais de exploração, dominação e conflito em diferentes dimensões da vida, como trabalho, natureza, sexo, subjetividade, conhecimento, autoridade.

Nesse contexto, diferentemente do proposto pelo materialismo histórico e sua ideia de classe social, Quijano²⁸ apresenta uma noção de classificação social que advém da colonialidade do poder e que é conformada

²³ QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 122.

²⁴ FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. A raiz do pensamento colonial na intolerância religiosa contra religiões de matriz africana. *Revista Calundu: Gira Epistemológica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 117-136, 2017. Disponível em: <https://calundu.org/revista/revista-calundu-vol-1-n-1-jan-jun-2017/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

²⁵ ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. p. 32.

²⁶ QUIJANO, Aníbal. Colonialidad, modernidad/racialidad. *Revista Perú Indígena*, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-29, 1991.

²⁷ QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del poder y clasificación*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

²⁸ QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del poder y clasificación*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

pelos seguintes elementos: trabalho, que está relacionado ao controle da força de trabalho, dos recursos e dos produtos; sexo, que envolve mecanismos de controle do prazer e da reprodução; e *raça*, por meio da qual são naturalizadas/biologizadas as relações de poder.

Apesar de elencar esses três elementos de classificação social como fundantes da colonialidade do poder, Quijano atribui maior importância, de acordo com Bidaseca, Carvajal, Cuenya e Lodwick²⁹, à categoria da *raça*, uma vez que o autor defende que “la ‘racialización’ de las relaciones de poder entre las nuevas identidades sociales y geo-culturales, fue el sustento y la referencia legitimadora fundamental del carácter eurocentrado del patrón de poder, material e intersubjetivo.”³⁰

Ao abordar a categoria gênero, Quijano³¹ afirma que esta é mais antiga na história em comparação à *raça*, e elenca o sexo como inquestionavelmente biológico, o que se contrapõe às construções da Teoria *Queer* e do próprio feminismo descolonial. Uma das passagens mais problemáticas dessa teorização é quando Quijano³² diz que:

la “naturalización” mitológica de las categorías básicas de la explotación/dominación es un instrumento de poder excepcionalmente poderoso. El ejemplo más conocido es la producción del “género” como si fuera idéntico a sexo. Muchas gentes piensan que ocurre lo mismo con “raza” respecto, sobre todo, de “color”. Pero esta es una radical confusión. Después de todo, el sexo es realmente un atributo biológico (implica procesos biológicos) y algo tiene que ver con “genero”. Pero “color” es, literalmente, un invento eurocéntrico en tanto que referencia “natural” o biológica de “raza”, ya que nada tiene hacer con la biología.

Esse posicionamento é criticado por autoras como Lugones, segundo a qual a abordagem de gênero, trazida por Quijano³³, se restringe ao eixo da colonialidade e “[...] o gênero parece estar contido dentro da organização daquele ‘âmbito básico da vida’, que ele chama ‘sexo, seus recursos e produtos’”, razão pela qual seria insuficiente. Lugones³⁴ entende sua abordagem como “estreita e hiperbiologizada”, uma vez que se baseia em pressupostos como o dimorfismo sexual e a heterossexualidade, e se utiliza de uma concepção hegemônica de gênero, aceitando, portanto, uma concepção capitalista, eurocêntrico e global de gênero.

Lugones³⁵, então, amplia a análise proposta por Quijano, somando a categoria do gênero à indispensabilidade do elemento da *raça* para o forjamento da colonialidade, defendendo que a diferenciação dicotômica e hierárquica produzida pelos colonizadores e imposta aos povos colonizados foi pautada igualmente pelas categorias de classificação social de *raça* e gênero. Miñoso³⁶ explica a proposição de Lugones dizendo que a autora

[...] propone considerar lo que denomina el *sistema moderno colonial de género* como aquel mediante el cual el colonizador produce e impone a los pueblos colonizado, al mismo tiempo y sin disociación, un

²⁹ BIDASECA, Karina; CARVAJAL, Fernanda; CUENYA, Ana Mines; NÚÑEZ LODWICK, Lucía. La articulación entre raza, género y clase a partir de Anibal Quijano: diálogos interdisciplinarios y lecturas desde el feminismo. *Papeles de trabajo*: La revista electrónica del IDAES, Argentina, v. 10, n. 18, p. 196-218, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5875347>. Acesso em: 22 fev. 2022.

³⁰ QUIJANO, Anibal. *Colonialidad del poder y clasificación*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021. p. 318.

³¹ QUIJANO, Anibal. *Colonialidad del poder y clasificación*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

³² QUIJANO, Anibal. *Colonialidad del poder y clasificación*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021. p. 324.

³³ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 60.

³⁴ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 60-61.

³⁵ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. *In*: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

³⁶ ESPINOSA MIÑOSO, Yuderky. De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Revista Solar*, Lima, v. 12, n. 1, p. 141-166, 2016. Disponível em: <http://revistasolar.org/wp-content/uploads/2018/05/Solar-12-1-09-08-17.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 153.

régimen epistémico de diferenciación dicotómica jerárquica que distingue inicial y fundamentalmente entre lo humano y lo no humano y del cual se desprenden las categorías de clasificación social de raza-género.

Como apresentado no tópico anterior, a colonialidade produziu uma nova classificação social que foi capaz de moldar novas identidades geoculturais (América e Europa) e raciais (*européu, índio, africano*) e, além disso, relações hierárquicas que alocaram povos nativos latino-americanos, assim como os povos nativos do continente africano, em posição de inferioridade. Miñoso³⁷ aponta que:

para la mirada colonial, las poblaciones habitantes de las tierras colonizadas no reproducían un orden de razón, formaban más bien parte de un orden natural, lo que se consideraría un estadio anterior en la evolución de la especie.

Como os critérios de classificação social impostos a partir dos processos colonizatórios confeririam humanidade somente a europeus, a categoria de gênero também se aplicaria somente a quem fosse considerado ser humano (dotado de razão), ou seja, às populações europeias. É por isso que a autora defende que não se atribuiu gênero aos grupos *bestializados* (os não europeus e, portanto, não humanos), tendo sido reconhecido, apenas, o seu dimorfismo sexual de macho e fêmea, sobre o qual sequer se aplicava uma leitura de gênero, na medida em que considerava tão somente sua capacidade reprodutiva.³⁸ É em função dessa distinção estabelecida com base nos processos colonizatórios que, de acordo com Miñoso³⁹:

La idea de fuerza y mayor capacidad de razón masculina y de la fragilidad de las mujeres no podía ser aplicada a gentes no europeas em tanto estas gentes eran todas igualmente desprovistas de razonamiento, belleza sublime y fragilidad.

Acerca disso, Mendoza⁴⁰ salienta que, embora a implementação de uma espécie de gênero civilizado também trouxesse implicações à subordinação de mulheres europeias, os seus efeitos eram muito mais severos entre as populações nativas:

O gênero civilizado envolvia uma hierarquia que subordinava mulheres europeias a homens europeus, mas ainda marcava um abismo entre colonizadores e colonizados. Como selvagens, os colonizados manifestavam diferença biológica (o sexo), mas não tinham um sistema de gênero. Relações igualitárias entre homens e mulheres indígenas foram interpretadas pelos europeus como uma evidência de barbárie. De acordo com Lugones, portanto, a hierarquia de gênero marca o status civilizado de mulheres e homens europeus; sua ausência define o não-humano, o racializado, os não-europeus naturalizados, que são sexuados, mas não possuem gênero.

No intuito de demonstrar que o gênero, assim como a raça, é uma categoria colonial e, por isso, fundante da colonialidade, Lugones⁴¹ lança mão de alguns indícios históricos, relacionados à intersexualidade⁴² e ao

³⁷ ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys. De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Revista Solar*, Lima, v. 12, n. 1, p. 141-166, 2016. Disponível em: <http://revistasolar.org/wp-content/uploads/2018/05/Solar-12-1-09-08-17.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 153.

³⁸ LUGONES, María. Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples. In: *PENSANDO los feminismos en Bolivia*. La Paz: Fondo emancipaciones, 2012. p. 129-139. Disponível em: https://www.bivica.org/files/feminismos_bolivia.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

³⁹ ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys. De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Revista Solar*, Lima, v. 12, n. 1, p. 141-166, 2016. Disponível em: <http://revistasolar.org/wp-content/uploads/2018/05/Solar-12-1-09-08-17.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021. p. 153.

⁴⁰ MENDOZA, Breny. Colonialidade de gênero e poder: da pós-colonialidade à decolonialidade. *Revista X*, Paraná, v. 16, n. 1, p. 259-289, 2021. p. 281-282.

⁴¹ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

⁴² A intersexualidade é uma condição de nascimento em função da qual uma pessoa não se encaixa em apenas uma das categorias sexuais binárias (homem ou mulher). Por possuírem genitália tida como inadequada para os padrões do dimorfismo sexual, pessoas intersexuais normalmente passam por tratamentos hormonais ou procedimentos cirúrgicos para se ajustarem ao padrão masculino ou feminino, o que não acontece em todas as tradições. “Essa é uma população que não se encaixa prolixamente dentro de categorias sexuais onde não há espaço para a ambiguidade”. LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 62.

dimorfismo sexual. Lugones⁴³ salienta que diversos autores/as, a exemplo de Paula Gunn Allen descrevem que “[...] indivíduos intersexuais eram reconhecidos em muitas sociedades tribais anteriores à colonização sem serem assimilados à classificação sexual binária”. Ao comentar entendimento de Lugones quanto ao dimorfismo sexual, Belizário⁴⁴ descreve que:

Para Lugones a ideia de dimorfismo sexual é um eixo organizador do sistema de gênero na perspectiva colonial. Ao estabelecer o homem e a mulher heterossexuais como norma e outras expressões de gênero e sexualidade como desviantes, dota os sujeitos de capacidades desiguais de acesso aos recursos necessários ao exercício pleno de sua cidadania, num paralelismo com a ideia de organização da raça em relação ao sistema moderno capitalista eurocentrado de Quijano.

Outro argumento que Lugones⁴⁵ utiliza para defender a ideia de que o gênero foi introduzido pela colonialidade e pelo capitalismo eurocêntrico é a inexistência de generificação em comunidades nativas na América, mesmo nas que eram matriarcais e ginocêntricas e/ou reconheciam relações homossexuais e o terceiro sexo. Para fundamentar esse argumento, Lugones⁴⁶ se utiliza dos estudos desenvolvidos por Paula Gunn Allen.⁴⁷

A teoria de Lugones⁴⁸ também está embasada nas ideias de Oyewùmí⁴⁹, que, ao tratar da sociedade Iorubá do Continente Africano, aponta que, até os processos colonizatórios preconizados pelo ocidente, o gênero não se constituía como princípio organizador e hierarquizante. Para a autora, a partir da colonização, as mulheres foram excluídas dos espaços de poder dos Iorubás, o que foi feito, também, com a colaboração de homens da comunidade, que se beneficiaram, em certa medida, do estabelecimento dessa hierarquia. Ao comentar os estudos de Oyewùmí, Lugones⁵⁰ aponta que “a associação colonial entre anatomia e gênero é parte da oposição binária e hierárquica, central à dominação das anafêmeas introduzida pela colônia.”

Além da inserção da generificação nas comunidades tradicionais em função da colonialidade, Allen aponta que a substituição da pluralidade espiritual ginocêntrica (em que as mulheres estão no centro do sagrado), pelo cristianismo e pelo supremo masculino, foi fundamental para a submissão das populações nativas. Segundo a autora, há quatro pilares da transformação dessas sociedades não europeias, que era igualitária, em hierárquicas e patriarcais:

1. A primazia do feminino como criador é destituída e substituída por criadores masculinos.

⁴³ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 83.

⁴⁴ BELIZÁRIO, Fernanda. Por uma teoria queer pós-colonial: colonialidade de gênero e heteronormatividades ocupando as fronteiras e espaços de tradução. In: HIMMEL, Rita; ALMEIDA, Alexandre; MACHADO FILHO, Pery (org.). *Gênero, direitos humanos e ativismo*. Coimbra: Grácio Editor, 2016. p. 385-391. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/43727/1/por%20uma%20teoria%20queer%20p%20c3%b3s%20colonial.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022. p. 386.

⁴⁵ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

⁴⁶ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 52-83.

⁴⁷ Lugones salienta a importância da contribuição de Allen para a compreensão do gênero enquanto categoria colonial: “[...] muitas tribos eram ginocráticas, entre elas os susquehannas, hurões, iroqueses, cheroquis, pueblos, navajos, narragansettes, algonquinos da Costa, montagnais. E al também diz que entre as 88 tribos que reconheciam a homossexualidade, dentre aquelas que a reconheciam de maneira positiva, estavam os apaches, navajos, winnebagos, cheyennes, pimas, crows, shoshonis, páutes, osages, acomas, zunis, siouxies, pawnees, choctaws, creeks, seminóis, Illinois, mohaves, shastas, aleuts, sacs e foxies, iowas, kansas, yumas, astecas, tlingites, maias, naskapis, poncãs, maricopas, lamaths, quinaults, yukis, chilulas e kamias. Vinte dessas tribos tinham referências específicas ao lesbianismo”. LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 70.

⁴⁸ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

⁴⁹ OYEWÚMÍ, Oyèrónké. Conceituando o gênero: os fundamentos eurocêntricos dos conceitos feministas e o desafio das epistemologias africanas. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 84-95.

⁵⁰ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 66.

2. São destruídas as instituições de governo tribal e as filosofias sobre as quais eles estão organizados, como aconteceu com os iroqueses e cheroquis.
3. As pessoas são expulsas de suas terras, privadas de seu sustento econômico, e forçadas a diminuir ou abandonar por completo todo empreendimento do qual depende sua subsistência, filosofia e sistema ritual. Depois de transformados em dependentes das instituições brancas para sua sobrevivência, os sistemas tribais não conseguem manter o ginocentrismo, quando o patriarcado – na verdade, sua sobrevivência – exige uma dominação masculina.
4. A estrutura do clã precisa ser substituída de vez, ao menos em teoria, pela família nuclear. Com esse esquema, as mulheres líderes dos clãs são substituídas por oficiais machos eleitos e a rede psíquica formada e mantida pela ginocentricidade não autoritária baseada no respeito e na diversidade de deuses e pessoas é destruída.⁵¹

Essa inserção da categoria gênero nas sociedades pré-colombianas somente foi possível a partir da colonialidade, o que se deu de maneira heterogênea e descontínua, apesar de permanente, assegurando a quebra das estruturas sociais, econômicas, espirituais até então existentes, que não eram pautadas pela generificação.⁵²

Apesar de os estudos sobre colonialidade de gênero, preconizados por autoras como Maria Lugones e Rita Segato⁵³, terem avançado no debate acerca da raça e do gênero enquanto elementos constitutivos da colonialidade/modernidade, deixaram de problematizar, com maior afinco, questões atinentes à sexualidade e à identidade de gênero. A análise da tensão entre sexualidade, raça e a crítica à Modernidade Ocidental tem sido feita por autoras como Leticia Sabsay, que “[...] investiga la redefinición de las fronteras sexuales entre Occidente y su Otro desde una perspectiva que cruza los estudios poscoloniales con la teoría *queer* [...]”.⁵⁴

Abordar o tema da sexualidade é importante porque, em toda a América Latina, sexualidades dissidentes como a homossexualidade já se manifestavam de diversas formas antes da invasão de portugueses e espanhóis. De acordo com Mott⁵⁵, isso pode ser percebido com base em três fontes distintas:

Esculturas e cerâmicas representando cenas homoeróticas; Mitos conservados na memória oral dos nativos e registrados nos manuscritos nos tradicionais; Relatos dos primeiros cronistas que entraram em contato com os ameríndios.

Uma das significativas fontes pré-colombianas que indicam a presença da homossexualidade na América Latina são as *Códices Maias*, especificamente, as obras *El Chilán Balam*, *El Popol Buj* (Livro do Conselho) e as *Profecias Maias*. Essas obras, dentre as quais se destaca o *Códice Vaticano n 3738*, evidenciam a presença de divindades não binárias e demonstram que:

⁵¹ LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83. p. 68-69.

⁵² LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.

⁵³ Diferentemente da percepção de Maria Lugones, que defende a inexistência de sistemas de gênero previamente à colonização das Américas e da África, a intelectual Rita Segato aponta para a existência de indícios históricos e relatos etnográficos aptos a demonstrar que já se utilizavam nomenclaturas de gênero dentre as sociedades nativas pré-invasão, o que indicaria que já existia, em sociedades indígenas e afro-americanas, uma organização patriarcal, ainda que de baixa intensidade. Segato defende que a categoria de gênero já existia antes do início dos processos colonizatórios, mas, a partir deles e da modernidade, essa dinâmica foi modificada de forma perigosa, pois “Interviene la estructura de relaciones de la aldea, las captura y las reorganiza desde dentro, manteniendo la apariencia de continuidad pero transformando los sentidos, al introducir un orden ahora regido por normas diferentes”. SEGATO, Rita Laura. Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres. In: ESPINOSA MINOSO, Yuderkys; GÓMEZ CORREAL, Diana; OCHOA MUÑOZ, Karina (ed.). *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014. p. 75-90. p. 78.

⁵⁴ BIDASECA, Karina; CARVAJAL, Fernanda; CUENYA, Ana Mines; NÚÑEZ LODWICK, Lucía. La articulación entre raza, género y clase a partir de Aníbal Quijano: diálogos interdisciplinarios y lecturas desde el feminismo. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, Argentina, v. 10, n. 18, p. 196-218, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5875347>. Acesso em: 22 fev. 2022. p. 211.

⁵⁵ MOTT, Luiz. Etno-história da homossexualidade na América Latina. *História em revista: revista do núcleo de documentação histórica*, Pelotas-RS, v. 4, p. 1-15, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/HistRev/article/view/12016>. Acesso em: 21 fev. 2022. p. 2.

[...] ocupava lugar proeminente a deusa Xochipilli, divindade hermafrodita, protetora do amor e da sexualidade não procriativa, a qual, quando representada como homem, tornava-se o deus Xochipilli, padroeiro da homossexualidade masculina, controlador das doenças sexualmente transmissíveis.⁵⁶

Para além dos Maias, no território em que, atualmente, está localizado o México, Mott⁵⁷ aponta uma extensa lista de etnias indígenas em que há evidências arqueológicas, históricas, etnográficas ou linguísticas da presença e aceitação da homossexualidade: Albaroa, Cipacingo, Itza, Jaguaces, Panuco, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tachus, Tlascal, Yucatecas e Astecas. Na Colômbia, há indícios em Bogotá, Cayos, Chinatos, Chitarero, Guaira, Gauticos, Laches, Lile, Kagaba, Kogi, Mosca, Matilones, Urabaes, Zamba. No Peru, as evidências estão nas regiões de: Cañares, Carauli, Chibchas, Chinchas, Chincamas, Conchuco, Guanuco, Huayllas, Manta, Peru, Picta, Quellaca, Tarama, Tumbamba e os nativos de Puerto Viejo, Isla da Plata, Isla da Puna, Sta Helena, San Miguel, Serranos. Na Venezuela, há sinais dentre os Acchaguas, Bobure, Capechos, Carabina, Caribes, Chiricoa, Ciparicote, Coquibacoa. Na Bolívia, há indicativos entre os Chiguano e Wachipaeri e no Chile, entre os Araucanos, Mapuche, Patatões.

No Brasil, Mott⁵⁸ aponta que, dentre as etnias Bororó, Tupinambá, Guató, Banaré, Wai-Wai, Xavante, Trumai, Tubira, Guaicuru, Kaingá, Nambiquara, Tenetehara, Yanomani, Mehinaku, Camaiurá, Cubeo, Guaiacuil havia indícios de práticas homossexuais e de sua aceitação perante as sociedades pré-colombianas. Entre os Tupinambás, etnia que ocupava grande parte da costa brasileira, havia o uso de expressões específicas para se referir a homens gays, chamados de *tibira*, e mulheres lésbicas, chamadas de *çacoaimbeguira*.

Esses estudos são ratificados por relatos de diversos religiosos que, com o início do processo colonizatório, descreveram a existência de práticas homossexuais entre os indígenas, sempre atribuindo a elas a característica de pecaminosas. Em 1551, o Padre Manoel da Nóbrega descreveu que os *índios* do Brasil cometiam *pecados que clamam aos céus*. Também, em 1551, o padre Pero Correia descreveu que indígenas da atual região de São Vicente/SP praticavam o pecado contra a natureza, pelo fato de algumas mulheres indígenas pegarem em armas e, também, realizarem tarefas que seriam proeminentes entre os homens, além de serem casadas com outras mulheres. Em 1557, o calvinista Jean de Léry descreve que, dentre os Tupinambá, havia aqueles que praticavam o *pecado da sodomia*.^{59 60}

⁵⁶ MOTT, Luiz. Etno-história da homossexualidade na América Latina. *História em revista: revista do núcleo de documentação histórica*, Pelotas-RS, v. 4, p. 1-15, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/HistRev/article/view/12016>. Acesso em: 21 fev. 2022. p. 3.

⁵⁷ MOTT, Luiz. Etno-história da homossexualidade na América Latina. *História em revista: revista do núcleo de documentação histórica*, Pelotas-RS, v. 4, p. 1-15, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/HistRev/article/view/12016>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁵⁸ MOTT, Luiz. Etno-história da homossexualidade na América Latina. *História em revista: revista do núcleo de documentação histórica*, Pelotas-RS, v. 4, p. 1-15, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/HistRev/article/view/12016>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁵⁹ O conceito de sodomia, apesar de ter sido relacionado, frequentemente, à prática de sexo anal, é complexo e, de acordo com Fernandes (2015, p. 94), tem como base a desobediência às leis *naturais* perpetradas por indígenas cujas práticas *abomináveis* não se enquadravam nos ideais europeus. Por isso, é necessário pensá-la a partir de um conjunto de elementos: “(a) uma noção de um pecado atrelado necessariamente a ideia de uma punição divina em caso de desobediência; (b) de uma natureza masculina ligada ao autocontrole e feminina, inversamente, associada à luxúria; (c) uma perspectiva missionária presente não apenas na mentalidade da Coroa portuguesa mas também jesuítica, em torno da ideia de controle; (d) um contexto de formação de estados nacionais ibéricos nos quais a ideia de uma regulação sistemática da vida de seus súditos justifica-se, para evitar uma punição divina sobre seu povo, como um todo (reforçando assim a ideia de Estado e fundamentando assim seu controle sobre os indivíduos – essa ideia será fundamental ao final deste capítulo); e (e) um complexo de práticas indígenas descritas como luxuriosas e abomináveis — sintetizadas pela ideia de contra naturam —; sobre as quais, dado o exposto aqui, era necessário intervir”. Por estar relacionada às práticas tidas pelos europeus como contrárias à natureza humana, era comum que sodomia aparecesse sempre acompanhada de relatos de luxúria, nudez, poligamia e antropofagia, as quais foram utilizadas como justificativa, sem dúvida, para o processo de imposição das sexualidades ibéricas na América Latina. FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. A raiz do pensamento colonial na intolerância religiosa contra religiões de matriz africana. *Revista Calundr: Gira Epistemológica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 117-136, 2017. Disponível em: <https://calundr.org/revista/revista-calundr-vol-1-n-1-jan-jun-2017/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁶⁰ FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. A raiz do pensamento colonial na intolerância religiosa contra religiões de matriz africana. *Revista Calundr: Gira Epistemológica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 117-136, 2017. Disponível em: <https://calundr.org/revista/revista-calundr-vol-1-n-1-jan-jun-2017/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

Há, ainda, relatos de indígenas intersexos, como o feito pelo padre capuchinho francês Yves D'Evreux citado por Fernandes, a partir de sua viagem ao Norte do Brasil nas primeiras décadas de 1600, que descreve que “Ha em Juniparan, na Ilha, um hermaphrodita, no exterior mais homem do que mulher, porque tem a face e voz de mulher, cabelos finos, flexíveis e compridos, e comtudo casou-se e teve filhos [...]”.⁶¹

Entre os Guaicuru, que pertenciam à nação Guarani, até o final do século XVIII, ainda podiam ser encontrados indígenas que se travestiam e se identificavam com as condutas socialmente esperadas do sexo oposto:

Entre os Guaicurus e Xamicos, há alguns homens a que estimam e são estimados, a que se chamam cudinhos, os quais lhes servem como mulheres, principalmente em suas longas digressões. Estes cudinhos ou nefandos demônios, vestem-se e se enfeitam como mulheres, falam como elas, fazem só os mesmos trabalhos que elas fazem, trazem jalatas, urinam agaxados, têm marido que zelam muito e tem constantemente nos braços, prezam muito que os homens os namorem e uma vez cada mês, afetam o ridículo fingimento de se suporem menstruados, não comendo mulheres naquela crise, nem peixe nem carne, mas sim de algum fruto e palmito, indo todos os dias, como elas praticam, ao rio, com uma cuia para se lavarem.⁶²

Esses relatos de *práticas sodomitas* não se restringiram, apenas, aos povos indígenas do Brasil. Há, também, escritos que descrevem a presença de homossexuais e travestis na África pré-colonial, como nos territórios onde, atualmente, estão localizados os países de Angola, Cabo Verde e Moçambique, que eram aceitos pelas comunidades nas quais estavam inseridos. Essas práticas acompanharão, por óbvio, os negros escravizados que foram trazidos até o Brasil, onde continuaram sendo perseguidos, condenados e mortos.^{63 64}

O que a maioria (senão a totalidade) dos relatos de cronistas, missionários, viajantes tem em comum é que, embora as práticas homossexuais fossem aceitas, no interior das sociedades indígenas, assim como as bissexuais, intersexuais, transexuais, aos olhos dos invasores portugueses, eram consideradas abjetas, o que serviu como justificativa para a colonização e a consequente implicação de violência e medo em prol da conversão, o que se confunde com a própria trajetória da Companhia de Jesus e da administração portuguesa.⁶⁵

A Inquisição, que foi criada em Portugal, em 1536, foi autorizada a perseguir *sodomitas* no ano de 1553, e a jurisdição inquisitorial portuguesa foi reconhecida pelo papa em 1563⁶⁶. As Ordenações Afonsinas estabeleciam que a punição para os *sodomitas* era a queimada na fogueira, como alusão ao destino de Sodo-

⁶¹ FERNANDES, Estevão Rafael. *Decolonizando sexualidades: enquadramentos coloniais e homossexualidade indígena no Brasil e nos Estados Unidos*. 2015. Tese (Doutorado em Estudos comparados sobre as Américas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19269/1/2015_Estev%C3%A3oRafaelFernandes.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022. p. 26.

⁶² MOTT, Luiz. Moleque escravo açoitado até a morte pelo crime de sodomia (1678). *Portal Geledés*, 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/moleque-escravo-acoitado-ate-morte-pelo-crime-de-sodomia-1678/>. Acesso em: 22 fev. 2022. p. 5.

⁶³ Lá, a partir da invasão portuguesa, da chegada da Companhia de Jesus e da inserção da Inquisição, também eram reprimidos aqueles que praticavam o que era considerado, pelos portugueses, como *inversão sexual*. MOTT, Luiz. Raízes históricas da homossexualidade no Atlântico lusófono negro. *Revista Afro-Ásia*, n. 33, p. 9-33, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21099/13982>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁶⁴ “O segundo registro de um crime homofóbico ocorrido no Brasil nos leva a Sergipe del Rey, no ano do Senhor de 1678. A vítima é um *moleque* escravo que foi açoitado até à morte por ter mantido relação sodomítica com um capitão do exército. Tal episódio encontra-se registrado no 14º Caderno do Nefando da Inquisição de Lisboa: Frei Inácio da Purificação, carmelita da Bahia, denuncia ao Santo Ofício uma série de delitos contra a Fé e bons costumes observados na Ouvidoria de Sergipe [...]”. MOTT, Luiz. Moleque escravo açoitado até a morte pelo crime de sodomia (1678). *Portal Geledés*, 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/moleque-escravo-acoitado-ate-morte-pelo-crime-de-sodomia-1678/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁶⁵ FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. A raiz do pensamento colonial na intolerância religiosa contra religiões de matriz africana. *Revista Calundu: Gira Epistemológica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 117-136, 2017. Disponível em: <https://calundu.org/revista/revista-calundu-vol-1-n-1-jan-jun-2017/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁶⁶ “Na Metrópole e na América Portuguesa, algumas vezes, os senhores de escravos perseguidos pela Inquisição, para evitar a perda de seu capital, vendiam o cativo antes de sua prisão, ou eram obrigados pelo Santo Tribunal a negociá-los para fora do Reino, a fim de afastar a indesejada contaminação sodomítica”. MOTT, Luiz. Raízes históricas da homossexualidade no Atlântico lusófono negro. *Revista Afro-Ásia*, n. 33, p. 9-33, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21099/13982>. Acesso em: 22 fev. 2022. p. 27-28.

ma e Gomorra, cidades bíblicas cuja população era pecadora. Em que pese o texto legal das Ordenações Afonsinas não tenha sido aplicado oficialmente no Brasil, uma vez que sua vigência antecedeu o processo colonizatório, ele evidencia o entrecruzamento de religião e Estado que se refletiu, também, nas Ordenações Manuelinas, que vieram em seguida.⁶⁷

As Ordenações Manuelinas incluíram, além da punição na fogueira, o confisco de bens e a infâmia dos seus descendentes até a terceira geração, equiparando a sodomia ao crime de lesa-majestade, representando, por isso, um atentado a Deus e ao Rei. No Brasil, as punições se deram com base em três jurisdições simultâneas: jurisdição secular (Ordenações portuguesas); jurisdição eclesiástica; e jurisdição do Tribunal do Santo Ofício. Quanto a este, embora não houvesse uma sede do Tribunal Inquisitorial, realizaram-se visitas inquisitoriais na colônia.⁶⁸

As Ordenações Filipinas foram aplicadas no Brasil por mais de 200 anos e, após a independência do Brasil, foram adaptadas à Constituição do Império em 1823 e ao Código Criminal de 1830. São consideradas as mais importantes por terem incluído, de forma expressa, as mulheres como sujeitas ativas da sodomia, embora já houvesse sua criminalização em outros textos legais.⁶⁹

Em que pese a influência das Ordenações Filipinas na redação do Código Criminal de 1830, houve, neste último, a descriminalização da sodomia. Pretes e Vianna⁷⁰ ressaltam, no entanto, que:

[...] a descriminalização não ocorreu em função de um abrandamento moral, pelo contrário, o que houve foi uma mudança de mecanismos de poder: o corpo foi retirado do campo de projeção da teologia moral e adentrou o campo da ciência.

Houve, portanto, um redirecionamento do aparelho punitivo do Estado brasileiro quanto à homossexualidade ou outras práticas contrárias à ordem monogâmica heterossexual: de pecado-delito a desvio biológico.^{71 72} Acerca dessa passagem, Louro⁷³ salienta que:

⁶⁷ PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁶⁸ PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁶⁹ PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁷⁰ PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022. p. 350.

⁷¹ Em que pese não houvesse mais a criminalização da sodomia na legislação penal desde o Código Criminal de 1830, qualquer manifestação pública que fosse entendida como ato homossexual poderia ser enquadrada, por exemplo, como *atos obscenos* ou *atentado público ao pudor*, atacando a moral e os bons costumes da sociedade brasileira. PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁷² A homossexualidade só deixou de ser considerada uma doença, desvio ou transtorno sexual quando foi retirada, em 1993, do Catálogo Internacional de Doenças da Organização Mundial de Saúde. PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁷³ LOURO, Guacira Lopes. Teoria queer: uma política pósidentitária para a educação. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de

Se antes as relações amorosas e sexuais entre pessoas do mesmo sexo eram consideradas como sodomia (uma atividade indesejável ou pecaminosa à qual qualquer um poderia sucumbir), tudo mudaria a partir da segunda metade daquele século: a prática passava a definir um tipo especial de sujeito que viria a ser assim marcado e reconhecido. Categorizado e nomeado como desvio da norma, seu destino só poderia ser o segredo ou a segregação — um lugar incômodo para permanecer.

Percebe-se, portanto, que, com os processos colonizatórios na América Latina e a colonialidade deles decorrentes, houve a homogeneização das sexualidades e dos arranjos afetivos existentes nas populações nativas, o que transformou a heterossexualidade em um regime compulsório e político, e alocou as pessoas que não se adequavam em um lugar de subalternidade e opressão.⁷⁴ Nesse sentido, Silveira⁷⁵ descreve que:

O ocidente, ao redesenhar a epistemologia do sexo e definir o que é certo e errado, lícito ou ilícito, definiu novas regras dos poderes e prazeres. E é por meio dessas, que se prezará pela manutenção de uma ordem conservadora monogâmica heterossexual e que se advogará, em diversas instâncias, contra as sexualidades periféricas.

Logo, o estabelecimento de padrões binários, diversamente do que foi encontrado por portugueses nas comunidades indígenas nativas do Brasil, assim como no continente Africano (como onde está localizada Angola), cujos integrantes foram trazidos de maneira forçada para o território brasileiro, construiu e alimentou a homofobia. Seu enraizamento na sociedade brasileira somente foi possível, como expõe Silveira⁷⁶, pelo contributo das “[...] instituições culturais e organizações burocráticas, causando restrições e até supressões, de maneira arbitrária e violenta, de direitos e oportunidades aos indivíduos pertencentes a grupos inferiorizados.”

4 A decolonialidade como via de emancipação para pensar o Queer na América Latina

Embora a resistência de lésbicas, homossexuais, travestis, transgêneros, bissexuais, intersexuais tenha se dado ao longo da história de diversas formas, pode-se dizer que, desde meados da década de 1960, de forma concomitante ao movimento feminista, esses sujeitos passaram a organizar-se na luta pela superação das situações de discriminação a que estavam submetidos. No campo teórico, as primeiras teses que abordavam a lesbianidade e a homossexualidade obrigaram a academia a questionar a censura e/ou o menosprezo com que lidava com temas da dissidência sexual e da sexualidade⁷⁷.

Os movimentos *Queer*, por sua vez, surgiram em meio às lutas políticas e sociais dos anos de 1980, de forma expressiva nos Estados Unidos. Eles foram impulsionados pelas crises dos movimentos feministas, gays e lésbicos. Sua pauta foi, inicialmente,

[...] a indiferença do Estado com os infectados pelo HIV e logo estavam pondo em xeque as práticas integracionistas dos valores da heterossexualidade e do mercado neoliberal presentes no movimento homossexual hegemônico.⁷⁸

(org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 169-185. p. 170.

⁷⁴ CURIEL, Ochy. El régimen heterosexual y la nación: aportes del lesbianismo feminista a la Antropología. *La manzana de la discordia*, v. 6, n. 1, p. 25-46, jan./jun. 2011. Disponível em: https://manzanadiscordia.univalle.edu.co/index.php/la_manzana_de_la_discordia/article/view/1507/pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

⁷⁵ SILVEIRA, Guilherme Andrade. Sob a ótica pós-colonial: a modernidade e a construção da homofobia. *Revista NAU Social*, v. 5, n. 8, p. 83-94, maio./out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31290>. Acesso em: 02 ago. 2022. p. 92.

⁷⁶ SILVEIRA, Guilherme Andrade. Sob a ótica pós-colonial: a modernidade e a construção da homofobia. *Revista NAU Social*, v. 5, n. 8, p. 83-94, maio./out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31290>. Acesso em: 02 ago. 2022. p. 89.

⁷⁷ MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54.

⁷⁸ MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54. p. 41.

No campo teórico⁷⁹, as conceituações de *Queer* foram/são, em geral, múltiplas e, em medida, contraditórias. Uma dessas definições se refere ao significado pejorativo do termo, que foi utilizado, inicialmente, como uma forma de insulto e humilhação, mas que “[...] foi convertida na década de 1980 em um termo que exprime o orgulho de se possuir uma identidade homossexual.”⁸⁰

Mogrovejo⁸¹ aponta que, para Alfonso Ceballos, o *Queer* não pode ser descrito como a partir de uma resposta simples e imediata à pergunta *o que você é?*, tampouco definido como homem homossexual, como encontrado em dicionários, uma vez que essa descrição remete a um confronto entre normalidade e anormalidade abjeta. Pelo contrário, o *Queer* passou por uma multiplicidade de subjetividades, comportamentos, desejos e habilidades, cuja complexidade não pode ser apreendida por conceitos fechados.

Outros autores, como Janet Jakobsen, deixam de analisá-lo com base nos sujeitos, mas sim, de suas ações. Para Jakobsen, o *Queer* deveria ser pensado, por isso, como verbo (conjunto de ações), que consistiria em uma

[...] prática destrutiva que não assume a forma de um sujeito já constituído e que, conseqüentemente, não fornece aos sujeitos uma identidade “nominável”. Ou seja, um conceito que anula o sujeito e que existe apenas como ações de não sujeitos ou sujeitos inomináveis.⁸²

Há, ainda, quem defenda que a expressão *Queer* funciona como um “guarda-chuva”, que tem o intuito de ocultar as distinções existentes entre lésbicas e gays, ou entre transexuais e travestis, mas que deixa de considerar os entrecruzamentos de classe, raça, idade, por exemplo. Para Glória Anzaldúa, no entanto, esse conceito é inútil, porque homogeneiza e exclui as diferenças^{83 84}.

Ao destacarem a complexidade do tema, assim como a maleabilidade do conceito de *Queer*, que varia conforme o idioma, a tradução, a apropriação subjetiva, a localização, Trávez, Castellanos e Viter⁸⁵ apontam que

es adecuado resaltar que lo queer funciona como una forma de ubicarse en los debates sobre sexualidades y género, para observar sus «márgenes», normas y hegemonías en los diferentes espacios que habitamos real y simbólicamente. En este sentido, el verbo «queering» y sus múltiples y posibles traducciones («entundar», «enrarecer», «amariconar») implica transgredir tanto la heteronormatividad como la homonormatividad, expandiéndose más allá de comprensiones binarias de la sexualidad.

É importante ressaltar, no entanto, que a maioria dos conceitos que foram importados do norte global⁸⁶ e que partiram, em regra, das experiências e reflexões teóricas desse contexto geopolítico, centram o debate no gênero, na sexualidade e na identidade. Essa importação deixa de considerar uma realidade histórica, política, econômica e social própria da América Latina e, especificamente, do Brasil, além de desconsiderar a

⁷⁹ O termo *Queer* foi utilizado pela primeira vez na academia por Teresa de Lauretis, mas foi dela que surgiram, também, as primeiras críticas. PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. *Queer nos trópicos*. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 84-103.

⁸⁰ MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54. p. 43.

⁸¹ MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54. p. 30-54.

⁸² MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54. p. 42.

⁸³ “A utilização de repertório comum de autores, a luta contra a heterossexualidade compulsória, a posição contrária a binarismos fáceis, entre outros, são características que conferem uma aura de transgressão e contestação ao pensamento queer, o que pode sugerir, numa abordagem apressada, uma integração das posições num todo único e homogêneo.” PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. *Queer nos trópicos*. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 84-103. p. 86.

⁸⁴ MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54.

⁸⁵ FALCONÍ TRÁVEZ, Diego; CASTELLANOS, Santiago; VITERI, María Amelia. *Resentir lo queer en América Latina: diálogos desde/con el Sur*. Barcelona: Egeles Editorial, 2013. p. 9-18. p. 10.

⁸⁶ O termo *Queer* chegou à América Latina na década de 1990 como uma reflexão acadêmica ocidental. MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54.

colonialidade, e, portanto, múltiplas e simultâneas formas de diferenciação e injustiça social⁸⁷ que permeiam as dinâmicas de poder e atingem cada pessoa de forma diferente. Por isso, Trávez, Castellanos e Viter⁸⁸ apontam que “al intersectar lo queer y lo latinoamericano, la diferencia y las inequidades (de cualquier tipo) deben ser conceptualizadas como una serie de procesos y no como características inherentes a las personas.”

A crítica sobre a versão hegemônica da teoria *queer*, na qual as opressões de sexualmente dissidentes são universais — universalidade que é característica do projeto colonial/moderno — e, por isso, sentidas igualmente por todos os sujeitos que fazem parte desse grupo, é feita por autoras como Figueiredo⁸⁹, que, ao escrever uma carta para Judith Butler⁹⁰, evidencia a ausência de discussão acerca das desigualdades raciais na maioria das produções teóricas sobre o tema que chegam ao Brasil:

Considerando tais afirmações e assumindo o lugar de ex-mulata, proponho um diálogo com a teoria queer com o propósito de destacar os ganhos políticos resultantes da afirmação da identidade negra em oposição aos inúmeros termos utilizados para a classificação da cor e da ausência da identidade étnico-racial. Do mesmo modo, quero sublinhar que as narrativas sobre uma origem comum presentes no discurso identitário não ocorrem isoladas nem são mais importantes do que o realce no combate ao racismo — representações e discursos do outro sobre nós — e do que a discriminação racial — atualização dos discursos racistas através de práticas cotidianas que incidem sobre a materialidade dos corpos, por exemplo, a violência policial contra os corpos dos homens negros, ou mesmo a baixa remuneração de negros e negras no mercado de trabalho. Sabemos que as definições identitárias operam através de categorias homogeneizantes, entretanto, herdamos um passado que insiste em afirmar a nossa diferença em termos de cor e de tipo de cabelo, ou seja, trata-se de uma hierarquia da cor⁹¹.

Logo, o afastamento da teoria queer latino-americana da colonialidade e do colonialismo epistemológico e discursivo depende não apenas de uma diferença de cor ou identidade étnica, mas, sim, passa por uma questão “[...] de posicionamento epistemológico-político e da leitura complexa e articulada do fenômeno da dominação”⁹². Pensar o *queer* a partir de uma perspectiva latinoamericana pressupõe a incorporação de uma visão crítica não somente em relação às normas sexuais e de gênero (o que é feito pela teoria queer do norte global), mas quanto às normas raciais e racializadas, às imposições do neocapitalismo, à islamofobia

⁸⁷ É preciso considerar que “na sociedade contemporânea, a noção de justiça social remete à ideia de execução e busca da consolidação dos direitos das pessoas e, conseqüentemente, da solidificação da dignidade de cada uma a partir de suas particularidades [...]”. ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 114-126, 2019. p. 124.

⁸⁸ FALCONÍ TRÁVEZ, Diego; CASTELLANOS, Santiago; VITERI, María Amelia. *Resentir lo queer en América Latina: diálogos desde/con el Sur*. Barcelona: Egales Editorial, 2013. p. 9-18. p. 11.

⁸⁹ FIGUEIREDO, Angela. Carta de uma ex-mulata à Judith Butler. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 240-258. p. 246.

⁹⁰ Judith Butler centra sua crítica e argumentação para a oposição binária heterossexual/homossexual. Apesar da importância de Butler para pensar a teoria queer, é possível perceber, também, que a colonialidade permeia sua produção. De forma ilustrativa, Torres e Fernandes contam que: “[...] pode ser primeiramente visto nos ensaios de Jurema Mombaça, quem, no *Desfazendo Gênero* de 2015, em Salvador, quando da palestra de Judith Butler no Teatro Castro Alves, portas fechadas para quem não tinha ingresso, pegou o microfone e criticou a ausência, naquele espaço, de muitos corpos abjetos dos quais os textos da autora falam e estávamos discutindo naquela tarde, além dos corpos racializados e deficientes não contemplados em sua teoria. Replicando a crítica que lhe fora dirigida, ademais de concordar, a filósofa disse que estava a cargo dos presentes no teatro espalhar o que fosse discutido ali. Uma resposta que foi considerada por algumas pessoas um ‘tirar o corpo fora’”. LOURO, Guacira Lopes. Teoria queer: uma política pósidentitária para a educação. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 169-185; TORRES, Igor Leonardo de Santana; FERNANDES, Felipe Bueno Martins. Queer (neo)colonial: colonialidade e teoria queer no Brasil. In: IRINEU, Bruna Andrade et al. (org.). *Diversidade sexual, étnico-racial e de gênero: saberes plurais e resistências*. Campina Grande: Realize editora, 2021. p. 298-309. p. 300.

⁹¹ FIGUEIREDO, Angela. Carta de uma ex-mulata à Judith Butler. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 240-258. p. 246.

⁹² REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72. p. 65.

presente em países ocidentais, aos projetos neocoloniais e neoimperialistas do Norte, a exemplo do que faz a teoria queer de cor⁹³ 94.

Dentre as críticas tecidas a grupos e comunidades LGBTQIA+ de países do ocidente pela crítica queer de cor, pode-se referir, de acordo com Rea⁹⁵, duas atitudes políticas, práticas normativas e epistêmicas: a homonormatividade e o homonacionalismo.⁹⁶ Ambas são bem semelhantes e consistem em “[...] racializar, etnicizar e nacionalizar a sexualidade, em particular a dissidente, encaixando-a em padrões raciais, de classe e supostamente nacionais.”⁹⁷

Em função dessa distinção, questões como a reivindicação do casamento gay, a criminalização da homofobia e a luta pela visibilidade gay são exemplos de formações homonormativas que agem nas sociedades ocidentais (cujos integrantes enxergam modelos não ocidentais como atrasados, resquício da modernidade/colonialidade) e excluem “[...] outros grupos sociais, imigrados, grupos racializados e pobres, são excluídos da esfera da viabilidade e da respeitabilidade social.”⁹⁸

Assim, em que pese o debate não esteja exaurido, a incorporação do *queer* à América Latina pressupõe a intersecção do debate sobre gênero e sexualidade com outras questões sociais, econômicas, raciais, de colonização, que são próprias de países do sul global. Logo, a decolonialidade, enquanto perspectiva que pontua *raça*, binarismos hierárquicos de sexo/gênero e heterossexualidade normativa, conforme exposto nos tópicos anteriores, apresenta-se como potência para compreensão/libertação dos corpos *outros*.

Nesse contexto, os estudos decoloniais emergem como um horizonte de possibilidade para a construção de políticas públicas de emancipação, inclusão e afirmação dos direitos humanos para os grupos minoritários, principalmente para a comunidade LGBTQIA+ de maneira a resguardar os direitos dessa população, superando as falhas presentes na interlocução entre Estado e as demandas da sociedade.⁹⁹

Verifica-se, ainda, por meio da decolonialidade, a possibilidade de uma reparação histórica das falhas do Estado em perceber e mediar as diferenças no interior das sociedades, decorrente, na grande maioria, de processos de exploração e segregação que se colocam, essencialmente, como violações de direitos humanos.

⁹³ A teoria queer de cor nasce a partir das contribuições do feminismo negro e do pós-estruturalismo da teoria queer. REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72.

⁹⁴ REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72.

⁹⁵ REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72.

⁹⁶ “Em particular, a perspectiva homonacionalista pressupõe a superioridade do modelo ocidental da (homo)sexualidade, considerado como libertário e moderno, em oposição aos modelos não ocidentais, enxergados como atrasados, complexados e imaturos”. REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72. p. 68.

⁹⁷ REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72. p. 65.

⁹⁸ REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72. p. 68.

⁹⁹ Considerando o abordado, “[...] o Estado deve ser o responsável por produzir políticas públicas para a garantia dos direitos sociais para a proteção de uma população. Infelizmente, mesmo com os avanços nas políticas públicas em prol da população LGBT alcançados desde os anos 2000 – tais como o Plano Nacional de Direitos Humanos, Programa Brasil sem Homofobia ou o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Homossexuais – o Brasil ainda vive altos níveis de violência, desde insultos até assassinatos, à população [...] LGBTQIA+.” COSTA, Brenda Motta; LIMA, Maria Lúcia Chaves. Mapeamento de políticas públicas destinadas a pessoas LGBT: algumas conquistas e muitos desafios. *Periódicus: Revista de estudos indisciplinados em gêneros e sexualidades*, Salvador, v. 3, n. 16, p. 121-132, out./dez. 2021. p. 128.

5 Considerações finais

Realizou-se, por meio do presente artigo, um apanhado acerca dos processos colonizatórios na América Latina e da colonialidade deles decorrentes e seus impactos sobre grupos que são tidos como minoritários, a exemplo das populações indígenas e negras, das mulheres e, especificamente, da comunidade LGBTQIA+/ *Queer*.

Para tanto, buscou-se compreender como ocorreram os processos colonizatórios na América Latina, bem como o surgimento da colonialidade, e sua contribuição para a segregação das minorias que aqui se formaram. Verificou-se que, a partir do processo de exploração da América Latina, todos os povos indígenas que nela já habitavam, assim como os negros trazidos como escravos, tiveram suas subjetividades, formas de organização social, política, econômica, produção intelectual, dentre outras características, desconsideradas e suprimidas pelos colonizadores, que impuseram suas visões e práticas europeias ocidentais, cujas marcas podem ser vistas mesmo após as independências dos Estados.

O estudo, ainda, analisou a colonialidade de gênero e a imposição de um padrão heteronormativo e binário na América Latina. Nela verificou-se que o processo colonizatório pautou, também, a colonialidade de gênero, assim como o estabelecimento de padrões binários de sexualidade, os quais não regiam sociedades indígenas nativas do Brasil, nem populações negras no continente Africano, cujos integrantes foram trazidos de maneira forçada para o território brasileiro. A imposição de um padrão heteronormativo e binário, e a anulação de práticas *outras* enraizaram na sociedade brasileira a homofobia, que, assim como o racismo e a desigualdade de gênero, são promovidas e perpetuadas por instituições culturais e organizações burocráticas.

Por fim, no último tópico, verificou-se que a incorporação da Teoria *Queer* à América Latina pressupõe não apenas se debruçar nos debates sobre gênero e sexualidade, mas, sim, pensar as questões sociais, econômicas, raciais, de colonização, que são próprias de países do sul global e guardam especificidades. Logo, a decolonialidade, enquanto perspectiva que pontua raça, binarismos hierárquicos de sexo/gênero e heterossexualidade normativa, apresenta-se como potência para compreensão/libertação dos corpos *outras*.

Considerando-se o problema de pesquisa apresentado inicialmente e a hipótese tomada como solução deste, frente ao método de abordagem hipotético-dedutivo, a título de considerações finais, resta confirmado que os processos colonizatórios na América Latina e a colonialidade foram determinantes, também, para a imposição de um sistema sexo/gênero binário, que anulou quaisquer outras formas de manifestação de sexualidade/gênero pré-existentes e amplamente aceitas em povos indígenas nativos. Nesse contexto, os estudos decoloniais emergem como um horizonte de possibilidade para a construção de políticas públicas de emancipação, inclusão e afirmação dos direitos humanos para os grupos minoritários, principalmente para a comunidade LGBTQIA+, na medida que viabiliza reparar, historicamente, as violações decorrentes dos processos colonizatórios, bem como a dignidade de cada ser humano.

Referências

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.

ARAÚJO, Róbinson Tavares de. *A Igreja Católica e a política*: reflexões sobre instituição e poder. 2009. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2009.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 11, p. 89-117, maio/ago. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000200004. Acesso em: 22 fev. 2022.

BELIZÁRIO, Fernanda. Por uma teoria queer pós-colonial: colonialidade de gênero e heteronormatividades ocupando as fronteiras e espaços de tradução. In: HIMMEL, Rita; ALMEIDA, Alexandre; MACHADO FILHO, Pery (org.). *Gênero, direitos humanos e ativismo*. Coimbra: Grácio Editor, 2016. p. 385-391. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/43727/1/Por%20uma%20teoria%20queer%20p%0c3%0b3s%20colonial.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BETHELL, Leslie. *História da América Latina: América Latina colonial*. São Paulo: Edusp, 2004. v. 2.

BIDASECA, Karina; CARVAJAL, Fernanda; CUENYA, Ana Mines; NÚÑEZ LODWICK, Lucía. La articulación entre raza, género y clase a partir de Aníbal Quijano: diálogos interdisciplinarios y lecturas desde el feminismo. *Papeles de trabajo: La revista electrónica del IDAES*, Argentina, v. 10, n. 18, p. 196-218, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5875347>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BOEHM, Camila. Número de mortes violentas de pessoas LGBTI+ subiu 33,3% em um ano. *Agência Brasil*, São Paulo, 12 de mai. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2022-05/numero-de-mortes-violentas-de-pessoas-lgbti-subiu-333-em-um-ano>. Acesso em: 11 jul. 2022.

COLAÇO, Thais Luzia; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. *Novas perspectivas para a antropologia jurídica na América Latina: o direito e o pensamento decolonial*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

COSTA, Brenda Motta; LIMA, Maria Lúcia Chaves. Mapeamento de políticas públicas destinadas a pessoas LGBT: algumas conquistas e muitos desafios. *Periódicus: Revista de estudos indisciplinados em gêneros e sexualidades*, Salvador, v. 3, n. 16, p. 121-132, out./dez. 2021.

COSTA, Sergio. Desigualdades, interdependências e afrodescendentes na América Latina. *Tempo Social: Revista de sociologia da USP*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 123-145, nov. 2012.

CURIEL, Ochy. El régimen heterosexual y la nación: aportes del lesbianismo feminista a la Antropología. *La manzana de la discordia*, v. 6, n. 1, p. 25-46, jan./jun. 2011. Disponível em: https://manzanadiscordia.univalle.edu.co/index.php/la_manzana_de_la_discordia/article/view/1507/pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1993.

ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys. De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidade occidental y el fin de la política de identidad. *Revista Solar*, Lima, v. 12, n. 1, p. 141-166, 2016. Disponível em: <http://revistasolar.org/wp-content/uploads/2018/05/Solar-12-1-09-08-17.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

FALCONÍ TRÁVEZ, Diego; CASTELLANOS, Santiago; VITERI, María Amelia. *Resentir lo queer en América Latina: diálogos desde/con el Sur*. Barcelona: Egales Editorial, 2013. p. 9-18.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

FERNANDES, Estevão Rafael. *Decolonizando sexualidades: enquadramentos coloniais e homossexualidade indígena no Brasil e nos Estados Unidos*. 2015. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19269/1/2015_Estev%C3%A3oRafaelFernandes.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022.

FERNANDES, Nathália Vince Esgalha. A raiz do pensamento colonial na intolerância religiosa contra religiões de matriz africana. *Revista Calundu: Gira Epistemológica*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 117-136, 2017. Disponível em: <https://calundu.org/revista/revista-calundu-vol-1-n-1-jan-jun-2017/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FIGUEIREDO, Angela. Carta de uma ex-mulata à Judith Butler. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 240-258.

FONTELLA, Leandro Goya; MEDEIROS, Elisabeth Weber. Revolução Haitiana: o medo negro assombra a América. *Revista Disciplinarum Scientia*, Santa Maria, v. 8, n. 1, p. 59-70, 2007.

- GALEANO, Eduardo. *Veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM Editores, 2012.
- GUIMARÃES, Matheus Silveira. História e mundo atlântico: contribuições para o estudo da escravidão africana nas Américas. *Cadernos Imbondeiro*, João Pessoa, v. 3, n. 2, 2014.
- IGREJA, Rebeca Lemos; AGUDELO, Carlos. Afrodescendentes na América Latina e Caribe: novos caminhos, novas perspectivas em um contexto global multicultural. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre a América*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 13-28, 2014.
- LOURO, Guacira Lopes. Teoria queer: uma política pósidentitária para a educação. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 169-185.
- LUGONES, María. Colonialidade e gênero. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 52-83.
- LUGONES, Maria. Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples. In: *PENSANDO los feminismos en Bolivia*. La Paz: Fondo emancipaciones, 2012. p. 129-139. Disponível em: https://www.bivica.org/files/feminismos_bolivia.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.
- MENDOZA, Breny. Colonialidade de gênero e poder: da pós-colonialidade à decolonialidade. *Revista X*, Paraná, v. 16, n. 1, p. 259-289, 2021.
- MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-18, jun. 2017.
- MIGNOLO, Walter D. *La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2007.
- MOGROVEJO, Norma. O queer, as mulheres e as lésbicas na academia e no ativismo em Abya Yala. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 30-54.
- MOTT, Luiz. Etno-história da homossexualidade na América Latina. *História em revista: Revista do núcleo de documentação histórica*, Pelotas (RS), v. 4, p. 1-15, 1998. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/HistRev/article/view/12016>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- MOTT, Luiz. Moleque escravo açoitado até a morte pelo crime de sodomia (1678). *Portal Geledés*, 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/moleque-escravo-acoitado-ate-morte-pelo-crime-de-sodomia-1678/>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- MOTT, Luiz. Raízes históricas da homossexualidade no Atlântico lusófono negro. *Revista Afro-Ásia*, n. 33, p. 9-33, 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/21099/13982>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- MOTT, Luiz. Relações raciais entre homossexuais no Brasil colonial. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 35, p. 169-190, 1992. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/111359/109551>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- OYEWUMÍ, Oyèrónké. Conceituando o gênero: os fundamentos eurocêntricos dos conceitos feministas e o desafio das epistemologias africanas. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 84-95.
- PALOMINO, Sally. Pouco a comemorar na América Latina, onde ser LGBTQIA+ é ser alvo. *El País*, Cidade do México, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-06-28/pouco-a-comemorar-na-america-latina-onde-ser-lgbtqia-e-ser-alvo.html>. Acesso em: 11 jul. 2022.

PEREIRA, Pedro Paulo Gomes. Queer nos trópicos. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 84-103.

PRETRES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo. In: LOBATO, Wolney; SABINO, Cláudia de Vilhena Schayner; ABREU, João Francisco de (org.). *Iniciação científica: destaques 2007*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. p. 313-392. Disponível em: <https://vetustup.files.wordpress.com/2013/05/historia-da-criminalizacao-da-homossexualidade-no-brasil-da-sodomia-ao-homossexualismo-tc3balio-l-vianna.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad del poder y clasificación*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140506032333/eje1-7.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad, modernidad/raacialidad. *Revista Perú Indígena*, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-29, 1991.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

REA, Caterina. Crítica Queer Racializada e deslocamentos para o Sul global. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org.). *Pensamento feminista hoje: sexualidades no sul global*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020. p. 63-72.

RIBEIRO, Alexandre Vieira; SILVA, Daniel B. Domingues da. O tráfico de escravos africanos: novos horizontes. *Revista Tempo*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 291-293, maio/ago. 2017.

RODRIGUES, Raymundo Nina. *Os africanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas, 2010. Disponível em: http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/RODRIGUES_Os_africanos_no_Brasil.pdf. Acesso em: 15 nov. 2020.

SANTOS, Denise Tatiane Girardon dos. *Estados plurinacionais na América Latina: cenários para o republicanismo na contemporaneidade*. Curitiba: CRV, 2020.

SEGATO, Rita Laura. Colonialidad y patriarcado moderno: expansión del frente estatal, modernización, y la vida de las mujeres. In: ESPINOSA MIÑOSO, Yuderkys; GÓMEZ CORREAL, Diana; OCHOA MUÑOZ, Karina (ed.). *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2014. p. 75-90.

SILVEIRA, Guilherme Andrade. Sob a ótica pós-colonial: a modernidade e a construção da homofobia. *Revista NAU Social*, v. 5, n. 8, p. 83-94, maio./out. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31290>. Acesso em: 02 ago. 2022.

SOUZA, Renata. Quase 320 pessoas LGBTI+ morreram por causas violentas no Brasil em 2021, diz entidade. *CNN Brasil*, São Paulo, 17 maio 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/quase-320-pessoas-lgbti-morreram-no-brasil-em-2021-diz-entidade>. Acesso em: 11 jul. 2022.

TORRES, Igor Leonardo de Santana; FERNANDES, Felipe Bueno Martins. Queer (neo)colonial: colonialidade e teoria queer no Brasil. In: IRINEU, Bruna Andrade *et al.* (org.). *Diversidade sexual, étnico-racial e de gênero: saberes plurais e resistências*. Campina Grande: Realize editora, 2021. p. 298-309.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; STURZA, Janaína Machado. As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteadada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 114-126, 2019.

**SEÇÃO 2: DESENVOLVIMENTO
E GESTÃO PÚBLICA**

The logo for CEUB (Centro de Educação Universitária Brasileira) is displayed in a stylized, bold, white font against a dark red background.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The cover features a photograph of a modern, white, multi-story building with a distinctive architectural style, including a large, curved, cantilevered section. In the foreground, a large, white, abstract sculpture of a seated figure is visible. The sky is blue with scattered white clouds. The entire cover is framed by a dark red border with a subtle, repeating pattern of stylized floral or scrollwork motifs.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A letalidade violenta enquanto aporte conceitual, normativo e metodológico nas políticas de segurança pública

Violent lethality as a conceptual, normative and methodological contribution to public security policies

Wanderson Cesar dos Santos

Vinicius Ferreira Baptista

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

A letalidade violenta enquanto aporte conceitual, normativo e metodológico nas políticas de segurança pública*

Violent lethality as a conceptual, normative and methodological contribution to public security policies

Wanderson Cesar dos Santos**

Vinicius Ferreira Baptista***

Resumo

Neste trabalho, analisa-se a Letalidade Violenta (LV), enquanto aporte conceitual e metodológico, relativa à política de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). A LV compreende quatro crimes de potencial lesivo de morte delimitados pelo Governo do ERJ como estratégicos no combate à criminalidade e potencialização de segurança: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial e latrocínio. Para tanto, metodologicamente, assenta-se em proposta quali-quantitativa, baseada em referenciais teóricos sobre violência e segurança, cotejando as normativas em nível federal e estadual, a fim de contrapor versões acerca do território, da política e da ordem social. Parte-se, nesse sentido, de como o pressuposto normativo agrega ou afasta composições teóricas sobre cidadania, direitos humanos, dignidade e paz social, as quais alegam dispor. Em seguida, para sustentar a argumentação, analisam-se os dados estatísticos acerca da LV no período de 2006 a 2020. Trabalham-se diversas categorizações com o intuito de ponderar outros marcadores articulados ao território. Delimita-se o entendimento de que a territorialização aplicada distintamente pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro maximiza ou minimiza os contornos estratégicos acerca da composição sociopolítica de periculosidade de um dado recorte territorial. Dessa forma, demonstra-se como essas territorializações revelam a incompatibilidade com a norma, com as noções de direitos e de cidadania, e ratifica-se o entendimento de distanciamento quanto às estratégias de rompimento com paradigmas fundados na segregação e na legitimação da violência como aceitável contra a violência. Entretanto, destaca-se que as territorializações analisadas compõem-se à luz da LV no ERJ e que mais estudos para outros crimes devem ser considerados.

Palavras-chave: letalidade violenta; segurança pública; políticas públicas; território.

* Recebido em: 15/10/2022
Aprovado em: 14/07/2023

** Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Assistente em Administração na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
E-mail: cesar_wcs@hotmail.com.

*** Doutor em Políticas Públicas. Professor Adjunto no Departamento de Administração Pública na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atua como docente permanente nos programas de pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e em Ciência Política na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).
E-mail: viniciusferbap@ufrj.br.

Abstract

This paper analyses Violent Lethality (LV) as a conceptual and methodological contribution within the scope of Public Security policy in the State of Rio de Janeiro (ERJ). The LV comprises four potentially harmful crimes of death delimited by the Government of the ERJ as strategic in the fight against crime and enhancement of security: intentional homicide, bodily injury followed by death, homicide resulting from police intervention and robbery. Therefore, methodologically, in a quali-quantitative proposal, based on theoretical references on violence and security, comparing regulations at the federal and state levels, in order to oppose versions about the territory, politics and social order. In the meantime, it starts with how the normative assumption aggregates or distances theoretical compositions on citizenship, human rights, dignity and social peace, which they claim to have. Then, to support the argument, statistical data about VL in the period from 2006 to 2020 are analysed. Different categorizations are worked on in order to consider other markers articulated to the territory. It delimits the understanding that the territorialisation applied distinctly by the Government of the State of Rio de Janeiro maximizes or minimizes the strategic contours about the socio-political composition of dangerousness of a given territorial cut. In this way, it is demonstrated how these territorialisations reveal the incompatibility with the norm, with the notions of rights and citizenship and we ratify the understanding of distancing regarding the strategies of breaking with paradigms based on segregation and on the legitimization of violence as acceptable against violence. However, it is highlighted that the analysed territorialisations are composed in the light of the LV in the ERJ and that more studies for other crimes should be considered.

Keywords: violent lethality; public security; public policy; territory.

1 Introdução

O presente trabalho se insere na perspectiva analítica sobre as Políticas de Segurança Pública e Letalidade Violenta entre 2006 e 2020 no estado do Rio de Janeiro, considerando-se o fato de que as políticas públicas são manifestações da capacidade interventiva do Estado, a fim de garantir acesso a bens e serviços públicos e que, por meio desse objeto, relacionam-se os critérios estatais, por meio de seus agentes públicos, direcionando ações para direitos, cidadania e garantia da ordem pública. Ocorre que, desde a percepção de um problema, sua fase de territorialização e o conhecimento dos impactos com suas tendências e sua relevância em qualquer política pública, há uma série de ruídos que, em algum grau, podem representar um distanciamento significativo entre o que se propôs inicialmente e a realidade prática.

Logo, analisaram-se, na pesquisa, em que medida, os indicadores refletem concepções territoriais, considerando as taxas de Letalidade Violenta entre 2006 e 2020. Não obstante, como tal conjunto de indicadores manifestou-se na concretamente na natureza da Segurança Pública, descrita idealmente em normativas federais e estaduais. Utilizaram-se, para tanto, banco de dados disponível no Instituto de Segurança Pública (ISP) e confrontaram-se as territorializações dispostas em leis e decretos para com a delimitação de segurança, periculosidade e gestão da política.

Na primeira seção, expuseram-se as bases teóricas para delimitação dos referenciais de violência, direitos e atuação do Estado. Na segunda seção, pontuaram-se o território e a segurança pública em termos conceituais e normativos. Na terceira seção, destacaram-se os resultados e a discussão seguida das considerações finais.

Em termos conceituais, empreende-se a perspectiva analítica da violência¹ afim de articular o sentido de território² das composições dos recortes de gestão aplicados à Letalidade Violenta no tocante às dinâmicas conceituais de Segurança Pública, crime e crise³ constantes nas normativas e dados disponíveis pela Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro que orientaram as políticas públicas.

Desse modo, expõe-se o entendimento de que a Segurança Pública é uma política pública primordial face às suas repercussões e à impossibilidade de seu destacamento dos mais diversos aspectos das relações sociais e dentre as dimensões pública e privada. É por isso que se ratifica a leitura dos processos que envolvem um conjunto de políticas públicas, tomando por base a estruturação e aplicação destas ao contexto da Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, pontuando o indicador estratégico de Letalidade Violenta, processado pelo Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro (ISP), os recortes territoriais e o pretendido combate à Letalidade Violenta no período de 2006 a 2020.

Como principais resultados, aponta-se a maleabilidade de disposição territorial, que permite criar e afastar territórios violentos, bem como situar sensação de segurança e periculosidade. Essa maleabilidade constituiu-se conceitual, normativo e metodologicamente articulada à política de Segurança Pública no Estado.

Confrontam-se os resultados pertinentes à Letalidade Violenta, desse modo, com base nos pressupostos à que são delimitados em relação à Segurança Pública na Constituição Federal, para além da lógica meramente quantitativa, situados em planos estratégicos do Estado do Rio de Janeiro, ou do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social da União, bem como documentos pertinentes. A síntese proposta pondera que há um arranjo de desenvolvimento de políticas deslocadas de preceitos de publicidade, transparência e *accountability*, o que confronta princípios constitucionais e fere dispositivos previstos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (como a vida, integridade e garantias) — tal síntese já é parte de posicionamentos do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 635 de 2019, o qual questiona o agir das instituições de defesa quanto à sua capacidade de institucionalização de ações que não violem direitos. A exceção tornou-se a regra e a violação de direitos é questionada à luz da resolução da questão da violência, situando uma escolha entre garantia de direitos e dissolução da violência.

Propõem-se, assim, dimensões normativas e metodológicas que permitam compreender a instrumentalização de indicadores, metas e estratégias adotadas no limiar das ações pertinentes à Letalidade Violenta no Estado do Rio de Janeiro quanto à inclusão ou afastamento de composições teóricas sobre cidadania, direitos humanos, dignidade e paz social, a respeito das quais as políticas de Segurança Pública alegam dispor. A garantia de paz/ordem social e proposição de Segurança Pública não pode ser condizente com violações de

¹ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. Galtung, Johan. Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Galtung, Johan. Cultural violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990. Gonzaga, Álvaro de Azevedo. Direito natural e jusnaturalismo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/63/edicao-1/direito-natural-e-jusnaturalismo>. Acesso em: 1 jul. 2023; HAN, Byung-Chul. *Topologia da violência*. Petrópolis: Vozes, 2017; LAZZARINI, Álvaro. O direito administrativo da ordem pública. *O Alferes*, Belo Horizonte, v. 13, n. 47, p. 13-35, 1997; MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.

² HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792; RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

³ abreu, André Almeida de. A relação entre estado e territórios estigmatizados no Rio de Janeiro. *Geografares*, v. 29, p. 1-15, 2019. AGUIAR, Maria Léa Monteiro de. O aparato de combate ao crime e a sensação de insegurança. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, v. 5, n. 2, p. 225-245, 2005. AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004. MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018. MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989. MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1772-1783, 2020. MUNIZ, Jacqueline. Insegurança como projeto autoritário de poder. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos (org.). *Pesquisa empírica aplicada ao direito: perspectivas teóricas e metodológicas sobre o reconhecimento de direitos*. Rio de Janeiro: Telha, 2021. p. 258-302. MUSUMECI, Leonarda. Letalidade policial e pessoas desaparecidas no estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018). *Boletim Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 3-32, 2020.

direitos, uma vez que, por um lado, é contraditória em termos jurídicos; por outro lado, nessa contradição, relativiza o sujeito de direitos e os direitos para os sujeitos em termos situados por distintos marcadores sociais de desigualdades.

Por fim, a análise é limitada ao Estado do Rio de Janeiro e à Letalidade Violenta, portanto, as categorizações e territorializações se restringem a esses termos.

2 Violência e segurança pública

O termo violência, do latim *violentia*⁴, significa comportamento violento, bravio ou ainda veemência, impetuosidade. De *violentus*, do que age pela força, relacionado a *vis*, que indica por força ou vigor. Tendo possível relação com *violare*, significando “tratar com brutalidade, desonrar, ultrajar”⁵.

Poder, vigor, força e autoridade são palavras que orbitam e se confundem no senso comum com a noção de violência, pois operam no sentido de estabelecer a relação de domínio entre os indivíduos. Todavia, não se apresentam, conceitualmente, na Teoria Política da mesma forma, de sorte que Arendt⁶ dedica-se em apontar seus respectivos sentidos, em que: poder é a habilidade de agir em acordo coletivamente e, por isso, o poder não pertence ao indivíduo, mas ao grupo que o delega para a representação de uma causa; já o vigor é uma característica particular, inerente ao ser em sua disposição de agência; a força representando a energia liberada por movimentos físicos (da natureza) ou sociais (a capacidade de grupos); a autoridade como a investidura em pessoas, representada pelo reconhecimento do sujeito competente para/como tal; por fim, diferencia-se da violência, pelo seu caráter instrumental, sendo operada por propósito, ao que diz “pode ser justificável, mas nunca legítima”⁷.

O pensamento Arendtiano, nesse caso, permite considerar em que medida os fundamentos teóricos, concebidos em políticas públicas, intermedeiam violência, poder, força e autoridade. Considera-se, como veremos adiante, que as perspectivas de segurança empreendem o uso da coação física legítima do Estado de modo intensivo e destoado em que direitos e perspectivas legais sofrem danos — reforçando, assim, a diferença entre poder e violência, quando não necessariamente a lógica weberiana o faz⁸. Resta, doravante, conceber em que medida os usos de violência e poder conjugam a ação do Estado e articulam o uso legitimado (e não legítimo) da força em caráter violento que ressoa no âmago da defesa social à sua autoridade.

Michaud⁹ aponta que a violência tem duas orientações, “no primeiro caso, a violência opõe-se à paz, à ordem que ela perturba ou questiona, [no segundo caso], é a força brutal ou desabrida que desrespeita as regras e passa da medida”. Segundo ele, na perspectiva do direito, a violência está inscrita tanto por seu efeito de danos (visíveis e/ou invisíveis) quanto pela violação de normas estabelecidas. Objetivamente, diante daquilo que se define como natural, normal e legal, apresenta-se pelo rompimento, portanto, “a violência é a ameaça do imprevisível”¹⁰.

⁴ Vide: ETIMOLOGIA de violência. *Etimologia*, c1998-2023. Disponível em: <https://etimologia.com.br/violencia/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

⁵ Vide: ORIGEM da palavra violência. *Origem da palavra*, 2024. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/pergunta/origem-da-palavra-violencia/>. Acesso em: 30 jul. 2023.

⁶ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 60-63.

⁷ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 69.

⁸ Weber, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2.

⁹ MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989. p. 7.

¹⁰ MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989. p. 12.

Minayo¹¹ intitula de “violência estrutural” todo o processo social, político e histórico que, além de reproduzir, intensifica a fome, a miséria e as desigualdades. Segundo a autora, essa violência é vivenciada sem uma explícita consciência do sujeito porque, devido à repetição, ocorre uma naturalização na cultura, dissociando, historicamente, os privilégios e as formas de dominação comuns são tratadas como normais. É uma violência condicionante que tende a perpetuar o status subalterno, o que Misse¹² chamou de “causação circular acumulativa”, porque enquanto um segmento da população acumula desvantagens; a outra parte desfruta da acumulação de privilégios.

Para Galtung¹³ as questões relacionadas à violência podem ser interpretadas por três categorias, no denominado Triângulo da Violência, com a definição geral de que a violência é a “causa da diferença entre o potencial e o real”¹⁴, o que poderia ser e o que é. Por isso, combater a violência corresponde não somente a evitar o comportamento violento (paz negativa), mas avançar rumo à mudança nos sistemas que a perpetuam e a legitimam (paz positiva).

Ciente do quão fluido pode ser o conceito de violência, uma definição generalista plausível parte de tomá-la como um dano, sendo este em qualquer medida ou em qualquer relação, ainda que justificável. Diante disso, pode-se ser justificável em relação a uma finalidade no âmbito público; a violência é inscrita como ação racional. E, considerando a crítica feita por Arendt¹⁵, referindo-se ao perigo do pensamento orgânico sob o qual a violência é elemento necessário à vida, o uso de violência para restaurar a lei e a ordem seria interpretada, no ápice urgente da tomada de decisão, como estratégia orientada para fins, sem que, necessariamente, os meios e contornos das origens das estruturas da violência sejam parte da intervenção política, pois ocorreria um entendimento da inevitabilidade da violência, logo, a redução pontual do crime e não a eliminação das estruturas deste seriam o foco.

Ou seja, sobre a intervenção mais ou menos invasiva, a depender da avaliação de urgência, quais danos seriam toleráveis em prol de um cenário desejado, ou dito melhor. Para Chauí¹⁶ a violência está oposta à democracia, ao passo que democracia demanda cidadania, o que, por sua vez, vincula-se ao sujeito político, portador inalienável de direitos. Behanbib¹⁷ considera, a partir de leitura Arendtiana, que o agir político violento se opõe ao exercício legítimo do poder; logo, quando há ação do Estado que fere direitos, não se trata de coação legítima frente à defesa da sociedade, mas um agir violento que não pode conviver com o sentido de cidadania, pois, ao ferir direitos por meio de uma política pública de segurança, fere-se a cidadania e a democracia, já que, para proteger a sociedade da violência, contraditoriamente, se age violentamente.

O Estado de Direito pode ser visto não mais como aquele que se manifesta a partir de um Direito Natural, mas de um Direito Positivo, ou seja, aquilo que é definido pelo próprio Estado como regra¹⁸. Isso implica que a lei pode ser algo, apenas, disfarçado de legalidade, no que diz respeito às liberdades imanentes do ser humano, e reproduzir limitações implicando sujeitos destituídos, em pessoas desumanizadas, já que suas

¹¹ MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Violência e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. p. 81.

¹² MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010. p. 18.

¹³ Galtung, Johan. Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Galtung, Johan. Cultural violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990. Galtung, Johan. Violence, peace and peace research. *Organicom*, São Paulo, ano 15, n. 28, p. 33-56, 2018. CABRAL, Raquel; FERRARI, Maria Aparecida. Comunicação, estudos para a paz e violência organizacional: uma perspectiva crítica. *Organicom*, São Paulo, ano 15, n. 28, p. 12-18, 2018.

¹⁴ Galtung, Johan. Violence, peace and peace research. *Organicom*, São Paulo, ano 15, n. 28, p. 33-56, 2018. p. 36. CABRAL, Raquel; FERRARI, Maria Aparecida. Comunicação, estudos para a paz e violência organizacional: uma perspectiva crítica. *Organicom*, São Paulo, ano 15, n. 28, p. 12-18, 2018.

¹⁵ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

¹⁶ Chauí, Marilena. *Sobre a violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

¹⁷ BENHABIB, Seyla. *The rights of others: aliens, residents and citizens*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

¹⁸ Gonzaga, Álvaro de Azevedo. Direito natural e jusnaturalismo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/63/edicao-1/direito-natural-e-jusnaturalismo>. Acesso em: 1 jul. 2023.

potencialidades são limitadas em determinada estrutura normativa que considera legal o posicionamento escalonado no âmbito da humanidade.

Por isso, é possível pontuar, sem qualquer intenção de se produzir uma definição, e apenas como uma perspectiva, que o Estado é um complexo político e econômico, formal e capitalista, que funda sua ordem social no mercado e nos aparatos de reprodutibilidade em sua estrutura. De modo que estabelece uma cadeia administrativa burocrática, legalmente desigual e é orientado para a manutenção do *status quo* da classe que detém os meios de produção, ou seja, os que possuem o capital.

Essa relação entre os desiguais é definida por meio dos instrumentos normativos que regem as possibilidades e limites dos sujeitos. Logo, o Estado como *locus* público tem uma “autonomia relativa”¹⁹ em relação às classes dominantes, onde seu papel como estrutura resiliente é o de manter o capital em curso. Em outras palavras, “o capitalismo não existiria sem o Estado, já que equivale a uma instituição intrínseca e indissociável da própria sociedade e do seu movimento histórico”²⁰.

A Ordem Pública, como identificado por Lazzarini²¹ é uma noção que parte de “um critério contingente, histórico e nacional”. Isso porque abarca noções morais, religiosas, políticas, econômicas e da forma de gestão do território de um Estado. Estão envolvidas na chamada Ordem Pública todas as dimensões da convivência social, do bem-estar à resolução de conflitos com previsibilidade nas relações, da saúde à estabilidade econômica: em suma, tem a ver com estrutura e processo. A Ordem Pública é como o Estado manifesta sua razão de ser em dada sociedade num momento histórico.

3 Planejamento de segurança pública

O encadeamento feito a partir de 2007, por meio do governo de Sérgio Cabral, era a consideração de que o enfrentamento às facções criminosas, na tomada das comunidades, representava o problema focal da política de segurança pública. Evidencia-se essa afirmação com falas de autoridades na área de segurança. José Mariano Beltrame²², então secretário de segurança do Rio, declarou em entrevista à Revista Veja: “e uma guerra, e numa guerra há feridos e mortos”.

O Estado do Rio de Janeiro vinha de um histórico de alto índices de violência, tendo registrado em 1997, aproximadamente, 59 mortes por cada 100 mil habitantes, ocupando a 1º posição no *ranking* da violência homicida entre os estados brasileiros e chegando, em 2007, com pouco mais de 50 mortes por cada 100 mil habitantes, caindo para a 4º posição segundo Mapa da Violência de 2010²³. No Estado do Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública (ISP) utiliza de indicadores estratégicos para avaliar a violência no Estado, um deles é a Letalidade Violenta (LV). Esse indicador é o somatório do número de vítimas em homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte²⁴.

Para Haesbaert²⁵, “todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois exercemos domínio sobre o espaço tanto para realizar ‘funções’ quanto para pro-

¹⁹ MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. *A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO - Instituto de Filosofia, 2006.

²⁰ Pinto, Eduardo Costa; Balanco, Paulo. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 1, p. 39-60, 2014. p. 42.

²¹ LAZZARINI, Álvaro. O direito administrativo da ordem pública. *O Alferes*, Belo Horizonte, v. 13, n. 47, p. 13-35, 1997. p. 17.

²² BELTRAME, José Mariano. Nas páginas amarelas, o secretário de segurança do Rio. Entrevista concedida a Ronaldo Azevedo. *Revista Veja*, 27 out. 2007.

²³ MAPA da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil. *Mapa da violência*, [2010?]. Disponível em: <https://www.mapadaviolencia.net.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2023.

²⁴ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *ISP conecta*. Rio de Janeiro: ISP, 2022. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=198>. Acesso em: 6 mar. 2022.

²⁵ HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA

duzir ‘significados’”. Funcional porque é fonte de recursos materiais, o ter. Simbólico porque se manifesta na identidade, o ser. Por isso, o território é o lugar onde o poder é exercido, política e juridicamente, que atua sobre um espaço tanto de modo concreto pela dominação (político-econômica), portanto, funcional e de troca; quanto de modo subjetivo, pela apropriação (cultural-simbólica), sendo pelo vivido, de uso. É no território que as relações sociais se dão enquanto relações de poder, desde o “antipoder” da violência até a sutileza do poder simbólico, que compõem o território e a territorialização como “*continuum*”²⁶. Dessa maneira, a territorialidade é composta, multiplamente, por relações políticas, econômicas e culturais, é “um componente do poder, [...] meio para criar e manter a ordem, [...] estratégia para criar e manter o contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado”²⁷.

Pela conceituação de Santos²⁸, o território tem relações com a materialidade, sendo “imutável em seus limites uma linha traçada de comum acordo ou pela força. Esse território não tem forçosamente a mesma extensão através da história, mas em um dado momento ele representa um dado fixo”. Essa materialidade, os objetos do território, recebe significados e são determinados pelo espaço. Assim, a utilização do território pelo povo cria um espaço²⁹. Nessa visão, espaço é um campo de forças desigual, que surge de relações sociais ao longo do tempo, “é um sistema de valores, que se transforma permanentemente”³⁰. Ou seja, consequência de uma racionalidade de produção já que é orientada a um fim, assim, “o ato de produzir é igualmente o ato de produzir o espaço”³¹. Outrossim, nele ocorrem as especificações do todo social, resultado da noção de território que representa a harmonização forçada entre lugares e os agentes que o ocupam.

Avançando sobre as implicações do território, percebe-se uma interlocução com a perspectiva da Segurança Pública, pois, por meio dela, a noção de território e de sua gestão é um campo de constante tensão política e simbólica com repercussões de toda espécie na vida das pessoas e da sociedade. De fato, é o poder em disputa. Considerando, por exemplo, os termos usuais em reportagens em jornais, como “território do crime” ou “território dominado pelo tráfico”, nota-se que o território se torna

alvo de diferentes definições e debates, sendo construído não somente por suas fronteiras (uma vez que essas nem sempre são precisas ou visíveis), mas principalmente pelas relações simbólicas, estruturais e de poder que garantem a sua existência e dinamicidade³².

Essa dinamicidade tem de um lado a atividade criminosa e do outro a ação da polícia que atua para preservar o poder estatal sobre a porção de terra do Estado-Nação. No entanto, a relevância dessa delimitação de território, de acordo com suas relações e a maneira como serão articulados os esforços, mesmo no âmbito da Segurança Pública, pode envolver outras abordagens diferentes do confronto bélico e da violência.

No âmbito da Segurança Pública, gerir um território no sentido de produzir estabilidade e confiança demanda sinergia em âmbito estratégico das funções de cada polícia. Com essa finalidade, e para promover

LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

²⁶ HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

²⁷ HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

²⁸ Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 233.

²⁹ HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

³⁰ Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 67.

³¹ Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 202.

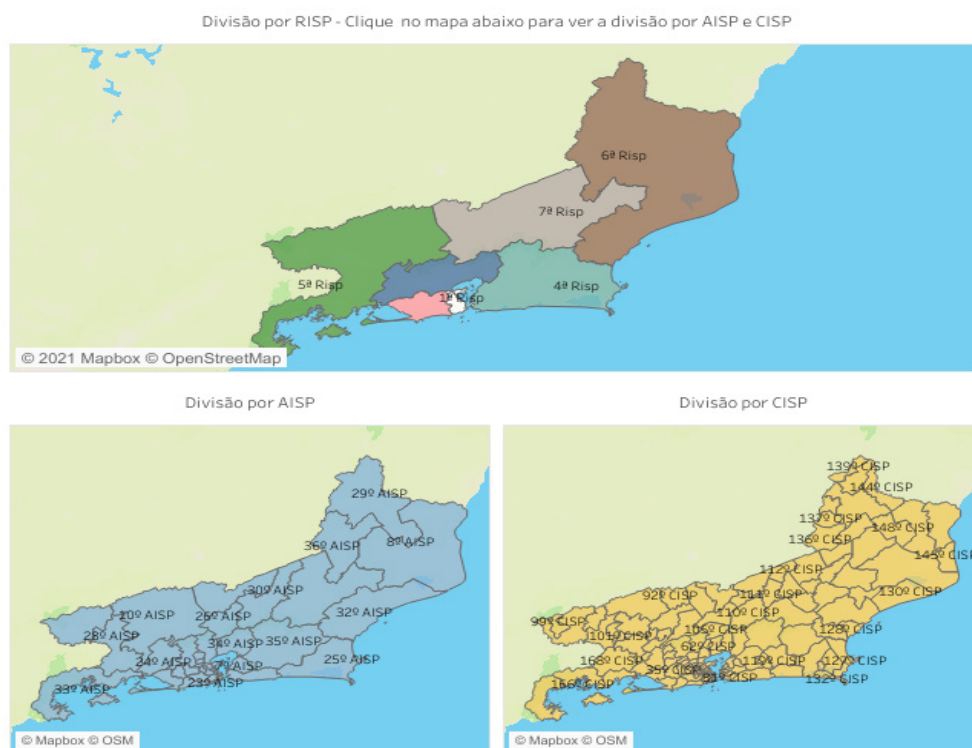
³² OLIVEIRA, Windson Jeferson Mendes de. Segurança pública e território. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 203-223, 2016. p. 211.

maior efetividade da atuação integrada das polícias civil e militar por meio da SESEG, definiu-se, na Resolução SSP n.º 248/1999³³, a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP)³⁴.

Essa territorialização, na ótica da Segurança Pública, primando pela melhoria dos serviços e de transparência de Segurança Pública, teve como objetivo, a partir da lógica da gestão, o combate à criminalidade, à violência e à desordem com uma melhor alocação dos recursos, sincronia de esforços táticos e de inteligência das polícias bem como, em tese, a participação consultiva da sociedade. Também, a noção de território é geográfica, associada às intervenções policiais em um caráter de planejamento estratégico.

Outro movimento na direção da organização e sincronização de esforços policiais ocorreu com base no Decreto Estadual n.º 41.930/2009³⁵. Por esse instrumento, demarcaram-se 7 Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP), conforme o art.1º, “objetivando a articulação territorial regional, no nível tático, da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ)”. Nesse aspecto, a delimitação do território pelas AISP assume um caráter de planejamento a média escala, em termos gerenciais de ações a serem executadas. Na figura 1, apresentam-se as relações AISP-RISP-CISP.

Figura 1 - Relação AISP-RISP



Fonte: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/RelacaoAISP.pdf.

³³ SÃO PAULO. *Resolução SSP n.º 248 de 1999*. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSSP_248_30041999.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

³⁴ Em seguida, por meio da Resolução SESEG n.º 263/1999, definiu as AISP como “delimitações geográficas que correspondem à definição de metas estratégicas e intervenções táticas das organizações policiais”. RIO DE JANEIRO. *Resolução SESEG n.º 263/1999*. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/ResolucaoSSP_263_26071999.pdf. Acesso em: 24 jan. 2021.

³⁵ O art. 3º definiu que cada AISP, nível intermediário dessa gestão, seria composta por um Batalhão de Polícia Militar (BPM) e de duas a seis Delegacias de Polícia (DP). Entretanto verifica-se que as AISP 10, 11 e 25 têm atualmente 9, 8 e 7 DPs respectivamente em seu território de gestão. RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual n.º 41.930, de 25 de junho de 2009*. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto%2041930_25062009.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

Para gestão dos dados coletados em cada nível do território do estado do Rio de Janeiro, desenvolveu-se o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM), criado pelo Decreto n.º 41.931/2009³⁶ que indicou, em seu art. 2º, quais seriam os indicadores de estratégicos de criminalidade. Esses indicadores sofreram alterações de redação pelo Decretos n.º 42.780/11 e n.º 45.567/16, verificáveis no Guia Prático n.º 3³⁷, que, atualmente, corresponde à: “*Letalidade Violenta* (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial e latrocínio); *Roubo de Veículo* e *Roubo de Rua* (roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de celular)”³⁸.

A estrutura de gestão sofreu uma relevante modificação pela Resolução n.º 478/2011, da, até então, denominada Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro (SESEG), que extinguiu e redistribuiu as AISP 1 e 13, ao passo que reconfigurou a extensão administrativa de outras áreas, resultando nas 39 AISP atuais³⁹.

Esse método de demarcação de espaços de atuação das polícias tem relação com a concepção construtivista no regionalismo que “se preocupa, principalmente, com processos como o planejamento estratégico para solução de conflitos e construção de consensos”⁴⁰. Preferencialmente, deve envolver governança na construção de políticas públicas, colaboração por parte dos atores voluntariamente envolvidos na promoção de consensos, de maneira que a delimitação de territórios se relacione com a gestão pública e a inclusão social. Isso se percebe quando o Governo do estado do Rio de Janeiro delimita o território em termos de planejamento conceitual, alocação administrativa de ações e sua execução.

Trata-se de uma delimitação política e administrativa que concebe interpretações de territórios associados à criminalidade. Baptista⁴¹, por exemplo, ao analisar a violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se depara com diferentes territorializações com base nas disposições de dados e categorizações de formas de violência, que diferenciam distintas interpretações com base nos marcos que possam ser aplicados, tais como tipos de violência, raça/cor, escolaridade, faixa etária, faixa horária do crime, dentre outros. Essas interpretações envolvem dinâmicas político-administrativas, pois permeiam a escolha de gestores públicos, com base nas “lentes” acerca da composição da violência.

Ainda, essas interpretações político-administrativas têm relações associadas à capacidade do governo em estabelecer os limites de atuação e o exercício do poder. No campo da Segurança Pública, é indispensável que essas demarcações sejam concebidas e implementadas com participação social numa ótica de benefício mútuo, com respeito às regionalidades e com agentes capacitados de forma ampla para lidar com a diversidade cultural sem que a postura do policial represente uma cauterização das expressões e da dinâmica plural dos locais, impondo uma socialização não natural e desconectada das múltiplas realidades socioeconômicas que há no Rio de Janeiro. Contudo, nos termos “frios” da delimitação legal, não parece ser o que se indica.

³⁶ RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual n.º 41.930, de 25 de junho de 2009*. Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto%20_41930_25062009.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

³⁷ RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. *Guia prático padronização de reuniões de acompanhamento*. Rio de Janeiro: SESEG, 2016. Disponível em: http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arq_1472816980.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023.

³⁸ RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. *Guia prático padronização de reuniões de acompanhamento*. Rio de Janeiro: SESEG, 2016. Disponível em: http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arq_1472816980.pdf. Acesso em: 25 jan. 2023. p. 5.

³⁹ RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução n.º 478 de 31 de maio de 2011*. Altera as Áreas Integradas de Segurança Pública (aisp) números 4, 5, 6 e 17, extingue as Áreas Integradas de Segurança Pública (aisp) números 1 e 13, e dá outras providências. SESEG: Rio de Janeiro, 2011. É importante citar que pelo Decreto n.º 46.581/2019 a SESEG foi extinta e foram criadas as Secretaria de Estado de Polícia Militar (SEPM) e a Secretaria de Estado de Polícia Civil (SEPOL), vinculadas diretamente ao gabinete governador, à época Wilson Witzel.

⁴⁰ Gil, Antônio Carlos; Oliva, Eduardo de Camargo; Silva, Edson Coutinho da. Desenvolvimento da regionalidade: novo campo da administração. *In: ENANPAD*, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-13. p. 8.

⁴¹ BAPTISTA, Vinicius Ferreira. “Se te agarro com outro, te mato! Tê mando algumas flores e depois escapo”: cenários da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 39, p. 1-26, 2022.

Sobre isso, o uso do indicador de Letalidade Violenta (LV) constitui um dos elementos para analisar um território no que tange às mortes ocorridas nele, com destaque àquelas concernentes ao número de pessoas levadas a óbito por agentes do Estado. A ênfase dada às mortes ocasionadas pelo exercício policial tem fundamento no papel da atuação policial que deveria conduzir os territórios à ordem, promovendo a segurança tanto pela presença quanto pelo proceder. Entretanto, a consequência de uma postura belicosa, numa lógica de guerra, contribui ao cenário de insegurança estabelecendo, em relação à prática ao imaginário social, a figura do policial como antagonista a determinados grupos e não aos delitos como a lei penal descreve.

O ISP indica que, em 2020, dos 4.907 casos ou vítimas da LV, 1.245 ocorrências de morte foram por intervenção de agente do Estado, pouco mais de 25%⁴² desse total. Tais dados servem de termômetro para a percepção da relação polícia-cidadão e contribuem para a configuração da crise de segurança no Estado do Rio de Janeiro, podendo ser “mais que uma crise, ser uma construção política sobre uma situação de insegurança que é crônica no meio urbano. O medo do delito, sim, seria mais importante, social e politicamente, que o delito mesmo”⁴³.

A LV engloba, como já citado, homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte), crimes previstos no Código Penal⁴⁴ pelos artigos 121, 129 e 157, respectivamente. A LV ainda contempla o homicídio decorrente de intervenção policial, verificado no artigo 292 do Código de Processo Penal⁴⁵, em que é assinalado que os agentes “poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência”.

Diante de todo esse ajuste de descrição, o então Governador Wilson Witzel sancionou o Decreto n.º 46.775, de 23 de setembro de 2019⁴⁶, que usou o termo Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) evitando usar a denominação Letalidade Violenta e que retirou a “Morte por intervenção de agente do Estado” como ação intencional, ao mesmo tempo em que esse decreto deixou de fora a gratificação pela redução das mortes provocadas. Tal medida é contrária à redução da LV estabelecida pela Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNPDS)⁴⁷. Assim, a despeito de inexistir motivações explícitas nos documentos, o ERJ assume, com a retirada da gratificação, que não há mais incentivo financeiro à redução de mortes cometidas por agentes do Estado naquele ano. Paralelamente, os dados do período, como destacaremos a seguir, indicam que as mortes por intervenção de agente do Estado não reduzem. Em 2021, com o Decreto n.º 47.402, o termo LV volta a incorporar esse crime e mantém a trajetória estável de alta no período. Em suma, o caráter anacrônico de emprego de terminologias e gratificações não seguem planejamento, mas seguem satisfações ou insatisfações de agentes envolvidos.

Em julho de 2020, Witzel sancionou a Lei n.º 8.928 que estabeleceu procedimentos para a devida apuração dos casos de lesão corporal ou morte em razão do exercício da atividade policial, mas é válido ressaltar que, mesmo após toda essa lide tautológica, a própria página da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) chama tais fatos de “autos de resistência”⁴⁸.

⁴² INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Comparativo de áreas*. Rio de Janeiro: ISP, 2022. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>. Acesso em: 25 jan. 2023.

⁴³ AGUIAR, Maria Léa Monteiro de. O aparato de combate ao crime e a sensação de insegurança. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, v. 5, n. 2, p. 225-245, 2005. p. 230.

⁴⁴ BRASIL. *Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.

⁴⁵ BRASIL. *Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de Processo Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

⁴⁶ RIO DE JANEIRO. *Decreto n.º 46.775, de 23 de setembro de 2019*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/263225361/doerj-poder-executivo-24-09-2019-pg-1>. Acesso em: 14 ago. 2023.

⁴⁷ BRASIL. *Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

⁴⁸ Dessa forma, este trabalho apresenta os dados que abordem a questão de óbito nos termos da LV, entendendo que a vida é valor absoluto e objetivo principal da segurança pública. É com essa perspectiva que os dados disponibilizados na plataforma do ISP são lidos. ALERJ. *Agora é lei: autoridade policial deverá seguir procedimentos para casos de auto de resistência*. Rio de Janeiro: ALERJ, 2020. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49047>. Acesso em: 14 ago. 2023.

O indicador estratégico de LV, como já citado, envolve quatro categorias onde há morte decorrente. Para possibilitar uma comparação, de um lado, serão situadas as mortes por intervenção de agente do Estado e, agrupadas, do outro lado, os tipos criminais homicídio doloso, lesão seguida de morte e latrocínio. As informações sobre LV disponíveis no ISP apontam para uma diminuição de óbitos entre 2019 e 2020, passando de 5.980 a 4.907, diferença de 1.073 vítimas e que representa uma redução de 18%. Logo, separar as mortes vinculadas à atividade policial é uma forma de verificar se os dados refletem o que define a Portaria Interministerial 4.226/2010, pois, em suas diretrizes, contempla os Direitos Humanos nos padrões internacionais, cidadania e, explicitamente, no item 2 do anexo I, quando diz que “o uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência”⁴⁹.

No art. 4º do Decreto Estadual n.º 41.930/2009, foram criadas as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP) que constituem “a esfera de integração territorial, em nível operacional, das companhias Integradas da PMERJ com as Delegacias de Polícia da PCERJ”, segundo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), são 137⁵⁰ e é válido ressaltar que a área de cobertura de uma CISP é aquela de jurisdição de uma DP. Pode-se observar que estas delimitam o caráter operacional mais próximo de ações territorialmente localizadas. Assim, em termos de planejamento da Segurança Pública, no Estado do Rio de Janeiro, as RISP, AISP e CISP correspondem, respectivamente, aos níveis estratégico, tático e operacional de delimitação territorial que conjugam bases geográficas, criminológicas e de intervenções policiais.

Paralelamente às orientações no âmbito da atuação policial, ao olhar o território do estado do Rio de Janeiro, é possível construir diferentes interpretações a depender de suas divisões regionais. Para Raffestin⁵¹, a região é uma construção de sentido, comumente não remetendo a nada material e recebendo seu significado em função de projetos políticos. De modo que o processo de regionalizar ocorre como construção de um espaço abstrato e estratégico de análise, ou seja, a região é um estabelecimento político que envolve o objeto de análise, seus critérios e objetivos a partir do analisador (ou grupo) e do compartilhamento desse modelo mediante instrumentos legais ou acadêmicos. O ERJ tem diversas possibilidades análise por suas divisões regionais, algumas delas são: Grandes Regiões, Meso e Microrregiões⁵², Regiões de Governo, e as supracitadas RISP, AISP e CISP, no âmbito do planejamento da Segurança Pública.

A Resolução 248/1999 da Secretaria de Segurança Pública (SSP), inicialmente subdividiu o Estado do Rio de Janeiro em 36 AISP. Um ajuste foi feito realizando novas divisões, o que resultou na criação das AISP 37, 38 e 39 pela Resolução SSP 615/2003⁵³, seguida da Resolução SSP 796/2005 a qual criou a AISP 40⁵⁴. Esse movimento de geração, alteração e desfazimento de recortes à gestão da Segurança Pública, no estado do Rio, destacado na Resolução SSP 248/1999, teve como base o Relatório Final do Projeto MARE-CAPES

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 661, de 1º de setembro de 2010*. Aprova o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-661-1-setembro-2010-608269-publicacaooriginal-129350-pl.html>. Acesso em: 22 jan. 2023.

⁵⁰ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Transparência*. Rio de Janeiro: ISP, 2022. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?id=197>. Acesso em: 22 jan. 2022.

⁵¹ RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. p. 192-193.

⁵² Meso e Microrregiões são nomenclaturas já substituídas pelo IBGE desde junho de 2017 por Regiões Intermediárias e Imediatas, respectivamente, e com algumas alterações de alocação. Conforme essa nova orientação, foram definidas cinco Regiões Intermediárias e catorze Regiões Imediatas. IBGE. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2023.

⁵³ Essa resolução foi rastreada apenas na sua citação pelo Boletim de Monitoramento e Análise Ano 3 - n.º 21 - abril 2005. É por meio desse boletim que pode ser verificado que a numeração apresentada para a AISP 39, em 1999 era AISP 31 e atualmente tem o território coberto pelas AISP's 40 e 27. Ver em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Boletim022005.pdf.

⁵⁴ AISP 40 é a atual AISP 39, conforme troca de numeração dada pelo art.3º da Resolução SESEG n.º 477/2011. Anos mais tarde, pela Resolução SSP 366/2010, foi criada a AISP 41 cobrindo as CISP's 27, 29 e 39 antes sob a AISP 9. Por último, pela Resolução SSP 478/2011 foram extintas as AISP's 1 e 13. Logo, a divisão mais atual conta com 39 AISP's.

realizado entre 1998 e 1999 com publicação mediante artigo em 2000. Tendo sido coordenado pela professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Cientista Social Leonarda Musumeci, esse relatório foi um arcabouço técnico para a criação das AISP, no qual, inclusive, pelo processo de compatibilização da cobertura das Polícias Civil e Militar apontava, inicialmente, para 34 AISP⁵⁵, mas já orientado no sentido de que haveria “diversos ajustes fundamentais a fazer, e muitos outros que, certamente, se tornarão necessários com o correr do tempo”⁵⁶. Todavia, algumas recomendações e análises do estudo não foram consideradas na tomada de decisão nos governos subsequentes do Estado do Rio de Janeiro em sua política de Segurança Pública.

A partir da Resolução SSP 248/1999, ficou possibilitada a leitura dos tipos criminais previstos pelo Código Penal nas taxas por 100 mil habitantes com um olhar mais direcionado, e em 2009 que o tipo recorte territorial considerando o foco da Segurança Pública recebeu duas novas sistematizações. A primeira, pelo Decreto Estadual 41.930/2009, que criou, em relação às AISP, as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e, num recorte menor, as Circunscrições Integradas de Segurança Pública (CISP), resultando nas atuais: 7 RISP's, recortas em 39 AISP subdivididas em 137 CISP's⁵⁷.

Já a segunda sistematização foi a criação de um Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas (SIM), através do Decreto 41.931/2009 da SESEG, por meio do qual os indicadores de criminalidade passariam a estar sob um crivo conceitual com objetivo de possibilitar “o acompanhamento das ações propostas pelos agentes de segurança envolvidos, a difusão e padronização das melhores práticas” (SIM, p.3, 2010). Inicialmente, esses Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC) foram quatro, conforme Art. 2º desse decreto: I – homicídios dolosos; II – roubos de veículos; III – latrocínio; IV – roubos de rua (a – ao pedestre, b – em coletivos, c – de celulares). Os IEC's foram dados como relevantes por impactarem na “sensação de segurança”.

Na sequência, os IEC's foram reorganizados pelo Decreto 42.780/2010, conforme seu art. 2º em três categorias: “I – Letalidade Violenta (LV)” agrupando homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e incluindo o auto de resistência; “II – roubos de veículos”; “III – roubos de rua” (a – ao pedestre, b – em coletivos, c – de celulares). A LV é um instrumento conceitual-normativo de gestão da segurança pública. Sendo assim, não é um crime tipificado no Código Penal, tratando-se de medida artificial para tratar cenários. E como a LV aborda ações violentas que implicam morte, sua configuração será o elemento de destaque na análise dos dados destacados neste trabalho, isso porque a construção dos IEC's envolve o teor simbólico da “sensação de segurança”. Assim, com a atuação do agente policial registrada pelo “auto de resistência”, é possível destacar quanto da LV é notabilizado como “resistência com morte do opositor” na busca pela construção da subjetividade denominada “sensação de segurança”, descrita desde o Decreto 41.931/2009.

A importância no uso de termo fica evidenciada quando o Ministério da Segurança Pública, por intermédio da Portaria N.º 229/2018, estabelece nova nomenclatura pelo art.3º, inciso V, “Morte por intervenção de agente do Estado” e a descreve como ocorrência englobando qualquer agente “no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude”⁵⁸.

⁵⁵ Isso porque na fase de planejamento, conforme o estudo, o território coberto pela AISP 13, estava dado como absorvido pela AISP 5. E de igual modo, a cobertura da AISP 21 estava dada como absorvida pela AISP 20. MUSUMECI, Leonarda. Letalidade policial e pessoas desaparecidas no estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018). *Boletim Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 3-32, 2020. p. 360.

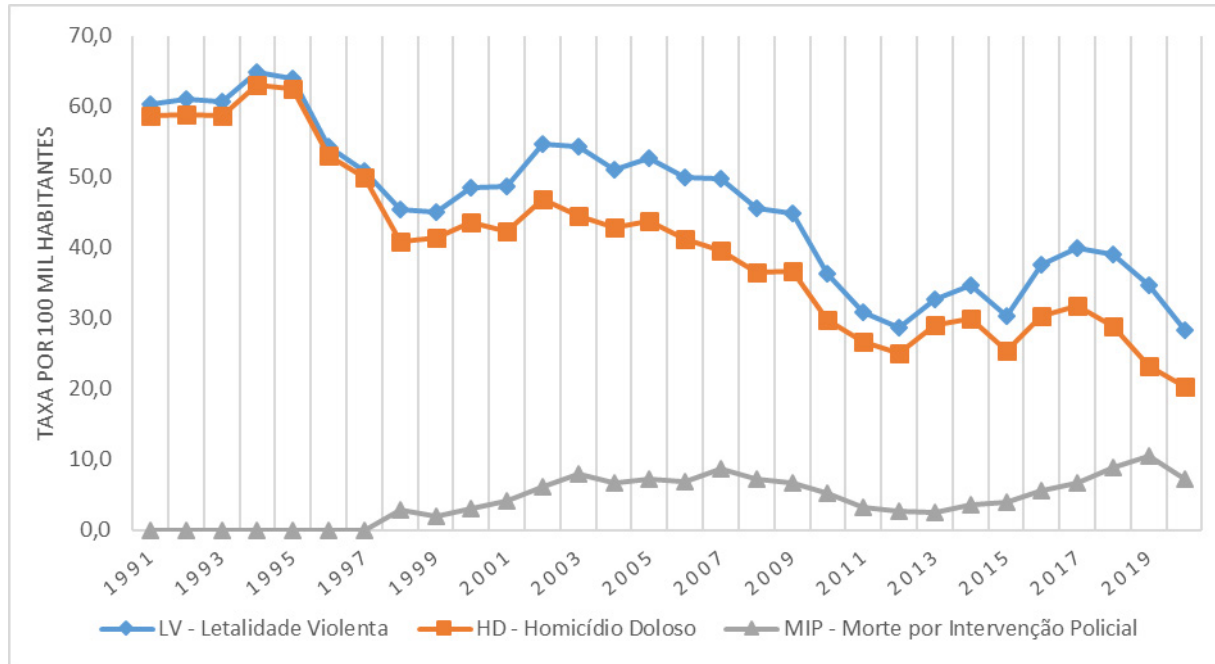
⁵⁶ MUSUMECI, Leonarda. Letalidade policial e pessoas desaparecidas no estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018). *Boletim Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 3-32, 2020. p. 356.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=197>.

⁵⁸ Excludente de ilicitude, significa que não há crime nas hipóteses previstas pelo art.23 do Código Penal: I – em estado de necessidade; II – em legítima defesa; III – em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito. Disponível em: BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del-

Por isso, é possível depreender que a palavra “homicídio”⁵⁹ implica uma intencionalidade ou pelo menos numa responsabilização e que, somada ao histórico das ações policiais com alto volume de mortos não aliviou a carga negativa da alcunha do registro. E, por mais que pareça sutil, o uso da palavra “morte” não implica, diretamente, a ação de terceiro, ela em si representa um fato, portanto, inescapável aos seres vivos. A mais acertada descrição “agente do Estado” em lugar de “ação policial” parece apropriada no sentido de ensejar uma possibilidade da construção de uma nova memória discursiva. Mas será que isso se vê refletido nos números? Existiria uma relação direta com a postura belicosa por parte da polícia?

Figura 2 - Letalidade Violenta, Homicídio Doloso e Morte por Intervenção Policial⁶⁰



Fonte: elaboração própria, com base em ISP⁶¹.

A respeito da questão da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 2018, Ramos⁶² aponta que ocorreu a “reestruturação das forças de segurança do Estado com a intenção de obter resultados mais duradouros” juntamente às ações de enfrentamento direto. Entretanto, ao apostar na redução imediata de indicadores, se demonstra descompasso com perspectivas de longo prazo, incapazes de conduzir políticas em termos estruturais, pois não atuaria na origem de problemas. Cerqueira, Lobão e Carvalho⁶³ corroboram tal perspectiva, e analisam indicadores sociais correlacionados aos de criminalidade. Pontuam que “o grande combustível da criminalidade no Brasil é a exclusão e a desigualdade socioeconômica” e que “os efeitos da alocação de mais recursos para a polícia tendem a ser pífios, em termos da diminuição da criminalidade”. Para Silva⁶⁴, os processos de formação policial, associados ao planejamento de segurança pública generali-

2848compilado.htm. Acesso em: 27 maio 2022.

⁵⁹ Homicídio é o substantivo masculino que significa o ato de matar uma pessoa, quer seja de forma voluntária ou involuntária. É sinônimo de assassinio ou assassinato. SIGNIFICADO de homicídio. *Significados*, c2011-2024. Disponível em: <https://www.significados.com.br/homicidio/>. Acesso em: 27 maio 2022.

⁶⁰ A título de facilitação Morte por Intervenção de Agente do Estado é tratada neste trabalho como Morte por Intervenção Policial (MIP).

⁶¹ INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Estatísticas da segurança pública*. Rio de Janeiro: ISP, 2022. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.

⁶² RAMOS, Miguel. Intervenção federal no Rio de Janeiro: reflexões. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 15, n. 2, p. 262-275, 2021. p. 272.

⁶³ CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre de. *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil: texto para discussão n° 1144*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. p. 25.

⁶⁴ SILVA, João Batista. Vitimização policial: diagnósticos e perspectivas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 2, p. 240-263, 2022.

zado, constroem parâmetros de percepção, diagnóstico e atuação, de modo que, no tocante à vitimização (policiais, suspeitos ou inocentes), tais diretrizes destoam de uma capacidade de planejamento institucional que valorize não apenas os profissionais de segurança, bem como reforcem garantias legais de atuação e segurança social.

Com base nos indicadores de letalidade violenta, Monteiro, Fagundes e Guerra⁶⁵ afirmam que “não há correlação negativa entre letalidade policial e atividade criminal”, pelo contrário, pois “a relação desses crimes com letalidade policial, quando existe, é pequena e positiva”, o que difere das afirmações de políticas públicas orientadas para um objetivo associado entre redução de homicídios dolosos e roubos para com letalidade policial.

Nesse diapasão entre letalidade violenta, sensação de segurança e confrontos aos termos de violação de direitos, as ações policiais no ERJ estão sob disputa em termos políticos, técnicos e jurídicos a partir da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 635 de 2019⁶⁶, no Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, a qual questiona a necessidade de elaboração de plano estratégico com vistas à redução da letalidade policial e ao ajuizamento de violações de direitos humanos pelas forças de segurança, por suas práticas, distante de mecanismos de transparência e controle, representarem violações expressas.

Em outra frente, em termos federais, o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030, instituído pelo Decreto n.º 10.822/2021⁶⁷, destaca a LV como parte integrante das metas de redução da taxa nacional por 100mil habitantes nos quatro crimes da LV, considerando populações vulneráveis, compreendidos no documento por população jovem negra e mulheres, em especial.

4 Resultados e discussão

Ao analisarmos a relação entre as políticas de Segurança Pública, o território e a taxa de letalidade violenta no Estado do Rio de Janeiro entre 2006 e 2020, partimos de abordagem descritiva e analítica, bibliográfica e documental, tendo como base os dados oficiais fornecidos de Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro Segurança Pública (ISP).

Os dados quantitativos de Letalidade Violenta foram interpretados com vistas ao seu significado qualitativo no âmbito da Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, a partir de banco de dados obtidos no site do Instituto. Por fim, é testada a eficácia em termos quantitativos dos recortes territoriais, ou em como o planejamento das AISP pode impactar a mudança do *status quo* de pessoas e seus locais, servindo de mecanismo analítico destacar a aproximação entre desigualdade estrutural como violência e as políticas de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro entre 2006 e 2020

O Estado do Rio de Janeiro(ERJ) está dividido em 92 municípios que formam as oito Regiões de Governo⁶⁸, sendo: Região das Baixadas Litorâneas, Região Centro-Sul Fluminense, Região Costa Verde, Região do Médio Paraíba, Região Metropolitana, Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, vide figura 3. Destaque-se a Região Metropolitana (RM) que, em sua delimitação, contempla mais

⁶⁵ MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1772-1783, 2020. p. 1779.

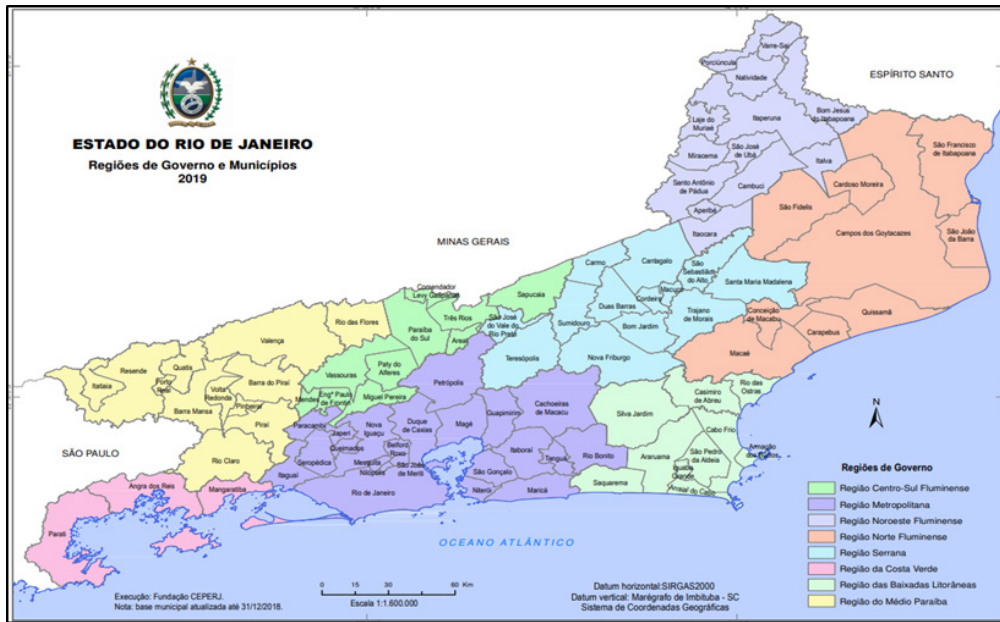
⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ*. Processo nº 0033465-47.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 5 de junho de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768313436&prcID=5816502#>. Acesso em: 1 jul. 2023.

⁶⁷ BRASIL. *Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021*. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10822.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

⁶⁸ Disponível em: <http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=81>.

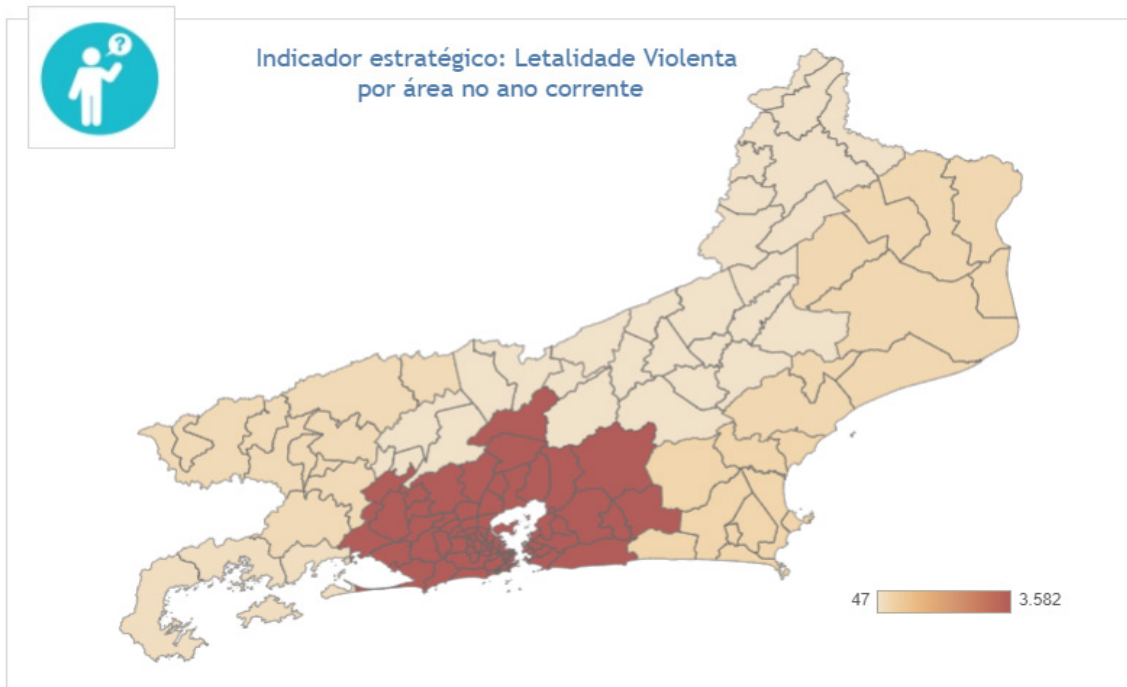
de 70% da população do ERJ, e a ênfase aqui dada à essa região se relaciona à demonstração de grande concentração pelo indicador de LV, conforme a figura 4.

Figura 3 - Regiões de Governo e Municípios do ERJ



Fonte: CEPERJ⁶⁹.

Figura 4 - Regiões de Governo – LV, RM 2020



Fonte: ISP (<https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>).

⁶⁹ Disponível em: <https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Mapa-das-Regioes-de-Governo-e-Municipios-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-2019-CEPERJ.pdf>.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RM) compreende as RISP 1, 2, 3 e 4-A⁷⁰ (Grande Niterói), agrega ainda mais quatro municípios da RISP 4-B⁷¹ e o município de Petrópolis da RISP 7. Tal delimitação reúne altíssimo índice de LV, sendo em 2020, dos 4.907 registros, 3.595 casos somente na RM, ou seja, 73,26%⁷² do total. Em termos estratégicos, esse dado seria suficiente para a construção de uma política pública de segurança? Ainda, com o recorte em RISP, AISP e CISP, sobre o mesmo indicador de LV, como se verifica essa concentração? No quadro a seguir, demonstra-se a relação RISP-Grandes Regiões-Municípios.

Quadro 1 - Relação RISP, Grandes Regiões e Municípios do ERJ

RISP	Grande Região	Município
1	Capital	Rio de Janeiro
2		
3	Baixada Fluminense	Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.
4		(A) Grande Niterói
5	(B) ⁷³	
6	Interior	Demais Municípios do ERJ
7		

Fonte: elaboração própria com base nos dados ISP, CEPERJ e IBGE⁷⁴.

Na figura 5, expõe-se uma mancha de distribuição que destaca a RISP 3 (Baixada Fluminense), seguida por RISP 4, RISP 2 e RISP 1. Ressalte-se que a RISP 4 é composta por parte da RM e contempla a Região da Baixada Litorânea⁷⁵. Já quando o filtro dado é por AISP, ocorre uma distribuição mais ampla, e essas manchas mais destacadas são aquelas com mais de 200 ocorrências de LV sendo possível ordenar de forma decrescente as AISP: **7** (São Gonçalo); **20** (Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis); **15** (Duque de Caxias); **25** (Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande e Arraial do Cabo); **41** (Rio de Janeiro – CISPs 27, 31 e 39)⁷⁶; **32** (Casimiro de Abreu, Conceição de Macabú, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e Carapebus); **39** (Belford Roxo); e, **24** (Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri)⁷⁷.

⁷⁰ Denominação própria neste trabalho.

⁷¹ *Idem*, são eles: Cachoeira de Macacu, Itaboraí, Tanguá e Rio Bonito.

⁷² MONITORAMENTO por área. *ISP dados*, [2021]. Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/Monitoramento.html>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁷³ Demais municípios da RISP 4: Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande, Arraial do Cabo, Tanguá, Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim e Cachoeira de Macacu.

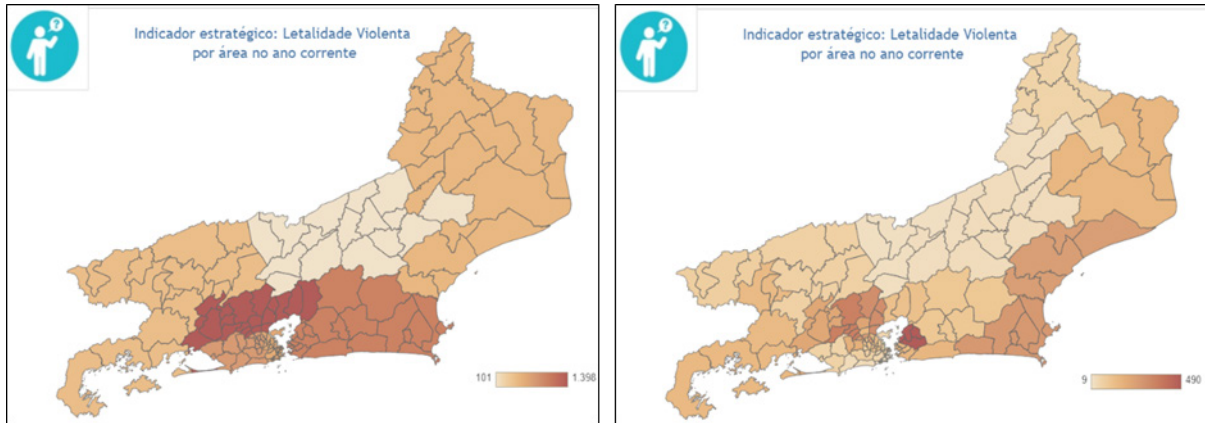
⁷⁴ CIDADES e estados: Rio de Janeiro. *IBGE*, [202-]. Disponível: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>. Acesso em: 18 fev. 2021.

⁷⁵ Com exceção dos municípios de Casimiro de Abreu e Rio das Ostras.

⁷⁶ Bairros respectivos: **CISP 27** – Colégio (parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre; **CISP 31** – Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque; e, **CISP 39** – Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna.

⁷⁷ Para verificação da numeração e limites da AISP, vide: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/AISPjpg.rar>.

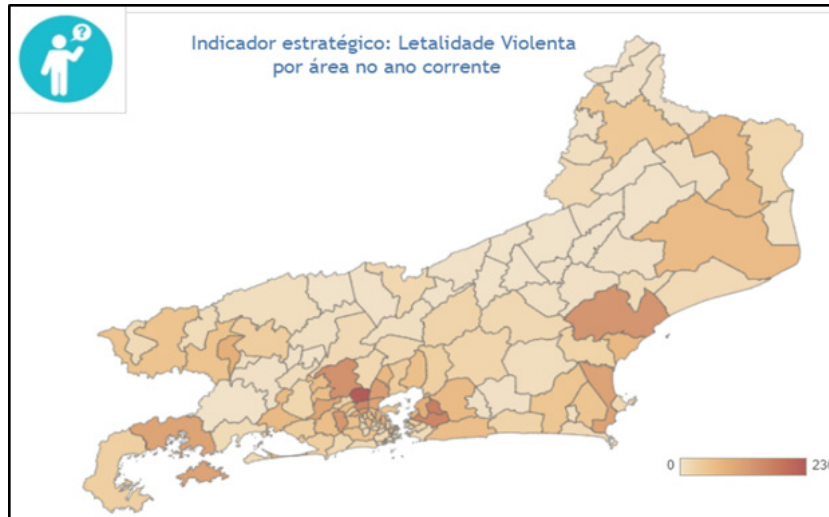
Figura 5 - RISP – LV em 2020 (Esquerda) e AISP – LV em 2020 (Direita)



Fonte: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>.

Em relação à leitura com base nas CISP, a distribuição apresenta maior fragmentação nas ocorrências de LV e outras regiões ganham maior visibilidade. Nesse recorte, em 2020 e com mais de 100 casos em cada uma, as CISP 54, 74, 75, 64, 58, 123, 34, 39, 60, 126, 166, 59 e 56 são as que têm maior número de ocorrências em ordem decrescente. Ficam em destaque outras regiões em suas áreas costeiras: Baixadas Litorâneas, Costa Verde e Norte Fluminense (figura 6).

Figura 6 - CISP – LV em 2020



Fonte: <https://www.ispvisualizacao.rj.gov.br:4434/>.

As indicações feitas, referentes à LV, em 2020, perceptíveis pelas manchas nos mapas, destacam a Região Metropolitana, as RISP 3 e 4, um conjunto de 8 AISP com mais de 200 ocorrências por áreas, e um grupo de 13 CISP com mais de 100 casos cada uma. Em termos comparativos com o Estado do Rio de Janeiro, relacionando essas unidades com os números de 2019, torna-se possível a seguinte tabulação.

Tabela 1 - Comparação de maiores índices de LV entre 2020 e 2019

	2019			2020			Redução %		
	LV	TC	MIP	LV	TC	MIP	LV	TC	MIP
ERJ	5980	4166	1814	4907	3662	1245	17,9	12,1	31,4
RM	4706	3059	1647	3595	2506	1089	23,6	18,1	33,9
RISP 3 e 4	3067	2090	977	2427	1715	722	20,9	17,9	26,1
AISP (8uni)	2749	1876	873	2396	1681	715	12,8	10,4	18

	2019			2020			Redução %		
	LV	TC	MIP	LV	TC	MIP	LV	TC	MIP
CISP (13uni)	2158	1464	694	1782	1249	533	17,4	14,7	23,3

Fonte: elaboração própria com base no ISP. Legenda: TC: Tipos Criminais (homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio); MIP: Morte por Intervenção de Agente do Estado.

Somando-se as RISP 1 e 2, que juntas representam o território da Capital do ERJ, foram 1913 e 1416 casos em 2019 e 2020 respectivamente. Logo, houve redução de 26%. Seria isso relacionado à menor circulação, do desemprego ao lazer, em razão da pandemia da COVID-19 e ao menor número de operações nas favelas da Capital? Referente à tabela 2, de modo geral, a redução foi proporcional entre as unidades mais violentas (considerando a LV), porém, em relação ao grupo de AISP, a redução foi menos expressiva, isso pode significar que apesar de haver indicações de redução sustenta-se nessas localidades uma forte incidência de LV.

A Capital teve redução nesse recorte de 726 a 412, respectivamente em 2019 e 2020, ou 43%. Não há menção sobre mudança de postura referente ao policiamento no Estado nesse intervalo, por isso não é possível afirmar que houve uma mudança estrutural no tipo de ostensividade. Na tabela 2, destaca-se, também, uma redução expressiva no âmbito do ERJ e ainda maior na RM, porém, no grupo de AISP sinalizado, a redução é menor. Ainda, é possível verificar que há uma proporção expressiva vinculada à atividade policial, ou seja, as Mortes por Intervenção Policial têm participação notável na LV.

Para detalhar as AISP com maiores índices de LV em relação a 2020, antes é importante citar que cada Área Integrada de Segurança Pública congrega em geral dois ou mais municípios, todavia as exceções são cinco Município-AISP: **1)** São Gonçalo – AISP 7; **2)** Duque de Caxias – AISP15; **3)** São João de Meriti – AISP 21; **4)** Petrópolis – AISP 26; e, **5)** Belford Roxo – AISP 39. O caso mais particular é o da Capital, município que tem sozinho tem 17 AISP agrupando seus 164 bairros⁷⁸.

Tabela 2 - AISP em 2020 com mais de 200 ocorrências, comparação com 2019

Posição no ERJ	AISP	2020			Posição no ERJ	AISP	2019		
		LV	MIP	Proporção			LV	MIP	Proporção
1 ^a	7	491	199	40,5%	1 ^a	7	498	220	44,2%
2 ^a	20	359	86	24,0%	2 ^a	20	459	92	20,0%
3 ^a	15	313	83	26,5%	3 ^a	15	407	111	27,3%
4 ^a	25	276	48	17,4%	8 ^a	25	299	57	19,1%
5 ^a	41	256	127	49,6%	9 ^a	41	275	108	39,3%
6 ^a	32	255	18	7,1%	14 ^a	32	173	24	13,9%
7 ^a	39	233	71	30,5%	5 ^a	39	327	119	36,4%
8 ^a	24	221	86	38,9%	6 ^a	24	311	142	45,7%
Total		2404	718	29,8%	Total		2749	873	31,8%

Fonte: elaboração própria com base no ISP.

Pela tabela 2, vê-se que as três primeiras AISP mantiveram sua posição de 2019 a 2020 em relação à LV, as AISP 25 e 41 em 2019 já se enquadravam nas áreas com mais de 200 ocorrências ocupando a 8^a e 9^a posição respectivamente, já a AISP 32 na 14^a posição tinha 173 ocorrências, essas três áreas tiveram aumento em número de casos de LV; as AISP 39 e 24 tiveram diminuição nas ocorrências, mas se mantiveram acima de 200 casos. Sobre as proporções, é possível verificar que a AISP 41⁷⁹ teve porcentagem consecutiva, passan-

⁷⁸ Vide em: <https://www.data.rio/pages/rio-em-sntese-2>.

⁷⁹ A AISP 41 é composta por três CISP: **27)** Colégio (parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre; **31)** Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque; e, **39)** Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna.

do de 39,3% a 49,6% de MIP entre 2019 e 2020. Nesse mesmo período, sobre esse indicador, os menores números de casos foram da AISP 32⁸⁰, com redução passando de 13,9% a 7,1%, reiterando-se que a AISP 32 não compõe a RM.

Para que seja realizado o detalhamento sobre as 13 CISP com maiores incidências de morte notadas pela LV em 2020, cita-se a alteração das AISP 39 e 40 que trocaram entre si suas numerações para se igualarem aos números de seus respectivos 39ª e 40ª BPM. Essa mudança ocorreu por meio da Resolução SESEG N.º 477 de 23 de maio de 2011⁸¹. Dessa forma, os bairros do Município do Rio de Janeiro passaram a compor a AISP 40⁸² e o Município de Belford Roxo passou a ser lido como AISP 39. Também em 2011, no mês de julho, a AISP 39 foi realocada da Capital para a Baixada Fluminense e o inverso aconteceu com a AISP 40⁸³. Essa informação é relevante na medida em que a AISP 39 cobre o município de Belford Roxo e é operacionalizado, apenas, pela CISP 54, mas esse fenômeno também ocorre com a AISP 21 que cobre o município de São João de Meriti sendo operacionalizado apenas pela CISP 64. Os outros Municípios-AISP já citados têm seus territórios subdivididos operacionalmente: São Gonçalo e Duque de Caxias, tendo quatro CISP cada; e, Petrópolis tendo duas CISP.

Proporcionalmente, a Capital teria uma CISP a cada 29 km², unidade pela qual seriam atendidas 164.581 pessoas e a Grande Niterói uma unidade operacional a cada 74 km² atendendo 177.156 pessoas. Já a Baixada a cada 148km² dispõe de uma CISP que atende 205.711 pessoas, seguida pelo Interior onde a cada 582km² há uma unidade para cada grupo de 73.706 pessoas. É possível depreender que há uma relação entre a estratégia de segurança Pública do ERJ em termos populacionais, já que a Capital mesmo ocupando aproximadamente 3% do território do Estado com a estimativa de agregar 39% da população, tem 44% das AISP e 30% das CISP. E, ainda que em termos aproximados, mas usando a Capital como referência no policiamento mais operacional (recorte em CISP), no quesito de população e área tanto a Baixada Fluminense quanto a Grande Niterói, estariam com número inferior de unidades. Já o interior apresentaria, em termos populacionais, mais que o dobro de unidades, porém, teria uma discrepância bastante acentuada se o critério usado fosse a área.

É evidente que a RM seja apresentada como foco das orientações mais emergenciais. Entretanto, as demais regiões que têm, de maneira geral, menores índices de criminalidade podem ter seus indicadores atrelados a diversos outros fatores, desde subnotificação dos casos à menor incidência por baixa densidade demográfica. São muitas questões que perpassam a noção de violência e proteção, de direito e dever, como, também, que tipo de Segurança Pública é realmente fornecida pelo Estado e a quem?

A questão da territorialização e regionalização, no âmbito do planejamento da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro, segue, basicamente, as orientações referentes à atuação policial. Portanto, a construção de um sentido de uma região⁸⁴, neste caso, se constrói em perspectiva de um estabelecimento político das relações de criminalidade, policiamento e atuação dos agentes de segurança pública, especialmente acerca do quantitativo relativo aos índices de criminalidade. Não são evidentes, ao menos do ponto de vista conceitual para com a violência, os sentidos ou ainda quais justificativas orientam projeto políticos da gestão do estado do Rio de Janeiro.

A construção da violência, enquanto parte conceitual, envolve a violação de direitos, o impedimento às prerrogativas constitucionais de indivíduos e, inclusive, à própria criminalidade. A perspectiva unicamente quantitativa, referente aos deslocamentos, concentrações ou ênfases de índices de criminalidade não coinci-

⁸⁰ A AISP 32 faz parte da RISP 6 e agrega seis municípios em 5 CISP, sendo: 121) Casimiro de Abreu; 122) Conceição de Macabú; 123) Macaé; 128) Rio das Ostras; 130) Quissamã e Carapebus.

⁸¹ Vide em: RIO DE JANEIRO. *Resolução SESEG nº 477 de 23 de maio de 2011*. <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/27221982/pg-14-parte-i-poder-executivo-diario-oficial-do-estado-do-rio-de-janeiro-doerj-de-31-05-2011>. Acesso em 20 fev. 2021.

⁸² São eles: Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos.

⁸³ Arquivo disponível em: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/Arquivos/DesmembramentoDeCispEMudancaDeAisp.xlsx>

⁸⁴ RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

de com termos de planejamento de longo prazo, mas associados aos aspectos de curto prazo, os quais não necessariamente observam como territórios se interligam e interpenetram.

A questão da manipulação de dados, a fim de criar territórios mais ou menos perigosos, belicosos ou urgentes de intervenção policial apontam mecanismos políticos de construção social que articulam percepções históricas, culturais e políticas associadas aos territórios. Ainda, quando aliados às dimensões “quantitativas” que situam uma “urgência” apontam para uma “objetividade” da ação do Estado que legitimaria a intervenção deste nos territórios percebidos como “perigosos”.

No caso da delimitação da Região Metropolitana (RM), há oito Regiões de Governo, cuja ênfase dada à essa região se relaciona à demonstração de grande concentração pelo indicador de LV. Contudo, ao se observarem algumas RISP de tal região, reúnem altíssimo índice de LV, o que dá um caráter intensivo à RM. Pelo filtro da AISP, ocorre uma distribuição mais ampla, e essas manchas mais destacadas são aquelas com mais de 200 ocorrências de LV. Já quando a leitura é realizada sobre CISP, a distribuição apresenta maior fragmentação nas ocorrências de LV e outras regiões ganham maior visibilidade. Em relação ao município de Belford Roxo, o qual registrou 327 casos de LV em 2019 e 233 em 2020, com a mudança sinalizada, os índices da AISP 54 são agregados à Baixada Fluminense e não mais à Capital, o que pode ter contribuído para redirecionar indicadores de violência às regiões fora do Município do Rio de Janeiro.

É possível perceber, portanto, que a dimensão “territorial” e “regional”, no âmbito das estratégias de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, para com a Letalidade Violenta, apresenta contornos distantes de bases conceituais claras acerca do que se organiza como critérios para delimitação territorial. Alguns indicativos político-administrativas, como no âmbito da Região Metropolitana, situam esta como a mais letal, todavia, o é por contar com outras dimensões territoriais que agregam índices capilarizados em manchas por vários limites territoriais associados ou às Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) ou às Circunscições Integradas de Segurança Pública (CISP).

Ainda, tal perspectiva territorial ou regional, destacada no âmbito do planejamento das dimensões regionais, elencadas pela política de Segurança Pública, aponta, unicamente, para sentido quantitativo, o qual, facilmente, manipula-se para construir visões de territórios mais “perigosos”, ou seja, com maiores índices de Letalidade Violenta. Como visto no trabalho, um território delimitado na política pode concentrar outros territórios objetivando ampliar os dados de letalidade. Ou, se necessário, para constituir uma intervenção unicamente em um território, empreende-se nova construção quantitativa definindo outra delimitação territorial que englobe o dado território-alvo.

As configurações de poder estão como parte constitutiva para a definição de um território⁸⁵. Delimitar territórios como mais ou menos perigosos no âmbito de um planejamento, também, implica relações de poder e materialidade da ação e presença do Estado⁸⁶. Este sentido unilateral. Aparentemente sem critérios conceituais que limite o sentido da violência, se desenvolve por relações simbólicas, estruturais e de poder, uma vez que desconsideram os próprios atores sociais localizados nos territórios⁸⁷.

As construções quantitativas de territórios mais ou menos perigosos empreendem uma sensação de medo implícita⁸⁸, uma expectativa iminente de uma possível desestruturação social que pode acontecer, con-

⁸⁵ HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais* [...]. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

⁸⁶ Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

⁸⁷ OLIVEIRA, Windson Jeferson Mendes de. Segurança pública e território. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 203-223, 2016.

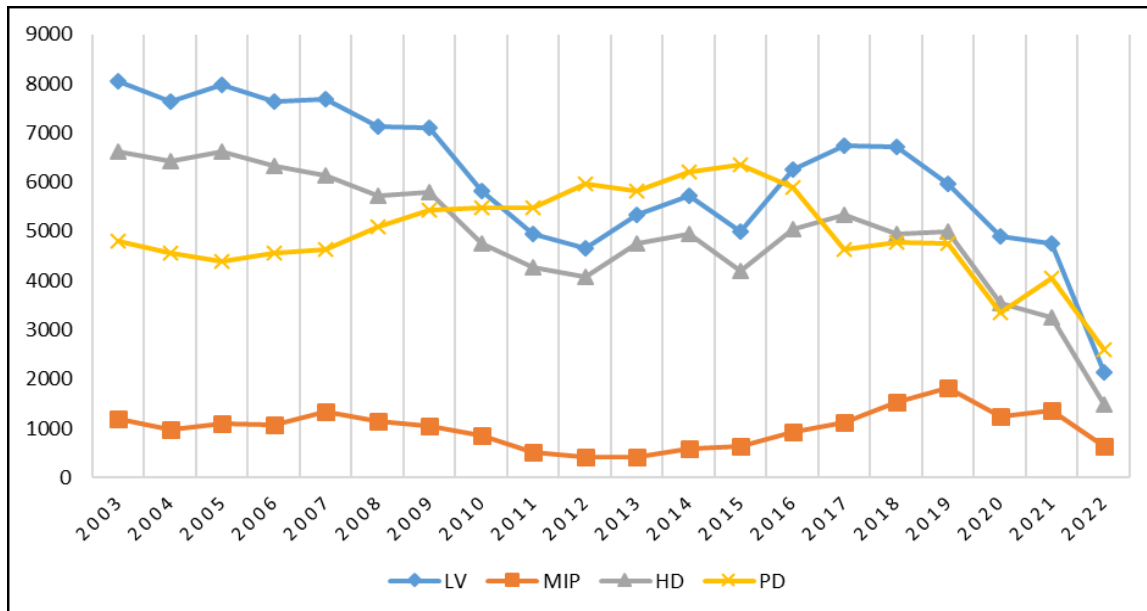
⁸⁸ AGUIAR, Maria Léa Monteiro de. O aparato de combate ao crime e a sensação de insegurança. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, v. 5, n. 2, p. 225-245, 2005.

forme índices, deslocando-se ao passo em que fronteiras também se alternam com o objetivo de manipular limites territoriais associados às relações sociais e de poder⁸⁹.

Por fim, essa dispensa de conceituação sobre violência, territórios, organização política e compreensão das lógicas de planejamento de Segurança Pública destacam a isenção da exposição do convencimento acerca do ato do Estado em delimitar claramente os territórios em questão⁹⁰. O ponto é que, no sentido geral do planejamento da Segurança Pública, os critérios associados a uma dimensão quantitativa objetivam números que atestam a periculosidade, dispensam argumentações acerca das ações e intervenções policiais, uma vez que o dado flagrante que demonstra um alto índice de letalidade violenta superpõe argumentos, por conta de sua “objetividade”.

O Homicídio Doloso é predominante e impacta, inclusive, o desenho percebido na Figura 7 em relação ao agregado da Letalidade Violenta. Também é verificável que o ápice de Pessoas Desaparecidas foi em 2015 com 6.348 casos registrados, tendo queda de pouco mais de 47% ao ano de 2020, ao passo que as Mortes por Intervenção Policial registaram, respectivamente, 645 e 1.245 casos, um aumento acima de 48% com pico de fatos registrados em 2019, num total de 1.814 mortes.

Figura 7 - Relação entre Letalidade Violenta (LV), Morte por Intervenção Policial (MIP), Homicídio Doloso (HD) e Pessoas Desaparecidas (PD) no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: elaboração própria, dados do <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/>.

O desaparecimento forçado de pessoas não está incluído no SIM como um indicador estratégico premiável, dada sua redução, ou seja, não perfaz o computo daqueles crimes considerados impactantes na sensação de segurança, certamente, um contrassenso. Um outro fato inquietante é que há AISP com premiação por metas, diante de um somatório anual com grande número de Pessoas Desaparecidas (PD). Em 2015 houve 6.348 casos de PD, ano auge conforme dados oficiais do ISP, mas também foi o ano com mais AISP premiadas por meta no âmbito do SIM, foram 14 unidades. Outra percepção é que, no ano seguinte, apenas uma AISP foi premiada no primeiro semestre, porém, na comparação geral, o ano de 2016 ocupa a quarta posição em número de PD, com 5.904 ao todo.

⁸⁹ BAPTISTA, Vinicius Ferreira. “Se te agarro com outro, te mato! Te mando algumas flores e depois escapo”: cenários da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 39, p. 1-26, 2022.

⁹⁰ VERANI, Sergio. Cinquenta anos do auto de resistência. *Justificando*, 2020.

Ao agregar as premiações por RISP: **RISP 1** teve 22; **RISP 2 e 4** tiveram 6 cada; **RISP 3** teve 12; **RISP 5 e 6** tiveram 8 cada; e, **RISP 7** teve 10. Ainda, se considerarmos o número de vezes em que uma AISP foi premiada dividindo pelo seu total de casos (média simples), tem-se 8 AISP acima de cem: São Gonçalo (174), Mesquita (141), Duque de Caxias (140), Bangu (138), São João de Meriti (122), Campo Grande (121), Jacarepaguá (116) e Santa Cruz (108). Nesse sentido, se há uma continuidade nos altos casos de PD, como é possível falar em sensação de segurança? O que pode ser considerado é uma apatia por parte da população e do poder público em lidar com a recorrência e sustentação do alto número de PD em termos de uma suposta normalidade. Outro fato relevante é que, em todo o território do Estado do Rio de Janeiro, há, apenas, uma Delegacia especializada em lidar com desaparecimentos, é a DDPA – Delegacia de Descoberta de Paradeiros⁹¹.

O processo de recortes territoriais, modificações nas terminologias e a construção de Indicadores Estratégicos de Criminalidades (IEC's) são parte de um conjunto de propostas que intentam à promoção da Segurança Pública no Brasil e, de acordo com os instrumentos normativos, buscado, também, pelo Estado do Rio de Janeiro. Esse avanço rumo à melhoria envolve a delimitação de deveres, direitos, visão e valores. E, em relação aos deveres, um primeiro descumprimento surge diante da própria norma, pois o Decreto 40.930/2009, em seu art.3º, determina que as AISP “devem contemplar a área de atuação de um Batalhão de Polícia Militar, articulado com os limites de no mínimo 02 (duas) e no máximo 06 (seis) circunscrições de delegacias policiais” (*ipsis litteris*). Mas isso não ocorre nas áreas a seguir, com defasagem nas delegacias circunscritas.

Sinalizados os casos de inconformidade, duas unidades merecem destaque, são os municípios de Belford Roxo (AISP 39 – CISP 54) e São João de Meriti (AISP 21 – CISP 64). Enquanto o município de Belford Roxo passou por um processo de destacamento através da Resolução SSP no 796 /2005⁹², a implementação da AISP 21 se dá de forma isolada, sendo essa AISP já sinalizada desde a Resolução SSP 248/1999. A implementação da AISP 21 não pode ser rastreada nos documentos publicizados. Todavia, a página do ISP fornece dados específicos para essa área a partir de abril de 2003⁹³, data provável de sua implementação. A questão que surge é: qual seria o objetivo com esse isolamento? Afinal, são três níveis de recortes (município, AISP e CISP) sobrepostos, mas isso favorece que tipo de troca em termos de gestão no âmbito da Segurança Pública?

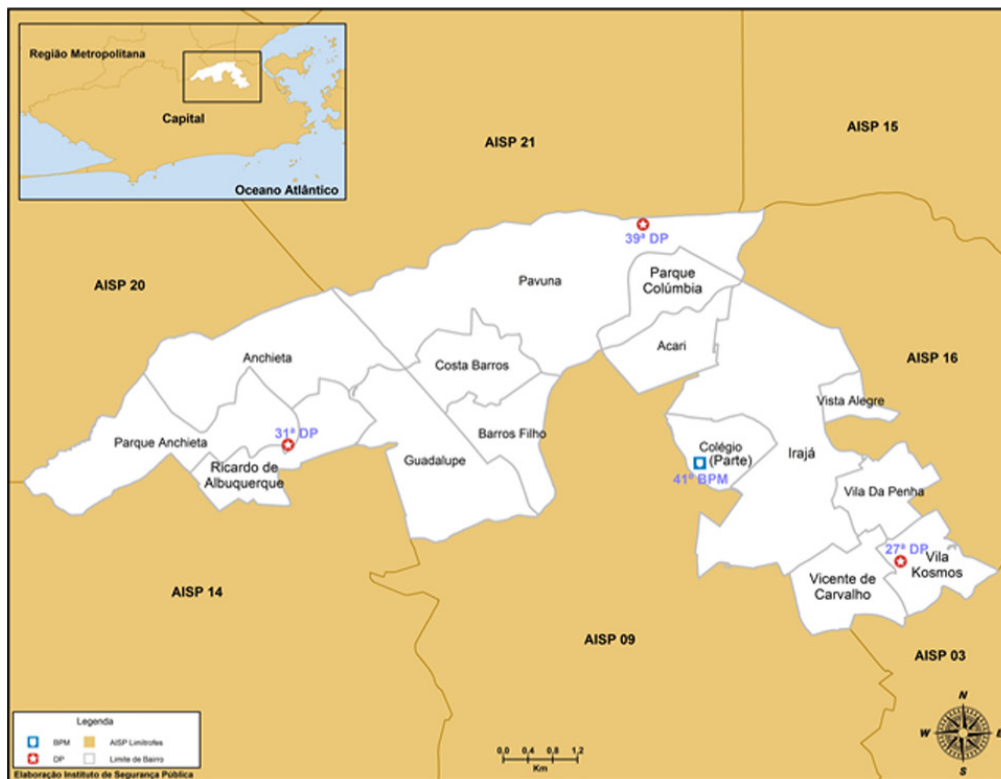
Sobre a Letalidade Violenta, paralelamente à concentração populacional, também há uma concentração na Região Metropolitana, em termos de fatos registrados. Entre os anos de 2006 e 2020, dezoito AISP apresentam um total acima de dois mil casos no indicador de Letalidade Violenta (LV). Esse enquadramento é relevante quando se comparam esses territórios a partir da criação da AISP 41 em 2010, com dados publicados a partir de 2011. No período delimitado, a nova área situa-se em oitavo lugar ao se utilizar de média simples do somatório de casos pelos anos de existência do recorte até 2020, fica evidente que a capacidade da delimitação de certos lugares como violentos advém do seu isolamento. Essa afirmação pode ser verificada considerando a nova cobertura (AISP 41) diante dos territórios dos quais houve a extração de bairros.

⁹¹ Disponível em: http://www.policiacivilrj.net.br/pessoas_desaparecidas.php.

⁹² Disponível em: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Boletim082005.pdf.

⁹³ Disponível em: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br/index.html>.

Figura 8 - Abrangência da AISP 41



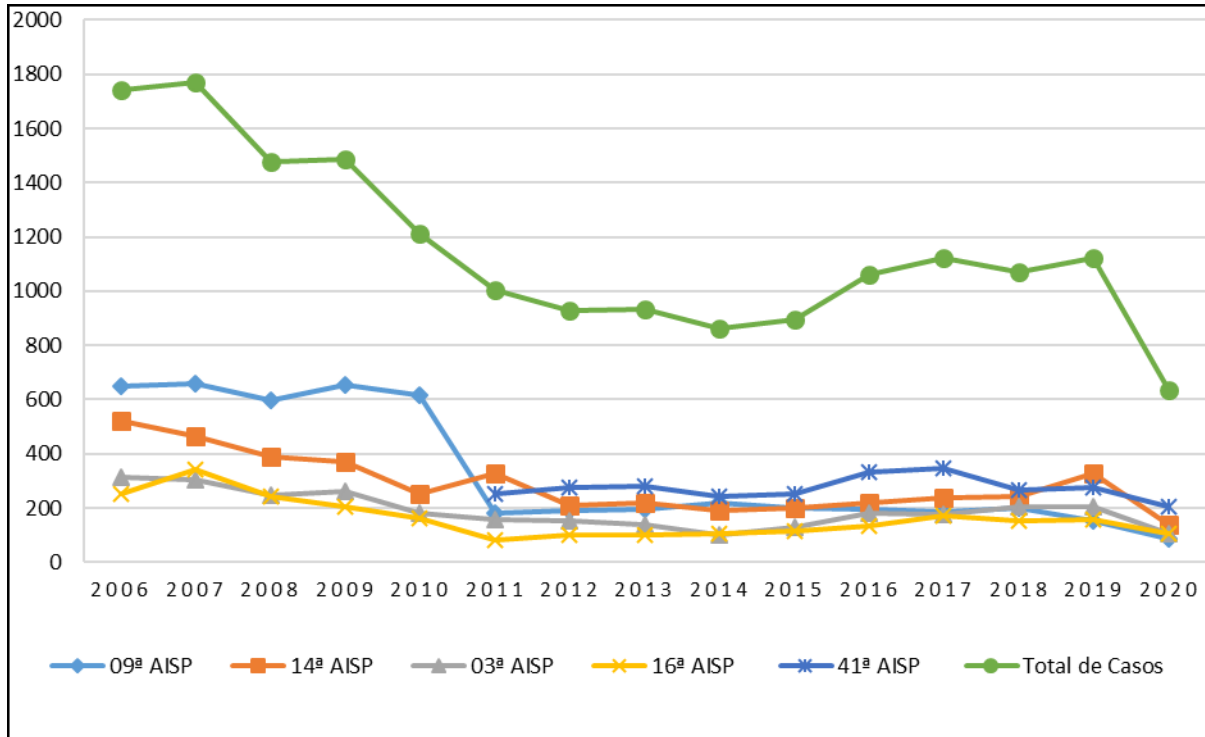
Fonte: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/CCSAISP-41.pdf.

A criação da AISP 41 ocorreu por meio da Resolução SSP 366/2010 como um fracionamento da AISP 9 agrupando as CISP 27, 29 e 39. Um ano depois, houve uma modificação dada pela Resolução SESEG 476/2011 devolvendo a CISP 29 à AISP 9 e trazendo a CISP 31, antes pertencente à AISP 14. Em outras palavras, atualmente a AISP 41 é composta por três CISP's, com seus respectivos bairros: 27 – Colégio (parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre; 31 – Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque; 39 – Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna. Na figura 8, apresenta-se a abrangência da AISP 41.

Após a criação da AISP 41, houve um claro protagonismo desta no âmbito de casos de LV, conforme a Figura 9. Partindo dessa constatação, criam-se duas possibilidades metodológicas de arranjos analíticos: a AISP 41 é essencialmente um lugar de criminalidade elevada, portanto, passível de ações mais agressivas; ou, os locais com índices elevados foram simplesmente agrupados concentrando ainda mais seus altos números de fatos sem uma lógica de mitigação. Em outra perspectiva, essas mesmas áreas são expressas na forma da Tabela 3, em que se expõe o somatório anual da LV nas AISP em questão, que mantém certa estabilidade mesmo após a migração das ocorrências ao novo título territorial. Embora seja possível verificar uma leve tendência de diminuição nos casos entre 2012 e 2014, em 2015, houve uma retomada e a partir de 2016 o somatório dessas unidades voltou a superar os mil casos anuais. Assim, o declínio inicial das ocorrências nas AISP 9 e 14 com a criação da AISP 41 não reflete uma mudança real no cenário, portanto, não representou nenhum avanço.

Assim, o recorte não se mostrou eficaz já no curto prazo, tendo em vista que a estratégia de territorialização deveria ser aquela capaz de ministrar melhor atenção às especificidades locais e com isso reduzir os índices de criminalidade, LV nesse caso.

Figura 9 - O recorte da AISP 41 sobre os indicadores de LV nas AISP 3, 9, 14 e 16 (2006-2020)



Fonte: elaboração própria.

Então, a geração de medidas administrativas, descoladas de uma realidade realmente considerada, além de não surtir os efeitos positivos buscados pelas normas, recrudescer problemas e amplia suas bases de apoio sociais, culturais, políticos etc. Na Tabela 3, evidencia-se que a centralização de casos numa mesma Delegacia de Política implica um volume que reorganiza a leitura face à proporção; de um lado, há um limite à atuação policial na gestão dessas ocorrências; enquanto, do outro, pode ocorrer uma conduta mais agressiva sob a égide de intimidar e coibir ações criminosas.

Tabela 3 - Distribuição de casos por CISP: somatório 2006-2020

Bairros da Capital ⁹⁴ /Município	AISP	LV n.º de Casos	N.º de CISP	Casos por CISP
Belford Roxo	39	4246	1	4246
São João de Meriti	21	2828	1	2828
Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos	40	2288	1	2288
Bairros da Capital	14	4310	2	2155
Duque de Caxias	15	7551	4	1888
Bairros da Capital	9	4993	3	1664
São Gonçalo	7	6634	4	1659
Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis	20	8139	5	1628
Paciência, Santa Cruz, Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Sepetiba	27	2751	2	1376
Bairros da Capital	16	2425	2	1213
Bairros da Capital	41	2732	3	911

⁹⁴ Conjunto de bairros de cada AISP, conforme tabela disponível em: http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/Relacaodas%20RISP_AISP.pdf.

Bairros da Capital ⁹⁴ /Município	AISP	LV n.º de Casos	N.º de CISP	Casos por CISP
Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri	24	4059	5	812
Campos dos Goytacazes, São Fidélis, São João da Barra, Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana	8	3493	5	699
Araruama, Saquarema, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Iguaba Grande e Arraial do Cabo	25	4140	7	591
Bairros da Capital	3	2860	5	572
Casimiro de Abreu, Conceição de Macabú, Macaé, Rio das Ostras, Carapebus e Quissamã	32	2778	5	556
Niterói	12	3301	6	550
Tanguá, Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu	35	2091	5	418

Fonte: elaboração própria, dados do ISP.

Nas primeiras posições, aparecem os territórios que têm mesma cobertura de AISP e CISP, mas, reforçada a ênfase em Belford Roxo e São João de Meriti, o volume de casos que podem ser vinculados ao território em três níveis expõe a necessidade de um atendimento maior em termos de recurso. A AISP 25, na outra ponta, contempla os municípios de Tanguá, Itaboraí, Rio Bonito, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, tendo cinco CISP, cada uma com 418 casos aproximadamente. A questão que surge é: a AISP 25 tendo maior efetivo poderá manter e ainda diminuir os casos de LV em sua cobertura? Se as AISP 21 e 39 dispusessem de maior efetivo policial e mais unidades de atendimento poderiam vislumbrar uma melhora nos indicadores de LV?

Rolim e Pereira⁹⁵ analisam que indicadores operacionais desconectados de capacidade analítica — e deslocado de padrões gerenciais de excelência e eficiência — são capazes de medir desempenho institucional e que, portanto, compõem dinâmica de fechamento institucional em que o objetivo é projetar imagem de profissionalismo e competência. Tal aspecto é reforçado por Ferreira e Marcial⁹⁶ como pressuposto às necessidades de reordenação das políticas de segurança no Brasil, uma vez que “a opção por uma política mais repressiva, punitivista e encarceradora [...] pode diminuir a nossa liberdade e aumentar a exclusão, sem reduzir as taxas de criminalidade”. Para os autores, as políticas de segurança pública devem se pautar pela coordenação entre prevenção e repressão em um sistema único de segurança pública, e a formação é parte inerente do processo.

A importância que se deve a esses questionamentos vê-se na abordagem sobre a desigualdade social apresentada por Scalón⁹⁷, pois é um fenômeno que promove e é promovido pelas segregações sociais e que impactam o processo de pertencimento tangenciando todas as dimensões da vida em sociedade e se estabelecendo de modo geracional. Para Ferreira et al⁹⁸, as políticas de segurança devem ser construídas concomitantemente às de melhoria socioeconômica, uma vez que, a partir dos indicadores de desigualdades sociais, é possível perceber “que nos picos de crise econômica é onde também ocorrem os picos de criminalidade”. Como afirmam Cerqueira, Lobão e Carvalho⁹⁹, “a desigualdade da renda e o sucateamento da segurança pública seriam faces de uma mesma moeda”.

⁹⁵ ROLIM, Marcos Flávio; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 3, p. 314-331, 2022.

⁹⁶ FERREIRA, Helder Rogério Sant’Ana; MARCIAL, Elaine Coutinho. *Violência e segurança pública em 2023: cenários exploratórios e planejamento prospectivo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. p. 122.

⁹⁷ SCALÓN, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, n. 1, p. 49-68, 2011.

⁹⁸ FERREIRA, Brunna Souza et al. Crimes violentos letais e intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 15, n. 2, p. 12-27, 2021. p. 13.

⁹⁹ CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre de. *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*.

Tomando o considerado neste trabalho, a Segurança Pública é o marco zero das demais políticas públicas e pavimentação o acesso a bens e serviços do Estado. Tem-se, nesse sentido, a atuação das polícias como um dos elementos garantidores dessa oportunidade e, na outra ponta, o cidadão em conta daquilo descrito na lei, “responsabilidade de todos”. Importa, então, que o cidadão saiba das suas responsabilidades e tenha meios de exercê-las.

Andrade e Diniz¹⁰⁰ ponderam que é possível que a reorganização, em termos de interiorização ou disseminação da violência, denotam lógicas de aglomeração, dinamismos econômicos ou demais aspectos socioeconômicos. Todavia, há construção de padrões espaciais de caráter concentrado. Em suma, o território e suas dinâmicas importam. Cerqueira e Soares¹⁰¹ demonstram que os custos de bem-estar da violência letal no Brasil, que não consideram as heterogeneidades socioeconômicas e demográficas da população, impactam em mais custos à sociedade, bem como na redução de capacidade produtiva. Dessa forma, planejar segurança é observar e compreender o território.

Usando o parâmetro da sequência descrita na Constituição Federal de 1988 art.144, primeiramente surge o direito e na sequência a responsabilidade, mas, já no preâmbulo da Constituição, a finalidade do Estado Democrático de Direito é a de assegurar o exercício dos direitos individuais e sociais (coletivos). Logo, Estado como organização¹⁰² que se estabelece pela coação legítima¹⁰³, democrático porque envolve a dimensão da participação, e de direito porque se conjuga no âmbito da cidadania que, a partir de Benhabib¹⁰⁴, implica um igual valor moral a todas as pessoas. Deve, sobretudo, promover a cidadania que confluíu para oportunidades de vivências mais igualitárias nas dimensões que competem ao Estado (bens e serviços). Mas isso é fato, as pessoas são tidas como iguais?

Em um primeiro momento, considerando-se a localidade e seus números, a resposta é não. Os “Aglomerados Subnormais”, as favelas, têm, em seu histórico, a clara diferenciação territorial, que envolve negação, invisibilização, precariedade e estigmatização consequente. Como já mencionado, as desigualdades sociais implicam um processo de retroalimentação. Esses retornos crescentes se consolidam e influenciam políticas públicas em certas localidades, fazendo manutenção da segregação socioespacial, fracionando a cidade e ampliando as desigualdades sociais¹⁰⁵. Todavia, mais que demarcar o território, seus moradores passam a receber o signo de potenciais agentes de caos, submetidos ao olhar que busca a confirmação do mal, diante dos inimigos da ordem social, os intrusos¹⁰⁶.

Na Tabela 4, agrupam-se registros de Morte por Intervenção Policial entre 2006 e 2020, considerando a soma dos dados para favelas e morros. Apesar de os dados entregues pelo ISP tratarem favela e morro como termos distintos, o conjunto de ocorrências faz menção aos Aglomerados Subnormais¹⁰⁷. O bairro nobre Alto da Boa Vista¹⁰⁸, mesmo aparecendo nos fatos pelos recortes de favela e de morro, ainda segue

texto para discussão nº 1144. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005. p. 26.

¹⁰⁰ ANDRADE, Luciana Teixeira de; DINIZ, Alexandre Magno Alves. A reorganização espacial dos homicídios no Brasil e a tese da interiorização. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 30, p. S171-S191, 2013.

¹⁰¹ CERQUEIRA, Daniel; SOARES, Rodrigo. *Custo de bem-estar da violência letal no Brasil e desigualdades regionais, educacionais e de gênero*: texto para discussão nº 1638. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

¹⁰² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-nação e formas de intermediação política. *Lua Nova*, São Paulo, v. 100, p. 155-185, 2017.

¹⁰³ Weber, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2.

¹⁰⁴ BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 12, n. 1, p. 20-46, 2012.

¹⁰⁵ abreu, André Almeida de. A relação entre estado e territórios estigmatizados no Rio de Janeiro. *Geografares*, v. 29, p. 1-15, 2019.

¹⁰⁶ HAN, Byung-Chul. *Topologia da violência*. Petrópolis: Vozes, 2017.

¹⁰⁷ Definição do IBGE aplicada como categoria analítica desde o Censo 2010. Para mais informações: IBGE. *Aglomerados subnormais levantamento de informações territoriais: referências básicas*. Rio de Janeiro, IBGE, 2009. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv83589.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2022.

¹⁰⁸ Parte da AISP 6 no agregado das CIPS: 20- Andaraí, Grajaú e Vila Isabel; 19- Alto da Boa Vista e Tijuca (parte); e, 18- Maracanã, Praça da Bandeira e Tijuca (parte). Contém favelas pouco divulgadas, vide: <https://dafavela.com.br/o-alto-da-boa-vista-que-a>

amplamente conhecido como parte da Grande Tijuca, a “Serra Tijuicana”¹⁰⁹. Observa-se, nesse sentido, um esforço de evitar o demarcador simbólico pejorativo. Logo, os dados para Favela das AISP10, 11, 13, 26, 29, 30, 36, 37, 38 não têm registro, bem como as aisp’S8, 13, 27, 29, 30, 36, 38 não apresentam dados para moro, já que não se registram tais categorias de análise nessas AISP.

No somatório geral de casos, é perceptível que o recorte coberto pela AISP 41 demanda um olhar estratégico específico, pois, mesmo com cinco anos a menos de contabilização (considerando o período analisado), ocupa a quarta posição com 90 casos à frente da quinta posição. Somente essa diferença está sobre vinte e cinco outras AISP, conforme Tabela 4, contando da AISP 5 para baixo.

Tabela 4 - Favela-morro: dados de morte por intervenção policial (2006-2020)

Favela-Morro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
AISP 9	83	98	81	63	106	12	23	7	7	16	28	15	16	27	9	591
AISP 16	35	99	73	15	22	6	7	6	9	22	19	31	31	37	12	424
AISP 3	34	54	30	39	18	22	22	14	10	15	35	16	32	59	20	420
AISP 41						36	39	25	28	33	57	56	34	54	57	419
AISP 12	30	21	26	31	31	28	20	13	17	43	15	6	15	28	5	329
AISP 22	27	27	30	38	24	21	21	14	11	11	13	17	18	35	13	320
AISP 14	30	21	20	25	30	18	15	13	12	10	8	9	20	42	10	283
AISP 7	23	14	33	8	10	4	6	5	18	10	16	12	32	38	34	263
AISP 6	44	27	17	25	15	2	2	2	1	2	2	11	9	21	3	183
AISP 15	28	21	5	16	11	7	6	10	8	4	3	18	28	9	6	180
AISP 27	14	13	20	13	12	15	10	16	11	14	14	8	6	0	0	166
AISP 18	15	11	22	9	2	4	3	6	7	5	3	9	27	31	9	163
AISP 4	12	12	9	13	1	10	4	4	4	7	7	25	10	15	13	146
AISP 39	8	5	2	5	1	4	11	7	9	5	5	7	25	14	9	117
AISP 20	6	12	6	6	4	6	0	8	1	5	4	15	10	8	6	97
AISP 23	13	6	17	3	3	2	4	4	6	0	1	10	20	5	0	94
AISP 5	2	6	4	4	0	0	1	3	2	5	18	12	6	18	1	82
AISP 17	18	18	3	8	3	5	0	1	1	3	1	2	2	16	0	81
AISP 24	0	3	1	0	4	0	0	0	1	3	2	14	26	15	10	79
AISP 19	5	4	12	11	1	1	0	0	2	3	9	9	11	4	0	72
AISP 40	14	13	12	8	11	3	0	1	3	3	1	2	1	0	0	72
AISP 21	2	2	6	4	6	3	0	0	6	2	8	7	4	8	11	69
AISP 1	19	14	11	14	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	68
AISP 2	4	10	9	17	0	3	0	0	0	0	2	2	1	0	1	49
AISP 32	5	3	3	1	2	7	1	1	0	3	2	4	5	1	0	38
AISP 25	2	0	1	6	2	2	0	4	6	3	2	2	0	3	3	36
AISP 33	1	3	1	2	1	3	0	1	3	4	0	2	7	4	1	33
AISP 31	3	0	0	1	0	0	1	3	4	0	1	2	1	1	1	18
AISP 28	0	0	4	1	0	0	5	0	0	0	0	0	1	1	1	13
AISP 34	0	1	0	1	0	1	1	2	3	0	1	1	0	1	1	13
AISP 35	2	2	1	0	2	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0	13

tv-nao-mostra/. Acesso em: 18 ago. 2022.

¹⁰⁹ Disponível em: ALTO da Boa Vista. Rio de Janeiro aqui, [20--]. <https://www.riodejaneiroaqui.com/portugues/alto-boa-vista-bairro.html>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Favela-Morro	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
AISP 29	1	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
AISP 11	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
AISP 26	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	4
AISP 36	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	4
AISP 8	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
AISP 10	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	3
AISP 38	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	3
AISP 37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
AISP 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AISP 30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total Anual	481	526	461	388	335	229	203	171	193	233	278	326	398	500	236	4958

Fonte: Elaboração própria, dados do ISP.

Ainda que a relativa “tolerância” às baixas fosse tomada como verdade de uma estratégia inescapável, indaga-se qual período no tempo seria considerado limite para esse tipo de estratégia. Igualmente, se indaga a respeito da lógica da morte como “estratégia” plausível pelos termos adotados. Conforme a Tabela 4, as AISP da Região Metropolitana protagonizam as Mortes por Intervenção Policial nas localidades denominadas como Aglomerados Subnormais, com alta densidade populacional e com baixo aparato estatal nas demais esferas, como exemplo os bairros de Vigário Geral¹¹⁰ e Imbariê¹¹¹.

Na Tabela 5, destacam-se os dados de Morte por Intervenção Policial por AISP em vias públicas e saltam os mais de mil casos na AISP 15 (Duque de Caxias). Destacam-se, novamente, os recortes da Região Metropolitana, zonas de alta circulação como, por exemplo, São Gonçalo, Niterói, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Del Castilho e Madureira.

Para um olhar comparado, na Tabela 6, demonstram-se os tipos criminais que compõem o indicador estratégico de Letalidade Violenta separados em Via Pública e Favela-Morro¹¹². É perceptível que, em termos de LV no Estado do Rio de Janeiro, dos 62.964 casos registrados entre 2006 e 2020, 4.958 casos são descritos como em Favela-Morro, representando pouco mais que 8,5% do total no estado. Apesar de uma altíssima concentração de Aglomerados Subnormais na cidade do Rio de Janeiro, o estado apresenta outros locais destacados na página do Ministério Público – RJ como: Monte Alegre — Cabo Frio; Comunidade da Cachoeira — Angra dos Reis; Comunidade do Itambi — Itaboraá; e, Complexo Favelas da Lapa — Campos dos Goytazes¹¹³.

Nas dez primeiras posições, com exceção das AISP 20 e 39 (apenas em Vias Públicas), 6 e 22 (apenas em Favela-Morro), as demais se repetem nas primeiras posições e entre elas as destacadas na figura 9 e tabela 3. Concebe-se, portanto, que, diante da gravidade dos locais, é necessária uma atuação com maior vigor que, por sua vez, “autoriza” uma exceção que se mantém¹¹⁴, suspendendo direitos e possibilitando a eliminação

¹¹⁰ ABAIXO-ASSINADO pela implantação de uma upa 24h no bairro de Vigário Geral. *Petição Pública*, c2024. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR126974>. Acesso em: 1 jun. 2023.

¹¹¹ Saneamento precário. BRITO, Carlos. Entenda por que 4 cidades do Grande Rio estão entre as 20 piores do país no ranking de saneamento. *G1*, 27 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/03/27/entenda-por-que-4-cidades-do-grande-rio-estao-entre-as-20-piores-do-pais-no-ranking-de-saneamento.ghtml>. Acesso em: 1 jun. 2023.

¹¹² Os dados entregues pelo ISP tratam morro e favela como coisas distintas. Todavia, entendendo que os dados fazem referências aos Aglomerados Subnormais, definição do IBGE aplicada como categoria analítica desde o Censo 2010.

¹¹³ MPRJ – MP em MAPAS – 2020 – SABREN – Prefeitura do Rio de Janeiro – Wikimapia – IBGE. Disponível em: <https://geo.mprj.mp.br/portal/home/item.html?id=4fc1d8ab6a0841999a6923197b5acc71>.

¹¹⁴ AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

(necropolítica) daqueles inadequados que impactam negativamente na sociedade¹¹⁵. Considere-se que, historicamente, as pessoas negras no processo de saída da escravidão¹¹⁶, sem suporte do poder público, passaram a viver em periferias e compuseram as primeiras favelas, sobre essa população recaiu a caricatura do vil e do rejeitado, desembocando na silenciosa, danosa e letal violência cultural¹¹⁷.

Tabela 5 – Via pública: dados de morte por intervenção policial (2006-2020)

Via Pública	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
AISP 15	71	71	64	100	83	63	14	20	52	43	62	103	114	96	51	1007
AISP 7	23	30	32	3	11	13	7	23	51	64	79	82	120	170	111	819
AISP 14	47	66	41	63	58	45	34	26	25	28	37	37	37	101	37	682
AISP 20	50	30	46	51	58	19	17	23	21	20	27	74	102	77	54	669
AISP 9	66	94	64	58	59	17	19	12	19	26	15	25	29	25	11	539
AISP 41						39	38	32	41	48	64	66	59	59	44	490
AISP 12	27	13	19	15	29	11	17	20	20	15	52	47	57	101	36	479
AISP 39	7	23	5	3	4	9	8	20	46	43	45	27	58	102	43	443
AISP 3	61	32	28	29	36	15	15	18	10	12	27	33	38	42	14	410
AISP 16	23	58	47	37	34	7	10	10	26	23	16	24	23	38	24	400
AISP 24		14	14	2	10	3	6	4	14	5	12	39	91	109	31	354
AISP 21	9	10	10	11	9	11	4	5	18	20	16	34	39	33	35	264
AISP 22	22	11	23	27	21	16	6	5	3	2	20	30	20	19	11	236
AISP 40	15	30	30	28	36	19	2	2	2	1		7	6	10	2	190
AISP 27	22	18	15	25	15	9	13	14	8	4	15	16	13	2		189
AISP 33	1	2	6	4		2	1	2	1	12	7	21	44	46	30	179
AISP 25	12	3	5	8	2	5	1		10	6	11	12	26	36	25	162
AISP 35	17	4	9	4	4	2	3		4	7	16	20	31	31	9	161
AISP 18	15	11	11	1	4	4		2	3	5	12	15	32	27	6	148
AISP 4	10	13	4	2	4	6	4	6	4	9	14	19	19	15	12	141
AISP 6	16	19	10	29	10	2		1		4	4	4	5	7	16	127
AISP 34	10	14	14	8	11	3		1	3	5	7	11	18	13	4	122
AISP 32	6	7	8	9	5	8		6	6	3	6	7	19	18	6	114
AISP 17	10	21	8	6	8	9	6	2	4	3	6	5	8	7	3	106
AISP 5	4	6	3	3	1		2		4	9	14	7	5	15	3	76
AISP 23	7	10	5	2	6		3	1	3	1	1	8	5	7	6	65
AISP 1	5	7	13	21	2											48
AISP 2	5	7	4	5	4	1	1	1	2	1		4	4	5	1	45
AISP 31	1	2	8	3	2	2	1	4	5	5	2		2	3		40
AISP 28			1	1	1	2	1	1	2		3	1	3	8	12	36
AISP 19	1	7	4	4		1		1		1	5	1	1	2		28
AISP 8	1	1		5		1	4		4		2	2	4		1	25
AISP 11		1	2	1	2		1		2	3	3	1	2	4	2	24
AISP 30		1	1	1	1	4			2				4	5		19
AISP 26	1	1	2	2	1	1					2	1	1	1		13
AISP 37	1					3	1			1	1	1		1	2	11
AISP 10									1		1	1	1	1	2	7

¹¹⁵ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

¹¹⁶ abreu, André Almeida de. A relação entre estado e territórios estigmatizados no Rio de Janeiro. *Geografares*, v. 29, p. 1-15, 2019.

¹¹⁷ Galtung, Johan. Cultural violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

Via Pública	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
AISP 29				1					1			1	1		2	6
AISP 36									2		3					5
AISP 38		1											2	1		4
AISP 13				1	2											3
Total Anual	566	638	556	573	533	352	239	262	419	429	607	786	1043	1237	646	8886

Fonte: elaboração própria, dados do ISP.

Tabela 6 - Elementos da LV entre via pública e favela-morro

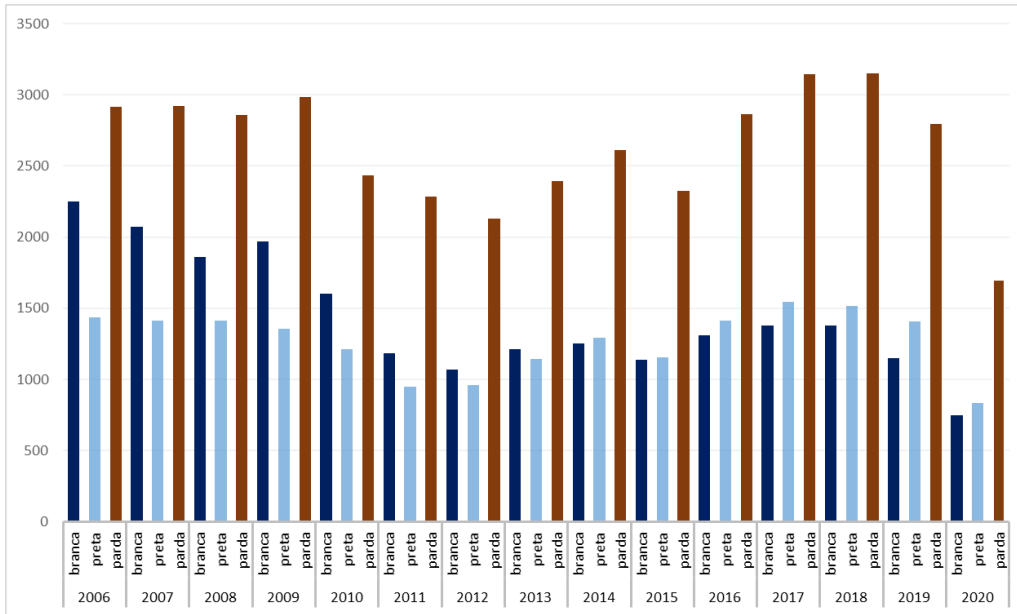
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total Geral
Homicídio Doloso	4.430	4.174	3.747	3.849	3.244	2.825	2.668	3.198	3.363	2.791	3.342	3.651	3.147	2.576	1.700	48.705
Favela-Morro	179	126	110	106	105	93	73	70	85	79	75	96	104	128	52	1.481
Via pública	4.251	4.048	3.637	3.743	3.139	2.732	2.595	3.128	3.278	2.712	3.267	3.555	3.043	2.448	1.648	47.224
Latrocínio (Roubo seguido de morte)	151	117	142	139	91	67	82	96	88	81	149	167	113	73	41	1.597
Favela-Morro			2													2
Via pública	151	117	140	139	91	67	82	96	88	81	149	167	113	73	41	1.595
Lesão corporal seguida de morte	32	24	25	22	37	23	11	18	20	17	22	17	21	15	9	313
Favela-Morro	1	0	1	0	1	2	0	3	1	0	1	1	1	0	0	12
Via pública	31	24	24	22	36	21	11	15	19	17	21	16	20	15	9	301
Morte por Intervenção policial	867	1.038	904	855	762	486	369	360	526	583	809	1.015	1.336	1.609	830	12.349
Favela-Morro	301	400	348	282	229	134	130	98	107	154	202	229	293	372	184	3.463
Via pública	566	638	556	573	533	352	239	262	419	429	607	786	1.043	1.237	646	8.886
Total Anual	5.480	5.353	4.818	4.865	4.134	3.401	3.130	3.672	3.997	3.472	4.322	4.850	4.617	4.273	2.580	62.964

Fonte: elaboração própria, dados do ISP.

Considerando a Tabela 6, em todo Estado, no período abordado, apenas houve duas ocorrências de Latrocínio em locais descritos como favela ou morro e doze casos de lesão corporal seguida de morte, mas isso contrasta com os quase 5 mil casos de LV registrados em Favela-Morro. Ainda assim, seria possível argumentar não haver um problema público consolidado, já que se trata de mais de 8,5% do volume total do período, todavia quando são adicionados apenas os dados do período das dez primeiras AISP no cômputo das MIP em Via-Pública, 5.938 somam quase 11mil, ou seja, mais de 17% do total do período.

Diante dessa possibilidade de estabelecer recortes para olhar os dados, outra categoria de análise revela que as pessoas não são iguais perante o Estado, em relação à Segurança Pública, quando o caso é a cor, consoante a Figura 10.

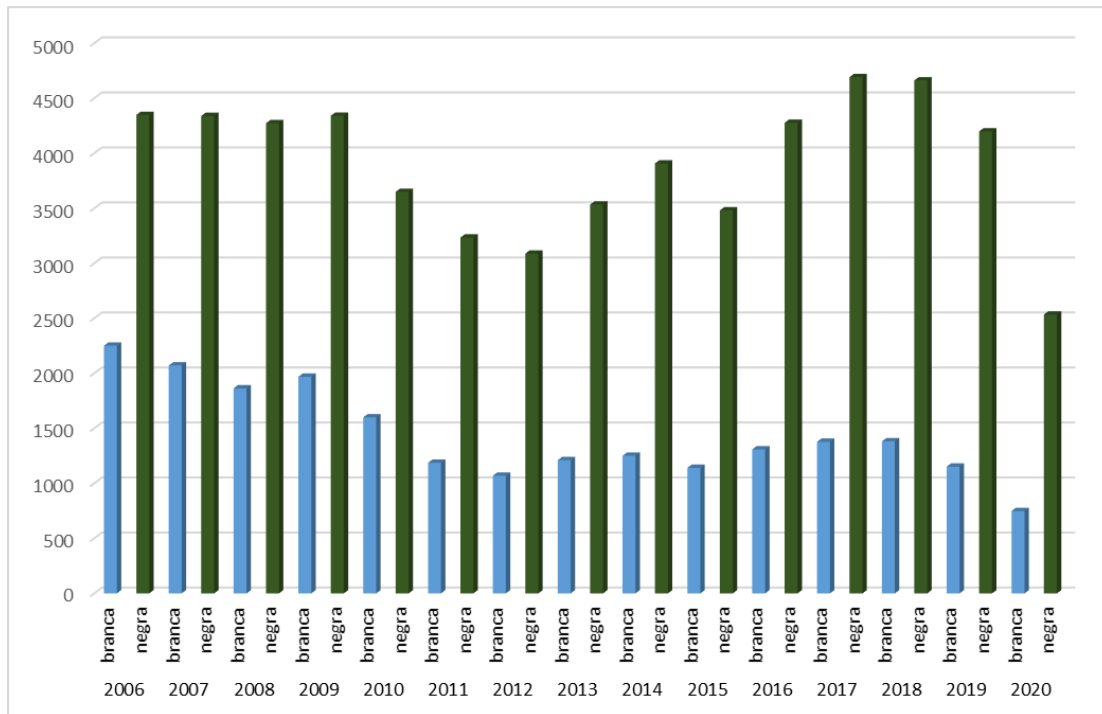
Figura 10 - Letalidade violenta entre 2006-2020: distribuição entre pretos, pardos e brancos



Fonte: elaboração própria, dados do ISP¹¹⁸.

O volume de casos de LV abrange, expressivamente, a população que se denomina como parda. Na Figura 10, revela-se um movimento peculiar, pois, além de as colunas referentes aos pardos demonstrarem uma oscilação mais evidente, a distância entre pretos e pardos parece aumentar até 2019. O volume de casos envolvendo a população que se declara branca ultrapassa a marca de 1.500 casos, apenas, em 2017 e 2018. Porém, se forem somados, como trata o IBGE, pretos e pardos, a discrepância entre negros e brancos desponta como caracterizador de uma atuação estatal mais violenta com recorte em raça/cor (Figura 11).

Figura 11 - Letalidade violenta entre 2006-2020: distribuição entre negros e brancos



Fonte: elaboração própria, dados do ISP.

¹¹⁸ A entrega realizada pelo ISP chamou negro a categoria raça/cor que o IBGE define como preto.

O somatório estigmatizante de pessoas pretas e pardas, bem como pobres e de localidade periférica implica, às vezes, a denominação pardo ou, ainda, a autodeclaração de branco. A possibilidade de se destacar das ofensas imputadas ao preto impacta a maneira de se perceber socialmente¹¹⁹. Porém, mesmo diante de toda uma estrutura que subjuga pela cor e origem social, o IBGE aponta que isso vem mudando, há uma mudança na autopercepção em relação à cor/raça¹²⁰.

A discrepância entre os atingidos pela LV no Rio de Janeiro, referente aos anos de 2006 a 2020, expressa em percentual do total global fica acima de 73% sobre a população negra, mas, quando se fala em Morte por Intervenção Policial, esse dado sobe para mais de 82% no mesmo período, são 10.025 casos; aproximadamente 669 mortos por ano no estado. Como já mencionado, os “quatro P’s da estigmatização” no Rio de Janeiro se traduzem numa atuação mais brutal nas zonas de menor controle estatal dada a urgência em “solucionar” o problema.

Conforme Arendt¹²¹, em crítica ao uso da violência para evitar a violência, Muniz¹²² entende que o espetáculo da ação policial que promove mortes de civis e dos próprios agentes como uma forma de promover o medo e com isso submeter as pessoas à aceitação da incivilidade e da desordem como possibilidade de superação da agudeza do problema da Segurança Pública. Mas, tomando a concepção de violência em Chauí¹²³, essa atitude, apenas, reduz o sujeito à condição de coisa e, mesmo que haja um mote apontando um suposto propósito de reestabelecer a ordem, nenhuma ação pode estar sobre a lei, ainda que, no Brasil, as polícias gozem de mecanismos políticos para suplantarem a lei em nome da “ordem” (AB’SABER, 2015). Esse modo operacional, que também é modo político, sustenta-sena indefinição dessa tal ordem pública, contrariando a noção constitucional de que a ação do Estado, além de ser legal e equânime com vias ao desenvolvimento individual e coletivo primando pelas liberdades inerente à pessoa humana, deve se dar com transparência e previsibilidade.

Considerando o disposto em uma série de artigos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos¹²⁴, o Estado deve assegurar o respeito aos Direitos, notadamente, à vida, à integridade pessoal e as garantias concernentes à ordem pública, doravante, a violação de transparência e práticas abusivas. Paralelamente, o deslocamento de critérios expressos quanto à LV denota violação de princípios que afrontam preceitos previstos ao longo do título II da Constituição Federal¹²⁵ quanto aos direitos e garantias fundamentais — o art. 5º, inciso afirma que do direito à informação; o art. 6º, da segurança como direito social — e do título V, sobre a atuação das instituições competentes à defesa do Estado e das instituições democráticas, quanto à prestação da Segurança Pública (art. 144).

¹¹⁹ Porto, Nathália França Figuerêdo; Fuks, Mario; Muniz, Jeronimo Oliveira. Nem tão “preto e branco”: explicando as atitudes dos pardos no Brasil. In: Encontro Anual da Anpocs, 40., 2016, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: ANPOCS, 2016.

¹²⁰ PARDOS se reconhecem cada vez mais como negros no Brasil. *Estado de Minas*, 19 nov. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/11/19/interna_internacional,1324032/pardos-se-reconhecem-cada-vez-mais-como-negros-no-brasil.shtml. Acesso em: 18 ago. 2022.

¹²¹ ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

¹²² MUNIZ, Jacqueline. Insegurança como projeto autoritário de poder. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos (org.). *Pesquisa empírica aplicada ao direito: perspectivas teóricas e metodológicas sobre o reconhecimento de direitos*. Rio de Janeiro: Telha, 2021. p. 258-302.

¹²³ Chauí, Marilena. *Sobre a violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

¹²⁴ BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm.

¹²⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

5 Considerações finais

Pensado o Desenho Institucional em que a Segurança Pública se orienta, tem-se a Constituição Federal de 1988 (CF/88) como a norma viabilizadora dos desdobramentos a que se refere o direito no Brasil. Como Estado Democrático de Direito, o Brasil tem delineada sua finalidade como a de assegurar os direitos individuais e coletivos, o compromisso com a ordem interna, harmonia social e a busca de solução pacífica dos problemas. A lei, instituto formal, configura o Estado de Direito ao passo que divulga sua forma de agir aos seus integrantes dando acesso aos procedimentos burocráticos, tornando as relações previsíveis e, conseqüentemente, seguras, e isso está contido na noção de Segurança Pública.

Essa ênfase articula-se com as definições de Haesbaert¹²⁶, Raffestin (1993) e Santos¹²⁷, ao indicarem que território e poder são elementos que se conjugam de modo simbólico e funcional, implicando valores e trocas entre os que são de dentro e os de fora, conferindo significados aos espaços para fixar certa ordem. Daí que a esfera da Segurança Pública, sob o dever de fazer manutenção da ordem pública, tem também a atribuição de estabelecer recortes territoriais de gestão e sua respectiva estabilidade.

Para viabilizar a apreciação política da ação das polícias, foram criados Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC). Entre eles, a de Letalidade Violenta (LV), contando com os fatos assinalados como: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, homicídio decorrente de intervenção policial (MIP) e latrocínio. Disso, a discussão sobre o expressivo volume de fatos, registrados como MIP na relação com violência e, conseqüente desobediência à lei se apresenta como uma contradição.

Na leitura sobre as AISP, verificou-se uma concentração de MIP em zonas de maior concentração populacional com características de pobreza, periferias e de pele negra. De modo que a análise revela um fundamento desigual na Segurança Pública nessas regiões e seus habitantes, o que significa uma violência estrutural praticada pelos agentes sob a chancela do estado. Verifica-se que a dinâmica de operacionalização conceitual e técnica de uma territorialização constitui a marca da estigmatização de localidades e de seus moradores como imputáveis de uma coisificação a partir da ação de guerra das polícias, inclusive constante — o território se torna perigoso também conforme o desenho do território.

Essa consideração está embasada no desenho institucional e na trajetória da dependência. No primeiro caso, paradoxalmente porque se entende que o racismo e classe são elementos que se inscrevem na estrutura como forma de agir do Estado por meio de seus agentes. O claro exemplo disso é que, para além da atenção ao território, foram mantidas e renomeadas às gratificações aos agentes policiais dado o mérito de suas ações e, como mencionado, a população que mais foi atingida pela brutalidade do estado foi aquela sob o signo dos “quatro P’s da estigmatização”.

A Segurança Pública segue orientada no sentido da abordagem que se expressa no medo e pela violência que gera insegurança aos cidadãos refletindo mais uma forma política do que um momento de crise, deprende-se de Aguiar¹²⁸. E, partindo de Agambem¹²⁹ e Mbembe¹³⁰, a suposta exceção “permitida” pelo cenário de urgência, ao ser mantida, estabelece um cotidiano de seleção e de descarte de pessoas, oposta aos direitos de vida e liberdade. Essas considerações retratam a sensação que paira no estado do Rio de Janeiro, oposta ao mote “cidade maravilhosa”, referente à capital. Na contramão dessa “dislexia política”, a respeito de um lugar maravilhoso e que incita um clima de guerra no mesmo discurso, já há o elemento de dever na

¹²⁶ HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA*, 10., 2005, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

¹²⁷ Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

¹²⁸ AGUIAR, Maria Léa Monteiro de. O aparato de combate ao crime e a sensação de insegurança. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, v. 5, n. 2, p. 225-245, 2005.

¹²⁹ AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

¹³⁰ MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989 (que traz texto semelhante), por onde se observa no Estado o papel de garantir a segurança das pessoas e do patrimônio, que são os bens particulares ou aqueles disponibilizados pelo poder público: todavia isso não se consuma.

Por fim, o cenário do Rio de Janeiro, no âmbito da Segurança Pública, revela a incompatibilidade com a norma, com as noções de direito e de cidadania. Chegar aos níveis de Letalidade Violenta e mantê-los em patamares altíssimos expõe a falta de estratégias de rompimento com paradigmas fundados na segregação e na legitimação da violência como aceitável contra a violência. Por isso, em que medida a Segurança Pública transformou ou transforma a realidade do Estado do Rio de Janeiro nos termos da cidadania e da pessoa humana desde 1988? Assumindo a Segurança Pública como o conjunto subjetivo da construção tanto da segurança quanto da sensação de segurança, objetivo do convívio social democrático-participativo, portanto, como manifestação da plena cidadania entre pessoas de igual valor moral, qual é o papel do Estado e dos governos?

Referências

- ABREU, André Almeida de. A relação entre estado e territórios estigmatizados no Rio de Janeiro. *Geografias*, v. 29, p. 1-15, 2019.
- AGAMBEM, Giorgio. *Estado de exceção*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AGUIAR, Maria Léa Monteiro de. O aparato de combate ao crime e a sensação de insegurança. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, v. 5, n. 2, p. 225-245, 2005.
- ANDRADE, Luciana Teixeira de; DINIZ, Alexandre Magno Alves. A reorganização espacial dos homicídios no Brasil e a tese da interiorização. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 30, p. S171-S191, 2013.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- BAPTISTA, Vinicius Ferreira. “Se te agarro com outro, te mato! Te mando algumas flores e depois escapo”: cenários da violência contra a mulher na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 39, p. 1-26, 2022.
- BELTRAME, José Mariano. Nas páginas amarelas, o secretário de segurança do Rio. Entrevista concedida a Ronaldo Azevedo. *Revista Veja*, 27 out. 2007.
- BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitanas? Repensando a cidadania em tempos voláteis. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 12, n. 1, p. 20-46, 2012.
- BENHABIB, Seyla. *The rights of others: aliens, residents and citizens*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto Legislativo nº 661, de 1º de setembro de 2010*. Aprova o texto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, assinada em Paris, em 6 de fevereiro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-661-1-setembro-2010-608269-publicacaooriginal-129350-pl.html>. Acesso em: 22 jan. 2022.
- BRASIL. *Decreto nº 10.822, de 28 de setembro de 2021*. Institui o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10822.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ*. Processo nº 0033465-47.2019.1.00.0000. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 5 de junho de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768313436&prcID=5816502#>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Estado-nação e formas de intermediação política. *Lua Nova*, São Paulo, v. 100, p. 155-185, 2017.

CABRAL, Raquel; FERRARI, Maria Aparecida. Comunicação, estudos para a paz e violência organizacional: uma perspectiva crítica. *Organicom*, São Paulo, ano 15, n. 28, p. 12-18, 2018.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre de. *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*: texto para discussão nº 1144. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2005.

CERQUEIRA, Daniel; SOARES, Rodrigo. *Custo de bem-estar da violência letal no Brasil e desigualdades regionais, educacionais e de gênero*: texto para discussão nº 1638. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

Chauí, Marilena. *Sobre a violência*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

FERREIRA, Brunna Souza *et al.* Crimes violentos letais e intencionais (CVLI): fatores e motivações que os influenciam em consonância com as políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 15, n. 2, p. 12-27, 2021.

FERREIRA, Helder Rogério Sant'Ana; MARCIAL, Elaine Coutinho. *Violência e segurança pública em 2023*: cenários exploratórios e planejamento prospectivo. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

Galtung, Johan. Cultural violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

Galtung, Johan. Violence, peace and peace research. *Organicom*, São Paulo, ano 15, n. 28, p. 33-56, 2018.

Galtung, Johan. Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

Gil, Antônio Carlos; Oliva, Eduardo de Camargo; Silva, Edson Coutinho da. Desenvolvimento da regionalidade: novo campo da administração. In: ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007. p. 1-13.

Gonzaga, Álvaro de Azevedo. Direito natural e jusnaturalismo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/63/edicao-1/direito-natural-e-jusnaturalismo>. Acesso em: 1 jul. 2022.

HAESBAERT, Rogerio. Da desterritorialização à multiterritorialidade. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: USP, 2005. p. 6774-6792.

HAN, Byung-Chul. *Topologia da violência*. Petrópolis: Vozes, 2017.

LAZZARINI, Álvaro. O direito administrativo da ordem pública. *O Alferes*, Belo Horizonte, v. 13, n. 47, p. 13-35, 1997.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 1989.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Violência e saúde*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

- MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 79, p. 15-38, 2010.
- MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. *A concepção marxista de Estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO - Instituto de Filosofia, 2006.
- MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia. Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1772-1783, 2020.
- MUNIZ, Jacqueline. Insegurança como projeto autoritário de poder. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos (org.). *Pesquisa empírica aplicada ao direito: perspectivas teóricas e metodológicas sobre o reconhecimento de direitos*. Rio de Janeiro: Telha, 2021. p. 258-302.
- MUSUMECI, Leonarda. Letalidade policial e pessoas desaparecidas no estado do Rio de Janeiro, segundo os dados oficiais (2006-2018). *Boletim Segurança e Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 3-32, 2020.
- OLIVEIRA, Windson Jeferson Mendes de. Segurança pública e território. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, p. 203-223, 2016.
- PARDOS se reconhecem cada vez mais como negros no Brasil. *Estado de Minas*, 19 nov. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/11/19/interna_internacional,1324032/pardos-se-reconhecem-cada-vez-mais-como-negros-no-brasil.shtml. Acesso em: 18 ago. 2022.
- Pinto, Eduardo Costa; Balanco, Paulo. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 1, p. 39-60, 2014.
- Porto, Nathália França Figuerêdo; Fuks, Mario; Muniz, Jeronimo Oliveira. Nem tão “preto e branco”: explicando as atitudes dos pardos no Brasil. In: Encontro Anual da Anpocs, 40., 2016, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: ANPOCS, 2016.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RAMOS, Miguel. Intervenção federal no Rio de Janeiro: reflexões. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 15, n. 2, p. 262-275, 2021.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução nº 478 de 31 de maio de 2011*. Altera as Áreas Integradas de Segurança Pública (aisp) números 4, 5, 6 e 17, extingue as Áreas Integradas de Segurança Pública (aisp) números 1 e 13, e dá outras providências. SESEG: Rio de Janeiro, 2011.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. *Resolução nº 932, de 19 de fevereiro de 2016*. Regulamenta o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade no Estado do Rio de Janeiro, a que alude o Decreto n.º 41.931, de 25/06/09, e dá outras providências. SESEG: Rio de Janeiro, 2016.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. *Guia prático padronização de reuniões de acompanhamento*. Rio de Janeiro: SESEG, 2016. Disponível em: http://www.sistemademetas.seguranca.rj.gov.br/uploads/arquivos/arq_1472816980.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.
- ROLIM, Marcos Flávio; PEREIRA, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 3, p. 314-331, 2022.
- Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- SCALON, Celi. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. *Contemporânea: Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, n. 1, p. 49-68, 2011.

SILVA, João Batista. Vitimização policial: diagnósticos e perspectivas. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 2, p. 240-263, 2022.

VERANI, Sergio. Cinquenta anos do auto de resistência. *Justificando*, 2020.

Weber, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2.

The logo for CEUB (Centro Universitário de Brasília) features the letters 'CEUB' in a bold, white, sans-serif font. The letter 'B' is stylized with a vertical line through its center, resembling a Greek letter beta.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

The background of the cover is a photograph of a modern architectural complex. In the foreground, a large, white, seated female statue is the central focus. She is holding a long, thin object, possibly a scroll or a book, across her lap. Behind her is a long, low building with a series of white, curved, cantilevered balconies. In the background, a tall, white, rectangular skyscraper rises against a blue sky with scattered white clouds. A body of water is visible between the statue and the building.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Ciência jurídica e função social da pesquisa acadêmica: indicadores da produção científica e as políticas públicas de pós-graduação

Legal science and the social function of academic research: indicators of scientific production and graduate public policies

Giselle Marie Krepsky

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

Ciência jurídica e função social da pesquisa acadêmica: indicadores da produção científica e as políticas públicas de pós-graduação*

Legal science and the social function of academic research: indicators of scientific production and graduate public policies

Giselle Marie Krepsky**

Resumo

Identificou-se, por meio deste artigo, o estado da arte da produção acadêmico-científica da região Sul do Brasil, perscrutando a função social da pesquisa jurídica bem como analisou-se o impacto das Políticas Públicas de Pós-Graduação em relação à evolução da Ciência Jurídica a partir da Teoria Sistêmica de Niklas Luhmann e suas interpretações contemporâneas. Para tanto, utilizaram-se o método indutivo e as técnicas bibliográfica, documental e Análise Textual Discursiva (ATD) para a construção de dados quali-quantitativos durante os anos de 2020 a 2022. Constatou-se o alto impacto das Políticas Públicas sobre o que se produz, cientificamente, em relação aos Programas de Pós-Graduação em Direito, com destaque temático para a autorreprodução da Ciência, a relação entre Estado e sociedade e a própria operacionalização do Direito. O estudo aponta dificuldades na avaliação institucional do impacto social do produto acadêmico-científico-jurídico que precisa ser aperfeiçoado, fomentando uma ciência jurídica mais voltada para a solução de demandas sociais complexas presentes e futuras.

Palavras-chave: ciência jurídica; função social da pesquisa; políticas públicas; pós-graduação *stricto sensu*.

Abstract

The scope of the research that fostered this article was to identify the state of the art of academic-scientific production in the southern region of Brazil, scrutinizing the social function of legal research as well as analyzing the impact of Graduate Public Policies on the evolution of Legal Science from of Niklas Luhmann's systemic theory and its contemporary interpretations. To this end, the inductive method and the bibliographic, documentary and Discursive Textual Analysis (DTA) techniques were used for the construction of quali-quantitative data during the years 2020 to 2022. Was observed the high impact of Public Policies on what is scientifically produced within the scope of Postgraduate Law Programs, with thematic emphasis on the self-reproduction of Science, the relationship between State and society and the very operationalization of Law. The study points out difficulties in

* Recebido em: 25/07/2022
Aprovado em: 14/09/2022

** Doutora em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale dos Sinos – UNISINOS. Mestre em Educação (FURB). Especialista em Direito Administrativo (FURB). Professora do Programa de Mestrado em Direito da FURB. Líder do Grupo de Pesquisas CNPq/FURB: JUSTEC (Justiça, Educação e Ciência) e membro do Grupo de Pesquisas CNPq/FURB: Direitos Fundamentais, Cidadania e Justiça e Estado, Sociedade e Relações Jurídicas Contemporâneas (CNPq-FURB), com estudos acerca das múltiplas relações entre Direito, Ciência e Estado. Blumenau, Santa Catarina, Brasil.
E-mail: gkrepsky@furb.br.

the institutional assessment of the social impact of the academic-scientific-legal product that needs to be improved by fostering a legal science more focused on the solution of present and future complex social demands.

Keywords: legal science; social function of research; public policy; *stricto sensu* postgraduate.

1 Introdução

As relações entre Direito e Ciência têm se estreitado levando a acoplamentos importantes para as operações de cada um desses sistemas. Porém, as formas de observação da Ciência Jurídica (observação científica da auto-observação do Direito), bem como sua relação com a Dogmática Jurídica (auto-observação do Sistema do Direito), demonstram obstáculos estruturais para o surgimento de novas respostas aos problemas jurídicos contemporâneos.

O progresso científico e o aumento do conhecimento trazem um aumento de expectativas e incertezas, mas, ao mesmo tempo, também são oriundos delas, propiciando, assim, uma retroalimentação do Sistema da Ciência. A Ciência é um sistema de diferenciação do sistema global da sociedade “[...] que opera com base no meio de comunicação verdade. Em relação com a sociedade global, a ciência desenvolve a função de construir e obter conhecimento.”¹ Ou seja, obter conhecimento sobre o que observa o Direito sobre si mesmo. Assim, as comunicações que se revelam como sendo verdadeiras ou falsas e, por consequência, a capacidade de aplicação posterior é que são as operações do sistema da Ciência. Logo, esse sistema é um empreendimento da sociedade que produz conhecimento e é funcionalmente diferenciado, possuindo uma unidade operacional específica para estabelecer diferenças sobre o que é verdade ou não.²

As produções acadêmico-científicas sobre o Direito, por sua vez, são observações privilegiadas das operações realizadas pelo sistema jurídico, porquanto podem observar o que o próprio Direito e sua Dogmática ocultam da sua auto-observação. Isto poderia levar à possibilidade de prestação do Sistema da Ciência para a Dogmática e, ainda, a uma observação do Sistema do Direito sobre o que se produz academicamente, sofisticando, assim, suas operações decisórias. A produção acadêmico-científica sobre o Direito, como comunicação do Sistema da Ciência, ocorre, primordialmente, por meio dos seus Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, muito embora existam outros meios de comunicação.

Considerando o que preconiza a Constituição Federal brasileira (CF)³, em seu artigo 207, as Universidades assumem papel relevante para a produção científica de viés social a partir do Princípio da Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. São, sobremaneira, o *locus* privilegiado de produção da ciência jurídica e, portanto, assumem a função de entregar comunicação científico-jurídica capaz de auxiliar as demandas e expectativas sociais complexas que se apresentam na atualidade.

No Brasil, a produção científico-jurídica insere-se em, pelo menos, quatro subsistemas sociais diferenciados: Direito, Ciência, Educação e Política. Essa percepção está em consonância com a Teoria Sistêmica por meio da qual é possível observar a sociedade (sistema global) com base em seus subsistemas.

Assim, é objeto de investigação sofre influência direta das Organizações (Sistema da Política) que se vale de regulação própria para a aprovação, desenvolvimento e avaliação dos Programas de Pós-graduação. Entre a escolha autônoma do pesquisador e as normas regulamentadoras, há um complexo de interações e acoplamentos que acabam direcionando os temas que são pesquisados na área jurídica. Surge, pois, a inda-

¹ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoria social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana, 1996. Tradução nossa.

² LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder, 2007.

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

gação acerca da função social da pesquisa jurídica que pode ser externalizada nas perguntas: 1) para quem se produz? 2) Qual a interferência das organizações no resultado da pesquisa científico-jurídica? 3) Qual a efetiva relação entre a produção científico-jurídica e as demandas sociojurídicas contemporâneas?

Sabe-se que demandas sociojurídicas podem sofrer variações no tempo e no espaço, de modo que determinadas regiões do país demandem pesquisa especializada. É, por exemplo, o caso de demandas ambientais, que revelam problemas mais globais e, por outro lado, específicos de determinada região. Nesse sentido, os questionamentos citados vêm ao encontro do seguinte problema: a pesquisa acadêmico-jurídica tem se prestado mais para a própria reprodução do Sistema da Ciência ou à prestação de outros Sistemas que revelariam a efetiva função social? Logo, é necessário que se coloque a vista, antes de tudo, sobre o que, efetivamente, se tem pesquisado.

Analisando-se o Plano Nacional de Pós-graduação (2011-2020), o Documento de Área (Direito), as regras para aprovação de Cursos Novos (APCN-CAPES) e de outras fontes normativas que orientam o campo de estudo da Ciência Jurídica, a pesquisa que fomentou este texto teve como objetivo o mapeamento do que se produz e comunica na região Sul do país a fim de apresentar indicadores com base em comunicações científicas mais sofisticadas: as teses.

Por meio do método indutivo e das técnicas bibliográfica e documental, utilizou-se, para a construção de dados da pesquisa, boa parte da técnica da Análise Textual Discursiva (ATD) proposta por Moraes e Galiazzi.⁴

Para tanto, serão apresentados o papel e as relações entre Direito e Ciência nesse contexto, bem como a função das Organizações nessa dinâmica social. Diante dessa perspectiva, serão abordados pontos destacados das Políticas Públicas de Pós-graduação em Direito no país e como elas orientam a produção acadêmico-científica para, na sequência, observar-se o cenário da produção científico-jurídica de 2020 a 2022.

2 Direito, ciência e organizações

De acordo com a Teoria Sistêmica de Niklas Luhmann, os Sistemas do Direito e da Ciência são autopoieticos e estruturam-se com base em códigos e programas. Eles são abertos cognitivamente e com capacidade de aprendizagem, mas fechados operacionalmente e restritos aos seus códigos operacionais. O código do Direito é “conforme” ou “não conforme ao Direito”, “legal” ou “ilegal” ou, ainda, pode ser entendido como “direito” ou “não direito”. Já os programas constituem as normas e regulamentos com os quais se aplica o código. Como a função do Direito é estabilizar as expectativas sociais, as suas comunicações se dão por meio das decisões.

Já o Sistema da Ciência opera com o código “verdade” ou “falsidade”, ou “verdadeiro” ou “não verdadeiro” e com isso ele pode, além de obter conhecimento, também o construir. Assim, o código com o qual produz comunicação é uma distinção entre o que pode ser considerado “verdadeiro” ou “não verdadeiro”, o que permite inferir que tanto uma condição quanto outra possa ser qualificada como científica, ou seja, qualquer comunicação que seja observável com base nessa distinção. O código científico da verdade ou falsidade é direcionado especificamente para aquisição de novos conhecimentos científicos. A Ciência opera por conceitos. Eles constituem uma forma de condensação capaz de conferir estrutura para a comunicação científica em permanente processo de autopoiese. Para tratar de conceitos, devem-se encontrar outros conceitos. No entanto, a comunicação sobre o que é ou não é verdade depende dos programas com os quais se observam os fenômenos. Sua programação são as teorias e os métodos. São as regras que o Sistema da Ciência tem à disposição para comunicar com base no código se algo pode ser considerado verdadeiro ou não.⁵

⁴ MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. *Análise textual discursiva*. Ijuí: Unijuí, 2007.

⁵ LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder, 2007.

Essa observação precisa realizar-se com base na contextualização organizacional da pesquisa científica na área jurídica no Brasil, uma vez que as organizações também podem ser consideradas subsistemas que se estruturam, decidem e comunicam. No Brasil, a produção científica jurídica e sua organização, por meio dessas estruturas específicas, está inserida em diferentes Sistemas, que atuam, às vezes, acoplados. Trata-se dos Sistemas da Ciência, do Direito, da Educação, da Política, e até mesmo da Economia.

É esperado que, o sistema da Ciência e até mesmo o conhecimento cotidiano disponibilizado no sistema social, bem como as comunicações emanadas de outros subsistemas possam otimizar os problemas que a própria vida em sociedade cria e potencializa. Lançam-se, assim, expectativas sobre a produção científica — em especial as produzidas nos centros universitários — bem como sobre a comunicação jurídica visando a respostas para as demandas sociais. Assim, torna-se relevante observar como o conhecimento é observado, produzido, assimilado ou rejeitado pelos subsistemas do Direito e da Ciência, a partir de suas próprias dinâmicas. Isso faz com que a categoria aprendizagem sistêmica ganhe destaque, uma vez que diz respeito às expectativas do tipo cognitivas ou normativas, dependendo do sistema de que se está a tratar: Ciência ou Direito.

Em outras palavras, a produção científica advinda dos centros de pesquisas especializados, notadamente dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* e Institutos de Pesquisas, assume, oficialmente, uma proposta de descobrir o que ainda não é conhecido, divulgar o já conhecido e organizar tais produções de conhecimentos sob a forma de solução para as demandas sociais o que, ante à atuação tríplece das Universidades, também constitui a sua função social.

Um cientista pode observar o Direito a partir de uma teoria jurídica, da filosofia ou da sociologia. Mas uma coisa é a observação jurídica do direito e outra é a sociológica, por exemplo. Em todo caso, sempre é uma observação de um Direito que observa a si próprio. Assim, a teoria sociológica, filosófica, ou outra prestação do Sistema da Ciência que serve para uma observação científica do Direito, podem ser consideradas uma descrição externa ao sistema jurídico, já que obedecem às suas regras de investigação.⁶

O fato de haver acoplamentos entre sistemas a fim de regular e controlar o campo da produção científica demonstra uma garantia e chancela da comunicação que é realizada. Nesse caso podem ser citados os órgãos de estímulo e controle como a CAPES (fundação vinculada ao Ministério da Educação), o CNPq, que é uma fundação pública do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) e pelos Programas de Pós-Graduação que, por sua vez, são regulados pelos citados órgãos. Mas, por outro lado, a reputação e o controle gerado pelo direcionamento de temas, referenciais teóricos, linhas de pesquisa, tempo de duração da pesquisa, entre outros fatores, podem fomentar uma produção científica nem sempre inovadora e até pouco voltada para a solução de demandas sociais.

A organização da pesquisa científica, na área jurídica no Brasil, está vinculada a organizações específicas que se estruturam, decidem e comunicam. Assim, Política, Administração e Organização são categorias imprescindíveis para a observação das particularidades da pesquisa sobre o Direito. As relações dessas organizações apresentam-se de forma a reduzir a complexidade social, tal qual ocorre com os demais sistemas ou subsistemas sociais, porém, nem por isso, deixam de evidenciar a complexidade interna com as quais têm que operar e decidir. Isso, sem dúvida, afeta a evolução da produção científica brasileira.

Nesse tocante, basta observar que as Universidades, típicas organizações de acordo com as características propostas pela teoria sistêmica, absorvem funções duplas porquanto inerentes aos Sistemas da Educação e da Ciência. Isso ocorre, pois as atividades de ensino e pesquisa seguem, às vezes, imbricadas e, muitas vezes, operacionalizam-se com base em pessoas que as executam concomitantemente. Sabe-se que é a partir dos Programas de Pós-Graduação, pertencentes à estrutura das Universidades, que boa parte das comunicações científicas emanam. Por outro lado, as orientações, regulamentações e principais vinculações para aprovação

⁶ LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2005.

e permanência de um Programa de Pós-Graduação se dão pela validação e controle da CAPES, que, por sua vez, está vinculada ao MEC, inerente ao Sistema da Política e não ao MCTI.

O papel das organizações na pesquisa e seus enlacs ou acoplamentos com outras organizações de outros sistemas são deveras relevantes para a concretização da Ciência. Nas organizações científicas, além dos programas (teorias e métodos) nortearem as suas operações de forma bastante rígida, devem ser consideradas outras características igualmente pouco flexíveis e que podem ser analisadas sob as questões ditas burocráticas. Então, as repercussões das organizações se estendem à influência que podem exercer na seletividade ou não reduzindo ou aumentando a influência da própria Ciência na investigação, propiciando interferência externa.

Além da influência do Sistema da Política por meio das organizações correspondentes, o rigor com que se realizam as pesquisas também pode ser afetado por outras contingências como o cumprimento de prazos de projetos de pesquisa, reputação, manutenção de condições contratuais individuais, oportunidades de carreira que podem se tornar mais relevantes e motivacionais para manutenção do investigador nas organizações do que propriamente seu papel assumido perante o sistema da Ciência.⁷

No sentido de garantir a qualidade dos Mestrados e Doutorados, há uma série de órgãos e normativas que estabelecem critérios operacionais para dirigir e controlar sua implantação e desenvolvimento bem como a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento desses Cursos que são obtidos por meio de acompanhamento periódico conforme as exigências estabelecidas pela Resolução do Conselho Nacional de Educação n.º 07.⁸

3 Função social da pesquisa e o papel das políticas públicas na produção científico-jurídica

Como o *locus* privilegiado das comunicações científico-jurídicas são as Universidades, observa-se uma rede complexa de relações e interferências que afetam sobremaneira os resultados que se espera da ciência jurídica que elas produzem.

Nesse sentido, basta destacar que uma de suas funções, a de produzir pesquisa de qualidade, está diretamente imbricada com a organização no sistema da Ciência. Ela é tamanha, que se exige muito mais do que uma relação direta com a produção do conhecimento. A partir da necessidade de sua autoadministração, da participação democrática das decisões e outras situações similares a estas se tornam supervalorizadas de forma a afetar o resultado das investigações. Então, ao invés de investigar, podem existir outros méritos no âmbito das organizações científicas, como cargos de gerência, supervisão de projetos, coordenadores e vice-coordenadores, ministro, secretários, que, embora colaborem com a função social da ciência, muitas vezes distanciam-se ou nem mesmo exercem a função de investigadores.⁹ Isso é bem comum nas Universidades ou em grandes institutos de pesquisa, os quais criam cargos ou atividades cujos funcionários exercem a função diretiva, mas na prática já não mais influenciam a investigação científica propriamente dita ou as operações posteriores internas ao sistema científico, situação que é considerada anômala para o sociólogo.

Outra situação que Luhmann¹⁰ chama de anomalia nas Universidades e que afeta a função do Sistema da Ciência é o fato de que elas têm que mostrar um excelente rendimento tanto no que se refere à pesquisa, quanto à educação. Aliás, não se lhes exige, apenas essas funções, mas, além disso, a extensão, tal qual

⁷ LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

⁸ BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução n.º 7, de 11 de dezembro de 2017*. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação stricto sensu. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=199#anchor>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁹ LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

¹⁰ LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

preceitua o artigo 207 da CF. Isto é reforçado pela Lei n.º 9.394/96¹¹ que estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e que evidencia a pluralidade de funções das Universidades com as quais a organização interna tem de lidar, como se verifica no artigo 52, estabelecendo que: “as universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano [...]”.

Isso vem ao encontro da sobrecarga dessa organização, já que evidencia um acoplamento direto da docência com a investigação científica que pode conduzir a uma séria falta de rendimento nos dois campos de atuação.¹² Ora, o inciso do artigo citado explicita exatamente tal acoplamento. Afinal, não é de se imaginar, pelo menos no nível de Doutorado, cujo objetivo primordial é formar pesquisadores, que tais Doutores apenas objetivem o mérito do título sem que continuem a exercer as funções de pesquisa. Por outro lado, é sabido que as Instituições de Ensino Superior (IES) exigem que os Doutores continuem a exercer a sua função docente, muitas vezes não apenas nos Programas de Pós-Graduação, mas também na graduação, transformando tal exigência como requisito de pertinência à organização de pesquisa atuante nas IES ou nos próprios Programas. Esta é a realidade brasileira.

Não bastassem todas essas influências sobre as publicações e sobre os êxitos científicos das investigações, destaca-se que as organizações, ainda podem interferir na forma com a qual selecionam e até mesmo deformam a comunicação científica uma vez que há uma multiplicidade de organizações e, sendo assim, há possibilidade de que os investigadores possam migrar de uma para outra, ou até mesmo conciliarem a permanência em várias delas ao mesmo tempo. Além disso, a Universidade que contrata determinado pesquisador não será a única que possibilitará a construção da reputação deste. Já que, para a execução de muitas pesquisas [especialmente as com fomento externo], outras organizações atuarão no crédito e reputação desse cientista, sobretudo, na aceitação ou não das publicações. Portanto, a reputação do cientista pode variar independentemente da condição organizacional da Instituição Universitária a qual esteja vinculado. Aliás, ele pode até mesmo usar isso como barganha para de melhores posições internas e até mesmo de maior reputação para as organizações.¹³

Na seara infraconstitucional, a LDB reforça a competência da União quanto à organização da Pós-Graduação quando estabelece em seu artigo 9º que: “a União incumbir-se-á de: [...] VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”. Portanto, chama-se atenção outra vez que, em que pese as Universidades gozarem da autonomia estabelecida no artigo 207, a União, por meio de suas organizações especializadas, é quem disporá de regras gerais no que se refere à pesquisa. Tal competência é delegada para ao Conselho Nacional de Educação, que, por sua vez, pertence ao Ministério da Educação, conforme prevê o § 3º do artigo 39 da LDB.

As comunicações científicas efetuadas pelos Programas de Pós-Graduação (Mestrados e Doutorados) são também resultado de Políticas Públicas e de Administração direcionadas tanto pelo MEC quanto pelo MCTI. Os Doutorados, os quais foram considerados para a pesquisa apresentada neste artigo, têm sua base conceitual estabelecida a partir do Parecer da Câmara de Ensino Superior (CESu) n.º 977 de 1965, portanto, exarado há mais de cinco décadas.¹⁴ Durante esse período, houve constante aperfeiçoamento das Políticas Públicas para as Pós-graduações *Stricto Sensu* no país, assim como para o desenvolvimento da pesquisa científica. Seja por determinação constitucional ou infraconstitucional, as normas que orientam a comunicação científica advinda dos PPGD's, operacionalizam-se no âmbito das organizações citadas e devem pautar-se no Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020¹⁵ e no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024,

¹¹ BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

¹² LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

¹³ LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

¹⁴ Da lavra do Sr. Newton Sucupira, motivo pelo qual hoje a nova plataforma de dados sobre a Pós-Graduação virtual no site da CAPES ganhou seu nome. O principal intuito do parecer era produzir uma política eficaz para a Pós-Graduação no país.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Educação. *Plano nacional de pós-graduação: PNPg 2011-2020*. Brasília: CAPES, 2010. Disponível em:

previsto na Lei n.º 13.005 de 2014¹⁶ em cumprimento a Emenda Constitucional n.º 59 de 2009 que deu nova redação ao artigo 214 da CF.

O artigo 2º prevê que: “são diretrizes do PNE: [...] VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País”. A partir dele são previstas 20 metas norteadoras para as Políticas Públicas da Educação e a Meta 13 pretende a elevação da qualidade da educação superior com o aumento da “proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores”. Isso porque o percentual de Doutores nas IES privadas, ainda, se encontrava em torno de 18% em relação ao levantamento em 2012.¹⁷ Portanto, nesse tocante, o foco é a titulação docente como forma de aumentar a qualidade do ensino superior e não o compromisso com a melhoria da produção científica que tem como resultado o trabalho de conclusão *stricto sensu*. Diferentemente do que previa o Parecer que instituiu os Doutorados no país, estabelecendo que:

a pós-graduação torna-se, assim, na universidade moderna, cúpula dos estudos, sistema especial de cursos exigido pelas condições da pesquisa científica e pelas necessidades do treinamento avançado. [...] em síntese, os três motivos fundamentais que exigem, de imediato, a instauração de sistema de cursos pós-graduados: 1) formar professorado competente que possa atender à expansão quantitativa do nosso ensino superior garantindo, ao mesmo tempo, a elevação dos atuais níveis de qualidade; 2) estimular o desenvolvimento da pesquisa científica por meio da preparação adequada de pesquisadores; 3) assegurar o treinamento eficaz de técnicos e trabalhadores intelectuais do mais alto padrão para fazer face às necessidades do desenvolvimento nacional em todos os setores.[...] a pós-graduação *sensu stricto* confere grau acadêmico, que deverá ser atestado de uma alta competência científica em determinado ramo do conhecimento, sinal de uma autêntica scholarship.¹⁸

Logo, em relação à sua implementação, a formação de Doutores, para além da titulação docente, objetivou a sofisticação do conhecimento teórico prático e sua implicação para a pesquisa e o desenvolvimento do país. E isso se observa na atual Resolução do CNE/CES n.º 07 de 2017¹⁹ que estabelece normas para o funcionamento de Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, destacando que “os cursos de mestrado e doutorado são orientados ao desenvolvimento da produção intelectual comprometida com o avanço do conhecimento e de suas interfaces com o bem econômico, a cultura, a inclusão social e o bem-estar da sociedade” conforme o artigo 1º, § 1º.

A despeito de não se ter um Plano Nacional de Pós-Graduação atualizado, porquanto ainda não se tem novas diretrizes políticas a partir de 2020²⁰, as metas do PNPG 2011-2020 e suas avaliações estão a nortear os Programas *Stricto Sensu* no país. Apesar de haver um certo descompasso entre o último PNPG e o PNE, todos os documentos orientadores precisam ser analisados de forma integrada, cotejando os Planos Nacionais e os documentos específicos para a área jurídica que, atualmente, estão sintetizados no Documento de Área (DA) de 2019 e no Documento orientador de Apresentação de Propostas de Cursos Novos (APCN) de 2021.

<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-nacional-de-pos-graduacao>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁶ BRASIL. *Lei n.º 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 15 mar. 2022.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Educação. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer n.º 977/65, C. E. Su*. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/parecer-cesu-977-1965-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022. Grifo nosso.

¹⁹ BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução n.º 7, de 11 de dezembro de 2017*. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detallar?idAtoAdmElastic=199#anchor>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁰ Há como justificativa os efeitos da pandemia na conclusão dos trabalhos. No mês de julho de 2022, foi instituída Comissão para elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação referente ao decênio 2021-2030. Conforme Portaria n.º 113 de 24 de junho. Cfe. BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 113, de 24 de junho de 2022. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-113-de-24-de-junho-de-2022-410424668>. Acesso em: 18 jul. 2022.

Além dessa normativa, produziram-se Relatórios detalhados acerca do Sistema Nacional de Pós-graduação durante o decênio do PNPG que apresentam indicadores da pesquisa neste nível. Para os objetivos propostos, tem relevância o que se refere ao âmbito da qualificação e impacto social dos resultados das pesquisas desenvolvidas no Programas.

Dentre eles destacam-se as cinco dimensões que devem compreender a avaliação da Pós-graduação que são: a) formação de pessoal; b) pesquisa; c) inovação e transferência de conhecimento; impacto na sociedade e internacionalização.²¹

Para o relatório, a pesquisa é considerada um indicador fundamental e ocupa o lugar central da avaliação, sendo necessário o equilíbrio entre os indicadores qualitativos e quantitativos que considerem aspectos básicos como: a regularidade e participação dos docentes e estudantes na produção científica; o impacto da produção; a excelência e relevância internacional; a participação em redes de pesquisa nacionais e internacionais de excelência; a captação de recursos nacionais e internacionais.

Na dimensão inovação e transferência de conhecimento, orienta-se que os indicadores da avaliação devem considerar a interação entre os Programas com agentes da sociedade, sejam elas públicas, privadas ou do terceiro setor e que, para tal, devem ser observadas as inovações sociais e culturais relevantes; as inovações, projetos, produtos ou processos que contribuam para a sustentabilidade ambiental; a produção de valor por meio da transferência de conhecimento; a geração de startups; a cooperação na pesquisa científica e tecnológica com empresas.²²

Dessa forma, além da produção científica e da formação do profissional, para a avaliação dos impactos sociais, econômicos, ambientais e tecnológicos nos quais resultam os programas devem ser valorizadas as seguintes inserções:

pesquisa aplicada à sociedade que gere melhoria da qualidade de vida da população e gere impacto em segmentos da sociedade, mercados ou organizações que deve ser aferido e valorizado. Desse modo, não somente os programas ligados às ciências humanas e sociais podem ser beneficiados, pois o produto final a ser avaliado é a solução de um problema (ou gargalo) demandado pela sociedade que geralmente é complexo, e que, por via de regra, requer a interdisciplinaridade para a sua solução. Assim, seria incentivada a produção, não apenas do artigo (paper) qualificado, que é importante, pois acrescenta conhecimento com conteúdo original e inovador ao estado da arte, mas também da solução de um problema demandado pela sociedade, como uma política pública, uma melhoria de processo ou produto, um software, um projeto de lei, uma patente, e assim por diante. Dessa forma, além de estimular o senso crítico pela metodologia científica validada e reprodutível, desperta-se a responsabilidade social do discente.²³

²¹ COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Relatório 2019*: Proposta de Aprimoramento da Avaliação da Pós-Graduação Brasileira para o Quadriênio 2021-2024 – Modelo Multidimensional. Brasília, CAPES, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/25052020-relatorio-final-2019-comissao-pnpg-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

²² COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020. *Relatório 2019*: proposta de aprimoramento da avaliação da pós-graduação brasileira para o quadriênio 2021-2024 – modelo multidimensional. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/25052020-relatorio-final-2019-comissao-pnpg-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

²³ COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020. *Relatório 2019*: proposta de aprimoramento da avaliação da pós-graduação brasileira para o quadriênio 2021-2024 – modelo multidimensional. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/25052020-relatorio-final-2019-comissao-pnpg-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

Percebe-se que caminha no mesmo sentido o recente documento de Evolução do SNPG no Decênio do PNPG 2011-2020²⁴, que prevê a indução de programas voltados para a solução de problemas sociais complexos e que exigem a inter ou transdisciplinaridade.²⁵

Os documentos específicos da área da Pós-graduação em Direito encontram-se em consonância com os gerais posto que a interdisciplinaridade e a necessidade de pesquisas coletivas são destacadas tanto no DA quanto na APCN, o que demonstra uma evolução em relação à APCN 2013 que sequer contemplava tal categoria. Na prática, todavia, essa interdisciplinaridade dos PPGD's é um pouco mais complexa para se gerir. De fato, para atender a coesão, área de concentração, linhas, projetos, pesquisas, publicações e demais exigências da APCN, constata-se uma dificuldade enorme de incluir áreas multi, pluri, inter ou transdisciplinares. Isso porque o aprofundamento teórico-prático sobre determinada área do conhecimento, ainda, é visto como incompatível com uma observação dessa forma. E os pesquisadores que se formaram em Programas interdisciplinares nem sempre conseguem alocar-se nos Programas específicos, suas publicações muitas vezes são mal compreendidas ou até mesmo rechaçadas. Além disso, os produtos exigidos no âmbito da Pós-graduação stricto sensu, em especial de viés acadêmico, são realizados de forma individual e sob o formato clássico: dissertações ou teses, por mais que possam variar as estratégias metodológicas.

No DA 2019²⁶, portanto realizado com base na APCN anterior, vislumbra-se, ainda, a necessidade de medidas de indução da interação entre Pós-graduação e Ensino básico incentivando a inserção dos programas nas escolas por meio de projetos de extensão e vislumbra isto como um mecanismo de impacto social. Logo, a pesquisa não seria a única forma de se avaliar o impacto social dos programas. Já a APCN de 2021²⁷ indica, ainda, que as disciplinas que pretendem ser incluídas nos novos cursos devem considerar as deficiências de formação não só de docência, mas também de pesquisa e inovação.

Como um dos indicadores trata exatamente da relevância econômica e social da Pós-graduação, o Grupo de Trabalhos específico produziu, ainda em 2019²⁸, importante relatório para nortear a avaliação dos programas neste aspecto a fim de prospectar o impacto “extramuros” dos resultados dos PPG's. A partir de rigorosa metodologia, o relatório reconhece e aponta para a dificuldade conceitual e avaliativa do que se chama de “impacto social” respaldado na literatura contemporânea. Ademais, e isso tem muita significação para a área jurídica, o relatório apresenta argumentos e literatura contundentes no que diz respeito à dificuldade em se avaliar o impacto social da pesquisa científica das áreas das humanidades, pois nem sempre haverá uma relação direta entre o conhecimento produzido e a quantificação objetiva de mudanças sociais.

Referido impacto na sociedade compõe um dos três itens de avaliação que compõem a “Ficha de Avaliação” de 2020²⁹ juntamente à avaliação do Programa em si e à Formação. Tal impacto, a despeito da dificuldade sob comento acima, desdobra-se em três critérios com os seguintes pesos: a) impacto e caráter inovador

²⁴ COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020. *Evolução do SNPG no decênio do PNPG 2011-2020*. Brasília: CAPES, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/07032022_EvolucaoodoSNPGnodeceniadoPNPG20112020_ISBNWeb.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

²⁵ O relatório sugere o estudo de temas tais como meio ambiente, violência, doenças emergentes, crises sanitárias, envelhecimento da população, bioenergia, biotecnologia e bioética, imigração, diversidade sociocultural, inovação e desenvolvimento, entre outros; e aponta para os desafios brasileiros identificados no PNPG como: água, energia, transportes, controle de fronteiras, agronegócio, Amazônia, mar (Amazônia azul), saúde, defesa, justiça, segurança pública e criminologia, programa espacial e desequilíbrio regional.

²⁶ BRASIL. Ministério da Educação. *Documento de área*: área 26: Direito. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/direito-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

²⁷ BRASIL. Ministério da Educação. *Documento orientador de APCN*: área 26: Direito. Brasília: CAPES, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/DIREITO_APCN_2021.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

²⁸ BRASIL. Ministério da Educação. *GT impactos e relevância econômica e social*: relatório final de atividades. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/2020-01-03-relatorio-gt-impacto-e-relevancia-economica-e-social-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

²⁹ BRASIL. Ministério da Educação. *Fichas de avaliação*: área 26: Direito. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/copy_of_FICHA_DIREITO_2_ATUALIZADA.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

da produção intelectual em função da natureza do programa (25%); b) impacto econômico, social e cultural do programa (25%); c) internacionalização, inserção (local, regional, nacional) e visibilidade do programa (50%). O primeiro item e que tem especial relevância para a pesquisa, é prioritariamente avaliado com base nas produções indicadas pelos programas em periódicos, livros e capítulos de livros e representam 90% da avaliação somando-se os 10% restantes por meio de formas de reconhecimento do caráter inovador da produção intelectual do programa que está vinculada a concessões de prêmios concedidos por sociedades científicas. Logo, não é por meio do mais robusto produto realizado durante o programa que se tem como parâmetro para a avaliação do impacto da comunicação científica.

A internacionalização e inserção (local, regional, nacional) e a visibilidade do programa considerada como impacto na sociedade para a avaliação, desdobra-se na internacionalização propriamente dita vislumbrando-se as redes de cooperação internacionais, a inserção por meio de cooperação e realização de pesquisas e eventos espacialmente demarcadas e a visibilidade do programa, cujo indicador é a divulgação clara e transparente por meio de página web.³⁰

O item impacto econômico, social e cultural, que também é importante para a pesquisa, é pontuado por meio da indicação de produtos em geral em consonância com as linhas e vocação do programa, podendo incluir as mais diversas formas de expressão de transferência do conhecimento jurídico desenvolvido, salientando-se a capacitação de recursos humanos para demandas jurídicas e a representação em audiências públicas, conselhos e comissões de assessoramento da sociedade civil.³¹ Registra-se, assim, o esforço para tornar objetivos os critérios de mensuração do impacto intelectual e social dos PPGD's.

Todos os documentos citados exteriorizam o que se pode chamar de Política Pública de Pós-graduação em Direito no país na atualidade. É a partir dessas concepções, resumidamente apontadas por ora como aporte documental, que as mais sofisticadas comunicações científico-jurídicas devem ser observadas.

4 Produção acadêmico-científica em Direito da Região Sul do Brasil: da observação sistêmica aos indicadores de comunicação

4.1 O que é produção científico-jurídica com base na visão sistêmica

O contínuo processo de se deixar irritar pelas comunicações produzidas e publicadas permite a evolução da Ciência que está condicionada pelas publicações. Aliás, Luhmann³² ressalta que, na publicação, por exemplo, de um livro, há dependência da produção e da apresentação, assim como depende o conhecimento novo do velho. Nesse tocante, as teses se tornam exemplo de publicações que contam ainda com uma avaliação criteriosa de *experts* para que seja publicada. Elas constituem o meio de comunicação que permite a reprodução do Sistema da Ciência.

A partir das publicações, é possível manter-se a autopoiese da Ciência, uma vez que é com base nelas que os investigadores se apoiam. Por meio delas, as principais condensações por disciplinas são organizadas por temas e por enfoques, motivo pelo qual é exigido dos PPGD's a aderência à área de concentração e linhas

³⁰ BRASIL. Ministério da Educação. *Fichas de avaliação: área 26: Direito*. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/copy_of_FICHA_DIREITO_2_ATUALIZADA.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

³¹ BRASIL. Ministério da Educação. *Fichas de avaliação: área 26: Direito*. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/copy_of_FICHA_DIREITO_2_ATUALIZADA.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

³² LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

de pesquisa. Elas constituem, praticamente, a matéria prima da Ciência já que, a partir delas, nutrem-se as discussões futuras. Inclusive, como se sabe, não há um grau zero do conhecimento.

É preciso considerar, contudo, que nem toda publicação dá a garantia de que haverá enlace suficiente para novas produções e renovações da estrutura da Ciência porque somente algumas possuem a capacidade de provocar reações no sistema ou chamar a atenção. Nem todas evocarão a retomada de uma grande quantidade de conceitos, teorias ou métodos, ou levarão a constatação do verdadeiro ou não. Isso leva ao ponto de que publicações que são indiferentes ao código (verdade *versus* não verdade), por terem pouca consistência ou que consideram outras operações, passarão despercebidas e não contribuirão com a evolução do sistema.³³ Atualmente, isso pode ser verificado com o chamado Fator de Impacto (FI) dos periódicos científicos.

Luhmann³⁴ percebe, e isso não destoaria do que ocorre atualmente no campo das publicações, que, muitas vezes, apenas os textos são novos, mas seu conteúdo é velho, ultrapassado, repetitivo de modo que um crítico poderá perceber que apenas se usam artifícios terminológicos de modo que se criam palavras sugerindo que sejam conceitos novos e, por sua vez, conhecimentos igualmente novos. Trata-se de uma verdadeira indústria do conhecimento e que, sendo assim, pode-se considerar como um sistema em processo de evolução. Há uma enorme quantidade de textos excedentes, muitos sequer serão lidos, outros tantos poderão ser lidos e não comunicarem, há, ainda, os que serão lidos em momento não oportuno, isso demonstra uma enorme abertura para a seleção e todo esse processo evolutivo aumentará o conhecimento dependendo da forma com a qual se reproduzirá sistemicamente.

Mesmo assim, os complexos teóricos que já gozam de crédito somente serão abandonados quando não vale mais a pena ajustá-los ou corrigi-los, [o que implica observar diferente o igual]. Portanto, se há dificuldade para a seleção de textos e sua fixação dentro do próprio sistema da Ciência, posto que nem todos entrarão no campo da memória ou chamarão a atenção suficiente para sua utilização interna³⁵, há de se supor que o excesso de variação temática afeta sobremaneira qualquer possibilidade de irritação do meio, de outros sistemas e, por consequência, do sistema do Direito, especialmente a Dogmática.

4.2 Construção de dados para indicadores de produção

A amostra selecionada para a pesquisa de indicadores temáticos das publicações tidas como mais sofisticadas e de maior rigor metodológico ante os critérios estabelecidos pelo Sistema da Ciência, quais sejam, as teses, originou-se na região Sul do país no período compreendido entre 2020 e 2022.³⁶ Elas foram selecionadas apenas dos Programas com notas 6, para elevar, ainda mais, a qualificação destas publicações.

A região sul do país possui 58 Cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito. Destes, 32 são Mestrados Acadêmicos, 19 Doutorados Acadêmicos, 7 Mestrados Profissionais e nenhum Doutorado Profissional demonstrados na tabela a seguir.

Tabela 1 – Avaliação dos Cursos de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Região Sul do Brasil

Nível	Mestrado Acadêmico	Doutorado	Mestrado Profissional
Avaliação			
3	11	-	03
4	10	10	-

³³ SÁNCHEZ ROMERO, Gerardo D. Resumen sintético del sistema social de la ciencia según Niklas Luhmann. *MAD: Revista del Magíster en Análisis Sistemático Aplicado a la Sociedad*, Santiago, n. 24, p. 52, mayo 2011.

³⁴ LUHMANN, Niklas. *La Ciencia de la Sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

³⁵ LUHMANN, Niklas. *La Ciencia de la Sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

³⁶ Apesar de o período coincidir com o momento de crise sanitária causada por Covid-19, tem-se como adequado uma vez que o cumprimento curricular de Doutorado ocorre, geralmente, em quatro anos, sendo as teses resultados dos projetos de pesquisa aprovados anteriormente. Ademais, os Programas adaptaram-se à forma virtual ou remota durante esse período.

Nível	Mestrado Acadêmico	Doutorado	Mestrado Profissional
Avaliação			
5	03	03	-
6	06	06	-
7	-	-	-
Sem	06	-	04

Fonte: elaborada pela autora com base na Plataforma Sucupira disponível no Portal da CAPES³⁷.

Na tabela 2, apresenta-se a distribuição desses Cursos por região.

Tabela 2 – Distribuição geográfica de Cursos *Stricto Sensu* em Direito da Região Sul do Brasil

UF	Mestrado Acadêmico	Doutorado	Mestrado Profissional	Total
PR	10	07	03	20
SC	06	03	03	12
RS	16	09	01	26

Fonte: elaborada pela autora com base na Plataforma Sucupira disponível no Portal da CAPES³⁸.

Percebe-se que, assim como há discrepâncias entre a distribuição de Programas *Stricto Sensu* por região no país, há também dentro de uma mesma região. Por exemplo, o estado do Rio Grande do Sul (RS) corresponde a 45% dos Cursos em detrimento do Paraná (PR) com 34% e Santa Catarina (SC) com 21%. O RS tem nove Doutorados em detrimento de apenas três em SC. No entanto, ao selecionarem-se apenas os Cursos de Doutorado com avaliação 6 (seis), há, exatamente, a mesma distribuição por estado da região sul.

O número de teses defendidas no período disponível para coleta *online* é, entretanto, diferente. Para essa busca, utilizou-se a Plataforma Sucupira (disponível dos anos de 2022 e 2021) e os sites dos próprios Programas totalizando 159 teses assim distribuídas.

Tabela 3 – Número de Teses por PPGD

PPGD	N.º	PPGD	N.º	PPGD	N.º
PUC/PR ³⁹	33	UNIVALI/SC	26	PUC/RS	19
UFPR/PR ⁴⁰	12	UFSC/SC	56	UNISINOS/RS ⁴¹	13

Fonte: elaborada pela autora com base na Plataforma Sucupira disponível no Portal da Capes⁴² e nos sites de cada PPGD.

Para o cumprimento desta etapa da pesquisa, utilizou-se boa parte da técnica da Análise Textual Discursiva (ATD), proposta por Moraes e Galiazzi^{43 44} por meio da qual é possível extrair os sentidos de várias unidades de um texto extenso reunindo-os em categorias que o identifiquem de forma mais abrangente, sem, contudo, retirar-lhe o sentido. Do ponto de vista metodológico, houve apoio na proposta da análise de conteúdo de Bardin⁴⁵, para quem “a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia)”.

³⁷ PLATAFORMA SUCUPIRA. *Cursos avaliados e reconhecidos*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoIes.jsf?areaAvaliacao=26&areaConhecimento=60100001>. Acesso em: 20 abr. 2022.

³⁸ PLATAFORMA SUCUPIRA. *Cursos avaliados e reconhecidos*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoIes.jsf?areaAvaliacao=26&areaConhecimento=60100001>. Acesso em: 20 abr. 2022.

³⁹ Sem teses informadas nem na Plataforma Sucupira nem no site referente ao ano de 2022.

⁴⁰ Sem teses informadas nem na Plataforma Sucupira nem no site referente ao ano de 2022 e 2020.

⁴¹ Sem teses informadas nem na Plataforma Sucupira nem no site referente ao ano de 2022 e 2020.

⁴² PLATAFORMA SUCUPIRA. *Dados cadastrais dos programas*. Brasília: CAPES, 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/listaPrograma.jsf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

⁴³ MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. *Ciência e Educação*, Bauru, v. 12, n. 1, p. 117-128, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v12n1/08.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

⁴⁴ MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. *Análise textual discursiva*. Ijuí: Unijuí, 2007.

⁴⁵ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010. p. 145.

Para a identificação do *corpus de análise*, deve ser feita a seleção de um conjunto de categorias que tenha capacidade de produzir resultados que sejam válidos e que representem os fenômenos investigados.⁴⁶ Portanto, para se chegar ao rol de temas, considerou-se suficiente que o *corpus* fosse representado pelos títulos e palavras-chave das 159 teses da amostra. Estabelecidas as *unidades de sentido*, passou-se à categorização destas.

Após a aplicação metodológica da ATD, foi possível chegar a uma observação quali-quantitativa acerca das temáticas sobre as quais os pesquisadores têm se debruçado. Catalogaram-se 12 (doze) categorias intermediárias com a frequência com que apareceram conforme tabela 4.

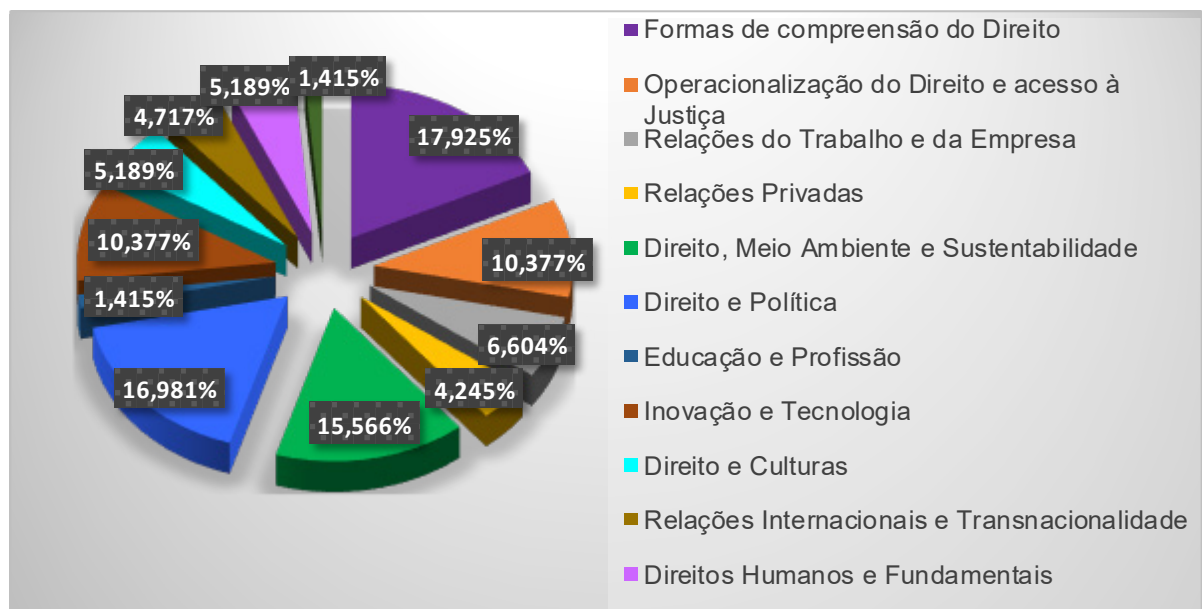
Tabela 4 – Categorias intermediárias e frequência nas teses

N.º	CATEGORIA INTERMEDIÁRIA	FREQUÊNCIA
1	Formas de compreensão do Direito	38
2	Operacionalização do Direito e acesso à Justiça	22
3	Relações do trabalho e da empresa	14
4	Relações privadas	09
5	Direito, meio ambiente e sustentabilidade	33
6	Direito e Política	36
7	Educação e profissão	03
8	Inovação e tecnologia	22
9	Direito e culturas	11
10	Relações Internacionais e Transnacionalidade	10
11	Direitos humanos e fundamentais	11
12	Relações familiares e sucessões	03
TOTAL		212

Fonte: elaborada pela autora

Sendo assim, algumas teses contemplaram mais de uma categoria por serem mais abrangentes na temática ou interdisciplinares. A ocorrência temática vem graficamente representada em percentuais na sequência.

Gráfico 1 – Categorias intermediárias das teses (2013-2015) em percentuais



Fonte: elaborada pela autora.

⁴⁶ MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. *Análise textual discursiva*. Ijuí: Unijuí, 2007.

A respeito do mapeamento das temáticas selecionadas da amostra das comunicações do Sistema da Ciência comunicadas por meio dos PPGD's das 12 principais categorias intermediárias, a de maior ocorrência trata das “formas de compreensão do Direito” que é baseada, preponderantemente, na prestação de outras áreas do conhecimento para a observação do sistema jurídico. Nessa categoria estão incluídas temáticas que, na origem do *corpus* de análise, expressaram meios de se compreender ou observar o Direito, seja pelo enfoque primordial dado ao referencial teórico adotado, às metodologias diferenciadas ou às observações que pretendem explorar o Direito tomado como sistema geral, utilizando-se de saberes oriundos de outros sistemas enquanto prestação para a observação científica tais como a História, a Filosofia, a Sociologia ou Linguística.

Na sequência e com percentual muito próximo da primeira, tem-se a categoria “Direito e Política” para a qual agruparam-se temáticas que estão relacionadas às considerações acerca do Estado Constitucional, às relações de Poder inerentes ao Estado, bem como à sua capacidade de organização social por meio de Políticas Públicas manejadas pela Administração e pelo Poder Legislativo. Portanto, as observações realizadas se deram no âmbito da compreensão do Próprio Sistema Político, bem como de sua capacidade de regulação e da dicotomia inclusão/exclusão a partir do Estado do bem-estar social. Nesse tocante, embora Luhmann⁴⁷ tenha salientado que já não se pode mais conceber o Sistema Político como dotado de uma centralidade pura pautada na dualidade Estado *versus* Sociedade, há uma sutil percepção de que o *corpus* de análise originário dessa categoria intermediária evidencia, ainda, uma certa dualidade. Essa possível dualidade não está sob análise, tampouco fez parte do objetivo central da pesquisa. Destaca-se, apenas, porque, para a teoria sistêmica de viés Luhmanniano, “a importância do Estado do sistema político é evidente: porém o sistema político não coincide com o Estado. O Estado é um sistema de decisões organizadas, diferenciado no interior do sistema político.”⁴⁸

Como terceira categoria de maior ocorrência, tem-se “Direito, Meio Ambiente e Sustentabilidade”. Essa categoria compreende unidades de sentido do *corpus* de análise que dizem respeito tanto ao Sistema Ecológico e sua observação pelo Direito, bem como às questões da administração urbana e de seu território, além da defesa de direitos e desenvolvimento social de forma sustentável.

Ainda com percentual significativo, surgem temáticas inerentes à “Inovação e Tecnologia”. Nessa categoria enquadram-se as unidades que tratam de novas tecnologias em quaisquer âmbitos do conhecimento científico, haja vista a multidisciplinaridade com a qual as teses tematizaram os fenômenos e para os quais o Direito oferece, sobretudo, uma relação de regulação visando à proteção do ambiente incluído nele homem e natureza. Da mesma forma, os processos inovadores que dizem respeito ao uso dessas tecnologias são também agrupados. Em grande parte, a temática também apareceu associada ao impacto e uso pelo Direito, notadamente pelos Tribunais, seja para a sua sofisticação ou para a melhoria do acesso à Justiça.

Por esse motivo, a categoria “Operacionalização do Direito e Acesso à Justiça” obteve o mesmo percentual. Nesta, tem-se, sobretudo, a forma com a qual esse sistema opera, a partir de seus próprios elementos, mantendo a sua continuidade em meio ao sistema social. Ou seja, tem relação com o conceito sistêmico de operação. As unidades de sentido em sua maioria aqui agrupadas, dizem respeito à operacionalização que se dá no âmbito central do sistema, qual seja, nos Tribunais e em relação aos procedimentos utilizados para a tomada da decisão. Incluem-se a observação do papel do julgador no Sistema, a efetividade das decisões e as formas argumentativas que lhe são inerentes. Além disso, nessa mesma categoria, incluem-se as temáticas referente às operações do Direito no âmbito de sua periferia, afastando-se do clássico tratamento de conflitos sob a forma judicializada. Não obstante, o acesso à justiça é também aqui o contemplado pela CF no seu artigo 5º, XXXV enquanto promessa que vem sendo aprimorada seja por meio da legislação infraconstitucional, seja por meio de operações dos Tribunais para sua efetivação.

⁴⁷ LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

⁴⁸ CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana, 1996. tradução nossa.

Por fim, todas com menos de dez por cento de ocorrência, tem-se “Relações do Trabalho e da Empresa”⁴⁹, “Direitos Humanos e Fundamentais”⁵⁰, “Direito e Culturas”⁵¹, “Relações Internacionais e Transnacionalidade”⁵², “Relações Privadas”⁵³, “Relações Familiares e Sucessões”⁵⁴ e “Educação e Profissão”⁵⁵.

5 Considerações finais

A partir das normativas analisadas, verifica-se que, no que concerne ao funcionamento dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, há uma rede sofisticada e bastante articulada de órgãos e que, por sua vez, são compostos ou dirigidos por pessoas que assumem os papéis a serem executados de acordo com a função do Sistema Político (subsistema Administração) ainda que em acoplamento com o Sistema da Ciência ou da Educação. Isso exige uma *expertise* para a condução de abertura, manutenção e articulação destes Cursos, mas demonstra, sobretudo, a interferência do Sistema Político tanto quanto ao que se ensina quanto o que se pesquisa das Universidades. Em decorrência disso, há exigências quali-quantitativas de produção que, ao longo das últimas décadas, aprimoram-se, em especial na grande área das Humanidades e das Ciências Sociais, na qual está compreendida a Ciência Jurídica.

Na região sul do país, assim como nas demais regiões em relação ao contexto brasileiro, também há discrepância na distribuição de Programas, o que, de certa forma, implica a menor viabilização de impactos regionais ou locais das comunicações científico-jurídicas.

Apesar de os trabalhos de conclusão de Curso de Doutorado serem considerados os mais sofisticados do ponto de vista metodológico e inovador da Ciência do Direito, as teses não são os maiores indicadores de impacto social para a proposta avaliativa dos Programas. Isto porque a qualidade das teses no documento avaliativo está mais relacionada à aderência das áreas de concentração e linhas do Programa do que a sua contribuição científico-jurídica propriamente dita. A avaliação das demais produções intelectuais, oriundas dos Programas está, por sua vez, relacionada a critérios predominantemente quantitativos, porquanto verifica-se o volume e a produção média bibliográfica. O impacto científico dessas produções para a sociedade, apesar de denominar-se de avaliação qualitativa, indica critérios igualmente mais relacionados à proposta do Programa e área de pesquisa do que a sua efetiva contribuição social e científica, pois surge sob a forma de premiações atribuídas por organizações científicas.

A contribuição e o impacto na sociedade de um Programa, que, ao fim, poderia reforçar a função social da pesquisa científico-jurídica de cunho acadêmico, também segue com a predominância de indicadores de adesão à proposta dos Cursos e aos projetos de pesquisa. Tal impacto, é, sobretudo, reconhecido a partir de outros produtos que não correspondem, necessariamente, às conclusões e propostas exteriorizadas nas

⁴⁹ Para essa categoria, agruparam-se unidades acerca da operacionalização das empresas, incluindo sua função, tipos de sociedade e dilemas obrigacionais bem como todas as implicações com as relações dos trabalhadores.

⁵⁰ Inclui temáticas que tratam dos direitos humanos e fundamentais abordando as mais diversas questões sociais, seja a partir do marco constitucional e dos direitos positivados seja no âmbito internacional.

⁵¹ Temáticas identificadoras dos povos tanto em uma observação regional e mais específica quanto global e mais abrangente constituem as principais unidades do *corpus* inclusas nessa categoria. Nela, insere-se a questão da inclusão bem como das lutas por igualdade referente aos povos indígenas, negros, mulheres e a questão da diversidade. Observam-se, ainda, as relações interculturais e de cooperação entre povos locais e no contexto da América latina bem como a proteção do patrimônio cultural.

⁵² Essa categoria engloba questões inerentes tanto ao direito internacional público quanto privado com temáticas que versam sobre relações entre Estados, acordos e organizações internacionais bem como legislações específicas aplicáveis, a globalização e questões (i)migratórias.

⁵³ Inclui interesse predominantemente privado ou em conexão direta com questões privadas.

⁵⁴ Apesar de estarem inseridas no âmbito do direito privado, as temáticas relativas às famílias e seu contexto múltiplo, da proteção às crianças e a discussão sucessória foram separadas da categoria “relações privadas” por conterem especificidades na contemporaneidade que merecem ser observadas de forma diferenciada das demais relações privadas.

⁵⁵ As questões do educar, para a formação do jurista, seguem imbricadas com o papel do profissional do Direito e quanto à Políticas Públicas são observadas por alguns temas disponíveis nas teses.

teses. Para esse critério, consideram-se as atividades de extensão, divulgação em eventos e midiática e a participação profissional dos pesquisadores na sociedade civil, entre outras desse viés.

Reconhecidas as limitações do impacto social do produto científico-jurídico e assimilando-se que as diversas atuações sociais do egresso pautar-se-ão, sobremaneira, na pesquisa desenvolvida durante o percurso doutoral, é possível concluir que: a) a mensuração do impacto social da pesquisa jurídica se insere no rol das que impõem dificuldades objetivas de avaliação e que ainda merecem ser aprimoradas e, b) há de se reconhecerem, obrigatoriamente, outros produtos decorrentes da produção científica, mas não somente desta, como formas de inserção social do conhecimento construído no âmbito da Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito.

Não obstante, sabe-se que a maior parte dos diversos produtos identificados na avaliação dos Cursos decorre da principal pesquisa desenvolvida pelo doutorando constituindo-se como consequência ou formas de divulgação das teses. Em decorrência disso, a identificação do estado da arte da pesquisa jurídica ganhou destaque, a fim de prospectar sua pertinência às demandas sociais complexas e à possibilidade de solução de problemas de ordem jurídica na contemporaneidade, permitindo não somente a evolução do sistema científico, mas o desenvolvimento social.

Nas abordagens temáticas das teses do sul do país, tomadas como amostra para a pesquisa nos anos de 2020 a 2022, as formas de compreensão do Direito tiveram o maior percentual. As temáticas destas teses privilegiam, assim, questões mais teóricas e abstratas possibilitadas pela prestação de outras áreas do conhecimento científico, deslocando o foco para o campo operacional da própria observação científica em detrimento da observação do que produz, comunica e decide o Sistema do Direito. Portanto, estão mais afetadas à própria recursividade do Sistema da Ciência, com o aprimoramento de métodos e teorias para o uso em outras construções científicas sobre o Direito.

Sempre no foco das atenções dos juristas, as relações entre Direito e Política, concebidos como Sistemas, são temas recorrentes no âmbito dos Programas. As discussões inerentes aos problemas que se estabelecem no Estado Democrático de Direito passaram e ainda passam pela lucubração de melhores formas de relações entre Estado e Cidadãos, seja no tocante à governança, às políticas públicas ou à promoção de direitos e garantias.

Temáticas relevantes diante da complexidade social atingida no Século XXI como os dilemas ambientais, de sustentabilidade, de inovação ou da diversidade cultural totalizam mais de um terço das teses produzidas, o que está em plena consonância com as perspectivas do Plano Nacional de Pós-graduação, quando pontuam a necessidade de soluções para os grandes problemas sociais que converjam para a melhoria da qualidade de vida bem como para aqueles que são necessárias observações interdisciplinares. Nesse tocante, destaca-se o aumento de pesquisas que envolvam meio ambiente e tecnologia, se comparar-se o percentual de teses analisadas em pesquisa similar realizada no contexto nacional nos anos de 2013 a 2015 que correspondia a, apenas, 7,2 % em comparação aos atuais 26%.⁵⁶

A operacionalização do Direito e o Acesso à Justiça estão entre as temáticas com maior abordagem, ou seja, mais ligadas à forma de como o Direito decide e efetiva o seu acesso em detrimento do estudo dos próprios direitos para os quais a sociedade espera a devida tutela jurídica. Isso demonstra uma maior observação científica da própria recursividade do sistema jurídico, sua estrutura e seus procedimentos, evidenciando que esse sistema carece de constante reestruturação e adaptação ao contexto social global. A exemplo disso, destaca-se o paradoxo da tecnologia no Direito, pois ela ingressa em sua estrutura para reduzir a complexidade interna e otimizar operações, mas, por sua vez, produz mais complexidades. Por isso mesmo, aumenta o número de teses que conciliam temáticas de operacionalização do Direito e tecnologia. Dessa forma, o

⁵⁶ Nesse sentido, veja-se pesquisa realizada em 2016. Cfe. KREPSKY, Giselle Marie. *O direito e a ciência: relações intersistêmicas da produção do conhecimento acadêmico-científico sobre o direito e a dogmática jurídica no contexto da complexificação social*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, UNISINOS, São Leopoldo, 2016.

estudo das formas de compreender cientificamente o Direito e a sua operacionalização enquanto sistema compreendem 28,3 % das temáticas, evidenciando que as questões operacionais tanto do Direito quanto da Ciência que observa o Direito ocupam quase um terço da preocupação do pesquisador.

Por outro lado, considerando-se a sociedade policontextual e afetada pela transnacionalidade, ainda são incipientes pesquisas que envolvam essa temática, assim como carece a produção científica de investigações mais relacionadas à família, infância e juventude, o mundo do trabalho, bem como as que analisam os direitos fundamentais enquanto categorias constitucionalmente protegidas.

A partir dessa observação, verifica-se que ainda precisam ser aperfeiçoados tanto os critérios de aprovação de áreas dos novos cursos, prospectando maior capacidade de impacto, efetivando a função social da pesquisa acadêmica com base em demandas previamente mapeadas, como os critérios de avaliação de tais inserções. Há de se reforçar o trabalho coletivo e interdisciplinar, além de reestruturar as políticas de avaliação dos produtos científicos de modo a evitar a mera autorreprodução da Ciência e a otimizar a capacidade de ressonância e prestação para outros sistemas da sociedade.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento de área: área 26: Direito*. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/direito-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Documento orientador de APCN: área 26: Direito*. Brasília: CAPES, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/DIREITO_APCN_2021.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fichas de avaliação: área 26: Direito*. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/avaliacao/copy_of_FICHA_DIREITO_2_ATUALIZADA.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *GT impactos e relevância econômica e social: relatório final de atividades*. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/2020-01-03-relatorio-gt-impacto-e-relevancia-economica-e-social-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer n.º 977/65, C. E. Su*. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/parecer-cesu-977-1965-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano nacional de pós-graduação*: PNPG 2011-2020. Brasília: CAPES, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/plano-nacional-de-pos-graduacao>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 113, de 24 de junho de 2022. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-113-de-24-de-junho-de-2022-410424668>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução n.º 7, de 11 de dezembro de 2017*. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação stricto sensu. Disponível em: <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=199#anchor>. Acesso em: 15 mar. 2022.

COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020. *Relatório 2019*: proposta de aprimoramento da avaliação da pós-graduação brasileira para o quadriênio 2021-2024 – modelo multidimensional. Brasília: CAPES, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/25052020-relatorio-final-2019-comissao-pnpg-pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

COMISSÃO ESPECIAL DE ACOMPANHAMENTO DO PNPG 2011-2020. *Evolução do SNPG no decênio do PNPG 2011-2020*. Brasília: CAPES, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/07032022_EvolucaoDoSNPGnoDecenioDoPNPG20112020_ISBNWeb.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena; BARALDI, Claudio. *Glosario sobre la teoria social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

KREPSKY, Giselle Marie. *O direito e a ciência: relações intersistêmicas da produção do conhecimento acadêmico-científico sobre o direito e a dogmática jurídica no contexto da complexificação social*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, UNISINOS, São Leopoldo, 2016.

LUHMANN, Niklas. *La ciencia de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Ciudad de México: Herder, 2007.

LUHMANN, Niklas. *Teoría política en el estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2005.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. *Análise textual discursiva*. Ijuí: Unijuí, 2007.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. *Ciência e Educação*, Bauru, v. 12, n. 1, p. 117-128, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v12n1/08.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PLATAFORMA SUCUPIRA. *Cursos avaliados e reconhecidos*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoIes.jsf?areaAvaliacao=26&areaConhecimento=60100001>. Acesso em: 20 abr. 2022.

PLATAFORMA SUCUPIRA. *Dados cadastrais dos programas*. Brasília: CAPES, 2022. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/listaPrograma.jsf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SÁNCHEZ ROMERO, Gerardo D. Resumen sintético del sistema social de la ciencia según Niklas Luhmann. *MAD: Revista del Magíster em Analisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, Santiago, n. 24, p. 52, mayo 2011.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Transferências voluntárias no Ceará: um olhar avaliativo sobre a eficiência da gestão do processo
Voluntary transfers in Ceará: An evaluative look at the efficiency of process management

Ana Lúcia Lima Gadelha

Anabela Mesquita

Luis Borges Gouveia

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

Transferências voluntárias no Ceará: um olhar avaliativo sobre a eficiência da gestão do processo*

Voluntary transfers in Ceará: An evaluative look at the efficiency of process management

Ana Lúcia Lima Gadelha**

Anabela Mesquita***

Luis Borges Gouveia****

Resumo

As transferências voluntárias se caracterizam como transferências intergovernamentais previstas no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que as intitula como “cooperação, auxílio ou assistência financeira”, executadas no contexto do Federalismo Fiscal da Federação Brasileira. O objetivo do artigo é mostrar os resultados da avaliação realizada no âmbito da gestão do processo que executa essa forma de transferência no estado do Ceará, com enfoque em indicadores de eficiência. Para isso, realizou-se busca de dados relativos a convênios e congêneres na plataforma eletrônica do Ceará Transparente, totalizando o acesso a 23.836 registros, compilados em planilhas eletrônicas de Excel, fornecidas pela plataforma, que apontaram um aporte de R\$ 6,6 bilhões pagos no período de 2005 a 2021. Além disso, realizaram-se análises da legislação pertinente, constituindo-se numa pesquisa documental. Os resultados apontam que há um custo de gestão de eficiência em relação à execução dessa política, pois verificou-se que convênios com objetos semelhantes têm tempos de execução muito diversos, e convênios de maiores valores, às vezes, são mais céleres que outros de menor valor. Há, ainda, ausência de plena execução em número considerável de convênios. Recomendaram-se melhorias nas rotinas de monitoramento na gestão dessas operações. O Estudo contribui para a discussão no campo político-institucional, em outros estados da Federação que utilizam dessa forma de transferência financeira, e no campo técnico-científico. A sua originalidade se encontra no tipo de avaliação realizada na gestão do processo das transferências no Ceará, tendo como resultados práticos permitir aos gestores uma visão sistêmica de todo o processo e subsidiar suas decisões.

Palavras-chave: federalismo fiscal; transferências intergovernamentais; transferências voluntárias; avaliação de políticas públicas, gestão do processo.

Abstract

Voluntary transfers are characterized as intergovernmental transfers provided for in article 25 of the Fiscal Responsibility Law, which calls them

* Recebido em: 24/10/2022
Aprovado em: 02/11/2023

** Doutora em Ciências da Informação pela Universidade Fernando Pessoa, em Porto, Portugal. Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR e em Letras pela UECE. Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. E-mail: nelycyanagadelha@gmail.com.

*** Doutora em Tecnologias e Sistemas de Informação, pela Universidade do Minho. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade do Minho. Graduada em Secretariado de Gestão pelo Politécnico do Porto. Professora no Politécnico do Porto. Membro do Centro de Investigação Algoritmi, da Universidade do Minho e do CEOS.PP. E-mail: abmesquita@gmail.com.

**** Doutor em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster (UK). Mestre em Engenharia Eletrônica e de Computadores pela Universidade do Porto Licenciado em Informática, Matemáticas Aplicadas pela Universidade Portucalense. Professor catedrático na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Fernando Pessoa. E-mail: lmbg@ufp.edu.pt.

“cooperation, aid or financial assistance”, executed in the context of the Fiscal Federalism of the Brazilian Federation. The aim of the article is to show the results of the evaluation carried out in the context of the management of the process that executes this form of transfer in the state of Ceará, with a focus on efficiency indicators. To do this, we searched for data on agreements and congeners on the Ceará Transparente electronic platform, totaling 23,836 records, compiled in Excel spreadsheets, provided by the platform, which indicated a contribution of R\$ 6.6 billion paid out between 2005 and 2021. In addition, the relevant legislation was analyzed, constituting documentary research. The results show that there is a management cost of efficiency in the execution of this policy, as it was found that agreements with similar objectives have very different execution times, and agreements with larger amounts are sometimes faster than others with smaller amounts. There is also a lack of full implementation in a considerable number of agreements. Improvements were recommended in the monitoring routines for managing these operations. The study contributes to the discussion in the political-institutional field, in other states of the Federation that use this form of financial transfer, and in the technical field. Its originality lies in the type of evaluation carried out in the management of the transfer process in Ceará, with the practical results of giving managers a systemic view of the whole process and supporting their decisions.

Keywords: fiscal federalism; intergovernmental transfers; voluntary transfers; public policy evaluation, process management.

1 Introdução

As transferências voluntárias situam-se no Brasil no contexto do federalismo cooperativo, que se apresenta como o vínculo que se estabelece entre os entes da federação de forma mútua para atingir interesses comuns, como um pacto para redução de desigualdades e consecução dos direitos dos cidadãos. Utilizam-se as transferências tanto em nível do ente federal como dos entes subnacionais; entre os últimos, está o Estado do Ceará, que faz uso constante dessa modalidade de transferência intergovernamental para apoio à implementação de políticas públicas. Este trabalho tem como objetivo a avaliação da gestão do processo que é praticada pelos órgãos da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, sob o aspecto da eficiência. O período da avaliação é de 2005 a 2021 e se refere à gestão do processo que operacionaliza as transferências voluntárias no Estado do Ceará.

O enfoque do objetivo do artigo orientou a pesquisa na recolha dos dados, fazendo uso da metodologia com abordagem de cunho quantitativo apoiado em indicadores de eficiência. A pesquisa detém a forma predominante do método indutivo, que parte do particular para o geral. Classifica-se, quanto aos objetivos, numa pesquisa exploratória e, quanto à sua natureza, numa pesquisa aplicada. Utilizaram-se as técnicas de levantamento documental, com base nos dados disponíveis na plataforma (sítio) eletrônica do Ceará Transparente, disponível em <https://cearatransparente.ce.gov.br/>, donde se extraíram dados brutos trabalhados de forma autoral para apresentação dos resultados, baseados em indicadores de eficiência. Consultaram-se, até a data de 20 de janeiro de 2022, 23.836 registros, gerados em planilha de Excel, disponibilizadas pela plataforma. Além da pesquisa documental, procedeu-se a uma análise acurada de toda a legislação pertinente às transferências voluntárias no Estado do Ceará, desde 2005, e outras legislações adjacentes em nível federal.

O trabalho apresenta 04 contribuições: i) levantamento e disponibilização estatística de dados quantitativos, resultante do trabalho de investigação, para conhecimento e apoio à tomada de decisão dos gestores em nível estratégico e tático do estado do Ceará, bem como de outros interessados no âmbito das organizações públicas e privadas, e da comunidade técnico-científica; ii) um conjunto de recomendações com base nos entraves de eficiência constatados pela pesquisa, com enfoque nas principais fases do processo; iii) contribuição para as áreas de direito público, tanto em âmbito institucional quanto acadêmico, especialmente para a área de direito constitucional, no tocante à temática do federalismo brasileiro e para a área de direito

público financeiro, concernente às transferências voluntárias, tratadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 101/2000; e, por último, iv) uma contribuição de valor para a área de avaliação de políticas públicas.

O presente artigo está estruturado da seguinte forma: 1) essa Introdução, em que se apresenta o objeto da pesquisa, o *locus* de estudo e o período de avaliação da gestão das transferências no Estado do Ceará, a apresentação sumária dos procedimentos metodológicos utilizados, e, por fim, as contribuições trazidas pelo presente estudo; 2) a Metodologia, que apresenta os procedimentos utilizados na busca pelos resultados da Pesquisa; 3) o Referencial Teórico, com a explanação dos conceitos e doutrinas referentes às transferências intergovernamentais e transferências voluntárias, e suas relações no contexto do federalismo fiscal brasileiro, bem como um aporte de conceitos de avaliação de políticas públicas e de gestão de processos; 4) os principais resultados da pesquisa, com base em indicadores e análises de cunho quantitativo e qualitativo, com base nos dados disponibilizados na plataforma de pesquisa: O Ceará Transparente; e, por último, 5) a conclusão, com o encerramento opinativo dos principais pontos apresentados.

2 Metodologia

A recolha de dados refere-se à busca de informações no sítio eletrônico do Ceará Transparente, com acesso aos registros datados de 2005 a 2021, com a formação de planilhas em formato Excel fornecidas pelo próprio Sistema Ceará Transparente, cujas informações são geradas pelo Sistema Tecnológico e-Parcerias, e enviadas por *e-mail*. A análise dos dados foi, predominantemente, quantitativa.

Os dados informados referem-se a todo o contingente de instrumentos (convênios e congêneres) assinados e executados de 2005 a 2021, levantados na plataforma do Ceará Transparente, disponível em <https://cearatransparente.ce.gov.br/>, com acesso em janeiro de 2022. Apesar de a plataforma gerar gráficos e tabelas, não o faz, contudo, para o longo período, como o recorte temporal deste trabalho. Dessa forma, o procedimento adotado foi a solicitação de dados à referida Plataforma, que informa os dados gerais de todos os convênios, em estado bruto. Os trabalhos de manipulação dos dados permitiram a elaboração de gráficos e tabelas que compõem essa pesquisa, tendo sido visitados o quantitativo de 23.836 registros de convênios na data de 20 de janeiro de 2022.

A manipulação dos dados ocorreu com base no cruzamento de informação quantitativa com referência aos seguintes indicadores: volume total de recursos pagos, quantidade e valores executados por ano, valores planejados *versus* executados, valores planejados e quantidade de convênios, políticas públicas e valores transferidos, tempo e valores médios de execução dos convênios, média de valores anuais pagos, valores mínimos e máximos pactuados por ano, média de valores executados por ano, e número de convênios por órgão e por tempo de execução.

3 Referencial teórico

Esta seção aborda o referencial teórico relativo às transferências voluntárias e à avaliação de políticas públicas. De fato, esse tipo de transferência intergovernamental tem como pano de fundo um amplo espectro de conceitos e doutrinas que envolvem a discussão de âmbito sócio-político-institucional. O sentido teleológico das transferências voluntárias se encontra ambientada na discussão do federalismo, notadamente do federalismo fiscal do tipo cooperativo,¹ que visa reduzir desigualdades e minimizar disparidades regio-

¹ REIS, I. P. dos. *Justiça Distributiva e Federalismo Cooperativo*: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

nais. Nesse sentido, as transferências voluntárias são instrumentos de viabilização de políticas públicas para contribuir para esse desiderato.

3.1 Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais e transferências voluntárias

Com foco na gestão e políticas públicas, interessa apresentar os conceitos e aspectos importantes do federalismo e do federalismo fiscal, como pontos contextuais para delinear a apresentação das transferências voluntárias. O tratamento do tema ainda é feito de forma marginal no debate acadêmico, especialmente na ciência política, ainda carente de foco na perspectiva político-institucional.²

Um termo essencial para a devida compreensão do federalismo é a descentralização territorial do poder político. Segundo os autores, a descentralização, embora não seja uma característica exclusiva dessa forma de estado, é condição necessária para a vigência efetiva de uma federação. É fundamental abandonar a concepção formalista do federalismo, definido como um conjunto de preceitos constitucionais, dominante até meados do século XX, mas que ainda possuem reflexos importantes na atualidade.³

É certo que não se pode olvidar a importância do pacto constitucional, que embasa a forma de um Estado Federal, porém há outros aspectos como os arranjos institucionais que vão além da divisão territorial do poder entre diferentes níveis do Governo. Nesse entendimento, Soares⁴ apresenta vários campos de estudo em que a federação aparece como objeto: campo econômico, em que se destacam as relações fiscais intergovernamentais, conhecido como federalismo fiscal; o campo da Teoria Administrativa, que privilegia a eficiência da máquina burocrática-administrativa; o campo do direito constitucional, e o campo político-institucional. Para a autora, esse último, é o mais importante. Isso porque o mérito da Federação estaria nas relações de poder, na organização territorial que garantiria estabilidade e legitimidade políticas aos governos dos Estados nacionais.

No contexto do federalismo se introduzem breves notas sobre as transferências intergovernamentais, dentre as quais as transferências voluntárias, inseridas no contexto do federalismo fiscal. Nesse aspecto, Soares e Melo⁵, em relação à necessidade de se conhecer a configuração e os efeitos das transferências intergovernamentais, asseveram que estas são defendidas em nome da eficiência e da equalização fiscal, sendo uma importante contribuição para o estudo do federalismo fiscal. Dallaverde⁶ aponta as transferências intergovernamentais como uma forma de financiamento dos entes federados autônomos, que se constituem nos recursos arrecadados por outra esfera de poder. Na visão da autora, a autonomia das unidades da federação pode ocorrer com base em duas formas: discriminação pela fonte e discriminação pelo produto. No primeiro caso, as receitas dos entes advêm do exercício direto da competência tributária do próprio ente. No segundo caso, de discriminação pelo produto, os entes possuem participação na arrecadação de outros entes da federação. Nesse último caso, enquadram-se as transferências intergovernamentais. Estas não se devem confundir com os repasses (transferências) de ordem constitucional, uma vez que estes têm o condão de “entregar” os recursos aos entes federados porque já lhes pertencem por mandamento constitucional, enquanto aquelas dependem da discricionariedade do ente transferidor em face de ordenança legal. Na

² SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kj46G4qQDdfDJ3pZz6ZqwrD/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

³ SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

⁴ SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova*: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kj46G4qQDdfDJ3pZz6ZqwrD/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

⁵ SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, jul./ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPMSQVnNnSNkzKCJpZsFvNb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

⁶ DALLAVERDE, K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

Concepção de Marins⁷, o ente transferidor disponibiliza os recursos para o ente federado, e este passa a ter a titularidade e disposição dos recursos. Portanto, se a União, por exemplo, realiza repasses de natureza de participação no bolo tributário aos estados, está fazendo por mandamento constitucional, e o seu papel não é de proprietário dos recursos, porque estes não lhe pertencem, mas aos entes federados subnacionais. Assim se efetiva o federalismo fiscal cooperativo.

Quanto à classificação das transferências intergovernamentais, alguns autores fazem distinções quanto à natureza, forma de operacionalização, e destinação. Nesse sentido, Dallaverde⁸ e outros autores adotam a divisão em transferências obrigatórias e voluntárias. O Senado Federal do Brasil também faz essa divisão por origem normativa. O Tribunal de Contas da União também considera o mesmo critério.⁹

A temática legal das transferências voluntárias no Ceará fundamenta-se na própria Constituição Estadual de 1989, conforme introduzido pelos artigos 190-B e 190-C, por meio da Emenda Constitucional n.º 75/2012, de 20 de dezembro de 2012; e na Lei Federal 8.666/1993, conhecida como a Lei das Licitações, que no art. 116, reconhece a celebração de parcerias entre as esferas de governos e outros particulares, por meio de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres; e além dessas legislações, ainda existe, talvez a mais específica quanto ao conceito, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei 101/2000, de 4 de maio de 2000, que regulamenta a matéria em seu artigo 25:

[...] para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000).

No contexto de importância dos conceitos de federalismo e transferências intergovernamentais, tem-se, dentre as últimas, as transferências voluntárias, que servem de pano de fundo para enfoque e objetivo deste Artigo, e que ganham contornos acentuados com base na discussão sobre a avaliação de políticas públicas.

3.2 A importância da abordagem de avaliação de políticas públicas como nota introdutória da avaliação da gestão das transferências voluntárias

Antes de se adentrar na abordagem conceitual de avaliação de políticas públicas, importa apresentar, ainda que de forma sumária, o conceito de processo, e, nesse caso, aportam-se as contribuições conceituais de Davenport¹⁰. Para o autor, processo corresponde a uma ordem de atividades com início e fim, com *inputs* e *outputs* (entradas e saídas) bem identificadas. Hammer e Champy¹¹, por sua vez, descrevem o processo como uma sequência lógica de atos, que produz bem ou serviços que têm valor para os clientes da organização.

Quanto à gestão de processos, informa-se o conceito adotado por Paim *et al.*¹² que o situa no ambiente histórico da própria evolução a que o termo chegou no início dos anos 90, intensificado sob a alcinha de reengenharia de processos tal qual proposta por Hammer e Champy¹³. A partir daí, houve uma evolução do conceito de gestão de processos por necessidade das organizações na retomada e atualização do próprio conceito, fato que passou a acontecer segundo Paim *et al.*¹⁴ a partir do ano de 2009, com a finalidade de responderem às mudanças que ocorrem em seu ambiente de atuação e manterem o seu ambiente competitivo.

⁷ MARINS, D. V. *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

⁸ DALLAVERDE, K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

⁹ GOMES, E. C. D. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Direito Público*, [S. l.], v. 6, n. 27, p. 76-93, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 6 ago. 2022.

¹⁰ DAVENPORT, T. H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

¹¹ HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengineering the corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

¹² PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. *Gestão de Processos, pensar, agir e aprender*. São Paulo: Bookman Companhia Editora, 2009.

¹³ HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengineering the corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

¹⁴ PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. *Gestão de Processos, pensar, agir e aprender*. São Paulo: Bookman

Do exposto, aborda-se que avaliar significa rever atos e ações, e, de alguma forma, estabelecer julgamentos a respeito destes, qualificando-os como certos, errados ou, inclusive, equivocados. Essa é uma forma simples de se pensar em avaliação. Mas o fato é que avaliar não é tão simples assim de realizar, especialmente quando se tem em foco múltiplos processos.

Avaliar também pode significar a recolha de informações para o enfrentamento de decisões, ou de realinhamento de posturas, de caminhos até então trilhados, que deixaram marcas que precisam ser corrigidas, para ajustar-se ao futuro. Para Cohen e Franco¹⁵, esse tipo de avaliação costuma ter colocação subjetiva, realizada de forma assistemática e com informação insuficiente. Cohen e Franco¹⁶ admitem que, para a avaliação no manejo da área científica, são necessários parâmetros mais rígidos, devendo-se utilizar mais objetividade e métodos rigorosos para a obtenção de resultados válidos e confiáveis. Para os autores citados, a avaliação se refere à relação entre a ação e os objetivos

Ala-Harja e Helgason¹⁷, no entanto, afirmam que, para a avaliação, há expectativas mais realistas e a aceitação para uso de metodologias avaliativas menos rigorosas, que levam a um maior entendimento por parte da organização sobre o uso dessa ferramenta. Os autores, porém, reconhecem que o uso apropriado dos resultados da avaliação não constitui tarefa fácil. Serapioni¹⁸ agrega à discussão sobre o conceito de avaliação, o consenso existente entre os especialistas de que esta é, ainda, uma área em construção conceitual e metodológica. Nesse sentido, há a necessidade de consolidação desta no plano epistemológico, teórico e metodológico.

Severino¹⁹, seguindo um conceito etimológico, assevera que avaliar é atribuir valor, julgar o mérito de alguma coisa. Para a autora, é classificar as coisas como boas ou ruins. Dessa forma, a avaliação é destituída de neutralidade. Porém, quando se trata de avaliar uma intervenção social planejada, a avaliação agrega procedimentos científicos ao julgamento, para possibilitar uma tomada de decisão de forma racional de quem demandou aquela intervenção e, ainda, gerar conhecimento sobre o êxito ou fracasso da ação implementada. De fato, políticas públicas podem não ter uma tradução conceitual específica, mas elas se relacionam à presença do Estado e se atualizam com a interferência de outros atores públicos e privados²⁰. Sousa²¹ sintetiza que as definições de políticas públicas assumem uma visão holística do tema, e que indivíduos, instituições, ideologias e interesses contam, mesmo existindo diferenças, sobre a importância relativa desses fatores.

Para Vaitsman e Paes-Sousa²², há diferentes tipos de interpretação para o significado da avaliação. Do ponto de vista da vertente gerencial, a avaliação é tratada como parte dos mecanismos de *accountability*, que contribuem para a efetividade e transparência dos processos e resultados das políticas governamentais.

Companhia Editora, 2009.

¹⁵ COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

¹⁶ COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

¹⁷ ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022.

¹⁸ SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, [S. l.], v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 6 ago. 2022.

¹⁹ SEVERINO, M. P. S. R. S. Avaliação do Processo de Implementação do Programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 4, n. 18, p.167-187, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648>. Acesso em: 6 ago. 2022.

²⁰ GIANEZINI, K.; BARRETTTO, L. M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S. de L.; BARBOSA, G. D.; VIEIRA, R. de S. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em: 6 ago. 2022.

²¹ SOUSA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

²² PAES-SOUSA, J.; R. VAITSMAN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, [S. l.], v. 1, p. 18-35, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201101003>. Disponível em: <https://www.rbaval.com.br/>

Serapioni²³ apresenta alguns aspectos que são aceitos por estudiosos que fundamentam o processo de avaliação; entre eles, o papel conferido a esta como ferramenta indispensável à tomada de decisão. Para o autor, a avaliação oferece aos gestores todas as informações necessárias para aprimorar o processo de planejamento e de gestão dos programas, serviços e de políticas.

Laisner e de Mario²⁴ defendem a avaliação como instrumento de gestão e de controle social. Os autores enfatizam que, nessa perspectiva, a avaliação precisa ser pensada à luz de dois pressupostos. Não é um elemento que deva vigorar somente ao final do ciclo da política (*policy cycle*), mas em todo ele. O segundo pressuposto apresentado pelos autores é a superação da visão da avaliação meramente técnica, quantitativista, devendo incorporar elementos da dimensão qualitativa.

Na perspectiva dos objetivos das avaliações, Ala-Harja e Helgason²⁵ asseveram que seus objetivos consistem em melhorar o processo de tomada de decisão, a alocação de recursos e a prestação de contas (*accountability*). Os vetores, segundo os autores, que possibilitam o alcance dessas metas constituem a informação ao público. Nesse sentido, podem-se considerar a transparência, os decisores, e o encorajamento de processos já instalados de aprendizado organizacional. A ótica trazida por Ala-Harja e Helgason é a de que as avaliações fazem parte de um processo maior da gestão de desempenho, podendo aperfeiçoá-lo ou complementá-lo. Com base nos elementos contextuais apresentados sobre a avaliação, evidencia-se a importância da avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias.

Nesse aspecto, a abordagem da avaliação da gestão das transferências voluntárias poderá identificar para o gestor uma tomada de decisão mais consciente, como lecionam Ala-Harja e Helgason²⁶, “a avaliação não substitui o processo de tomada de decisão política, mas permite que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente.”

Assim, a avaliação de políticas públicas, ou mesmo o processo que evidencia essas políticas, é necessária para o gestor, não somente para o conhecimento dos resultados, mas do próprio desempenho como afirmam Laisner e De Mário²⁷.

Ao gestor a avaliação constitui-se em mecanismo fundamental para o conhecimento dos resultados alcançados, mais especificamente: de um lado, para a análise de seu desempenho considerando seus fins, suas metas e seus derivados — elementos que surgem no decorrer da implementação da política — vis-à-vis aos resultados.

No entanto, o nível de decisão que se espera do gestor é aquele que pode redirecionar as próprias escolhas do objeto do convênio ou instrumento congêneres. É o que pode permitir dizer se ele deve ser levado à execução, ou não, a depender se o objeto daquele instrumento está, realmente, em consonância com as estratégias e políticas públicas definidas como prioridades do governo.

org.br/article/10.4322/rbma201101003/pdf/1598015026-1-18.pdf. Acesso em: 6 ago. 2022.

²³ SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, [S. l.], v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 6 ago. 2022.

²⁴ LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 6 ago. 2022.

²⁵ ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022.

²⁶ ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022. p. 10.

²⁷ LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 6 ago. 2022. p. 626.

A avaliação deverá permitir ao gestor conhecer os elementos que atrasam ou impulsionam o processo, a fim de obterem-se elementos para as tomadas de decisões racionais e razoáveis quanto aos impactos da parceria em relação à disponibilidade dos recursos físicos e financeiros, no consumo do tempo, na relação custo *versus* benefício, com impactos no efetivo aproveitamento dos bens e serviços que aquela parceria deverá gerar.

No tocante a essa avaliação da gestão das transferências voluntárias, no Ceará, esta se enquadra na perspectiva da avaliação de processo, ou avaliação *in itinere*. Com suporte em Severino²⁸ políticas, com propósitos de gerar bens e serviços, aplica-se a avaliação de processos.

3.3 Avaliação da Gestão do processo das transferências voluntária no Ceará

Justifica-se a avaliação da gestão do processo de transferência voluntária no Estado do Ceará em razão de, até aos dias atuais, não haver nenhuma iniciativa nesse sentido, sendo este o objeto da pesquisa apresentada neste artigo. Desde 2005, há registros de repasses de recursos contabilizados até 31 de dezembro de 2021, recorte temporal deste estudo, a quantia da ordem de R\$ 9.127.443.199,79, em convênios assinados, correspondentes ao total de R\$ 6.601.791.396,30 de convênios com valores pagos. Trata-se de relevante quantia que se destina a financiar diferentes tipos de programas e ações setoriais, que passam por um processo de gestão que envolve decisão de gestores, e que, mesmo com o aparato legal, institucional e tecnológico necessitam de uma ferramenta avaliadora para medir o grau de eficiência e eficácia da gestão desse processo. Nesse desiderato, abordam-se, neste trabalho, somente os aspectos referentes à eficiência do processo, com base nos dados quantitativos levantados no Portal Ceará transparente, já informado aqui.

Para além da importância dos valores financeiros, há a pertinência da avaliação da gestão das transferências voluntárias com os interesses declarados pela administração pública do Estado do Ceará em avaliar resultados. Com efeito, o Estado já adota o modelo de Gestão por Resultados (GPR) que parte da definição de objetivos e indicadores de desempenho fixados para os programas de governo. A Gestão por Resultados foi preconizada na Constituição Federal do Brasil de 1988 quando estabeleceu o Plano Plurianual, instrumento destinado a organizar a ação do Estado²⁹, mediante o qual se reflete o conjunto das políticas públicas, estruturado em programas, metas e diretrizes para o alcance de resultados. Os primórdios da Gestão por Resultados, segundo Adjafre et al.³⁰, aconteceram em 1996, quando o Governo Federal lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação da administração pública para lhe atribuir flexibilidade e responsabilização. O Estado do Ceará adota o modelo de Gestão por Resultados desde 2004, tendo sido reformulado em 2017³¹.

O modelo de processo das transferências voluntárias utilizado no Estado do Ceará é muito semelhante ao da União e, em linhas gerais, obedece a um fluxo onde se observam três grandes fases: Celebração, Execução e Prestação de Contas. Na figura 1, apresentam-se as principais etapas do fluxo.

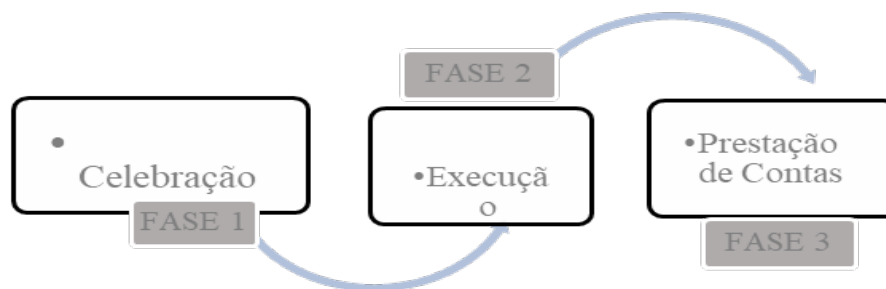
²⁸ SEVERINO, M. P. S. R. S. Avaliação do processo de implementação do programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 4, n. 18, p.167-187, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648>. Acesso em: 6 ago. 2022. p. 173.

²⁹ PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 6 ago. 2022.

³⁰ ADJAFRE, G. A. M.; DIAS, J. R. M.; CASTRO, P. L. de; DIAS NETO, L. G.; EVANGELISTA, F. das C. Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 307-327, 2019 DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.524>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476>. Acesso em: 6 ago. 2022.

³¹ ADJAFRE, G. A. M.; DIAS, J. R. M.; CASTRO, P. L. de; DIAS NETO, L. G.; EVANGELISTA, F. das C. Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 307-327, 2019 DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.524>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476>. Acesso em: 6 ago. 2022.

Figura 1—etapas do fluxo do processo de transferência voluntária no Ceará



Fonte: elaborada pelos autores.

Cada uma dessas fases importa em esforços e ações de diversos atores que interagem entre si, em diferentes níveis de atuação. Há atividades que antecedem a fase de celebração, e atividades que ultrapassam a fase da prestação de contas. No entanto, é nessas três etapas que se concentram o processo de decisão. O alinhamento dessas três etapas é fundamental para que o fluxo se possa comportar de forma razoável quanto ao tempo de vigência de cada convênio ou instrumento congêneres, e não somente quanto ao tempo razoável da sua existência, mas também quanto ao bom desempenho em relação aos resultados esperados, e à aceitação da celebração de novas parcerias. A boa operacionalização desse fluxo pode identificar parceiros idôneos ou não, identificar tempos aceitáveis para a execução de objetos comuns, e classificar os objetos que, de algum modo, contribuem para determinada política pública.

A gestão desse processo é realizada, em nível central, pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará (CGE), e compartilhada por meio de atribuições específicas pelos diversos atores do processo. É um processo complexo porque reúne atores de mais de uma esfera de poder, ou, inclusive, na mesma esfera, mas com participação de diferentes atuações e papéis diferentes dentro do processo.

4 Principais resultados da avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias no Ceará à luz do critério da eficiência

Nas subseções a seguir apresentam-se aspectos relativos ao custo da gestão do processo das transferências voluntárias no Estado do Ceará, tendo por base valores totais pactuados e pagos, planejamento *versus* execução, quantidade de instrumentos acordados e percentuais de execução (anual), tempo médio de execução dos convênios e valores médios anuais, número de convênios por órgão de execução, valores mínimos e máximos dos convênios, e, por último, tempo de execução dos objetos com os valores despendidos.

A escolha do Estado do Ceará se faz em razão de o estado ter um longo período de execução dessa política pública, desde 2005, sem que tenha existido, até o momento, qualquer avaliação desse processo, ou melhor dizendo, da gestão desse processo, que o que se propõe aqui. Há, portanto, um longo processo de execução que movimentou em valores pagos uma quantia superior a 6 bilhões de reais que se destinaram ao financiamento de políticas públicas setoriais no Estado.

A apresentação dos resultados que se faz nessa seção é mostrada sob o exame do critério da eficiência, com enfoque em parâmetros técnicos de tempo e de custos. Trata-se da relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades). Essa é uma abordagem conceitual proposta por Draibe³²

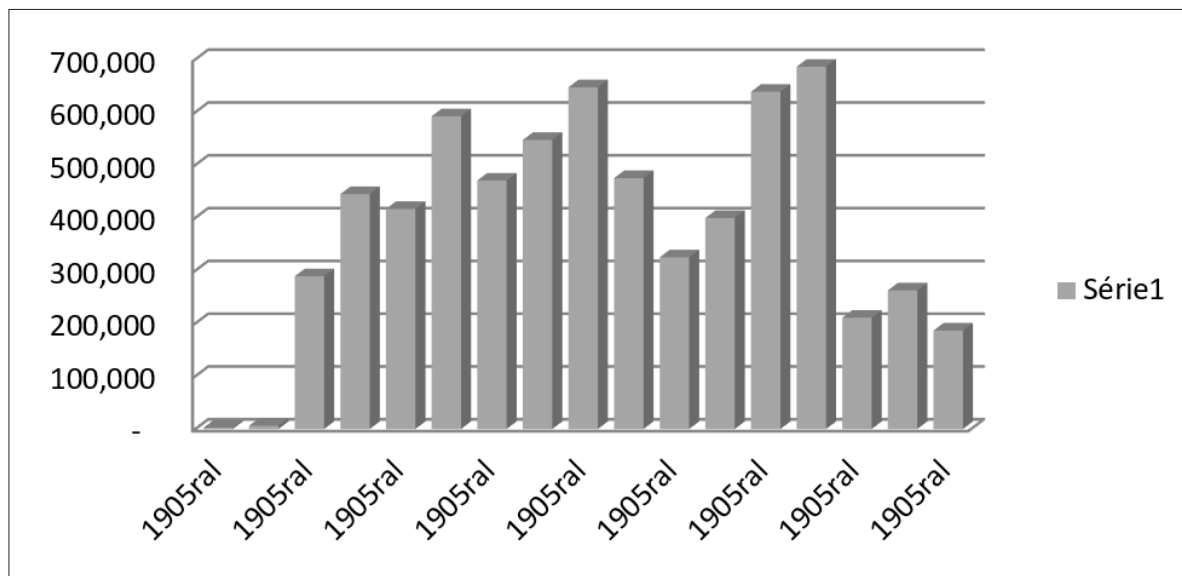
³² DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (ed.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC - SP; Cenpec, 2001.p.13-42. Disponível em: <http://www.biblioteca digital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 1 maio 2022.

que informa que a eficiência mede parâmetros de tempo e de custos, e para Marinho e Façanha³³ “a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços”.

4.1 Valores Globais de 2005 a 2021 das transferências voluntárias no estado do Ceará

Com base nos gráficos e tabelas a seguir apresentados, objetiva-se mostrar as relações existentes, sobretudo entre o que o Estado do Ceará pactuou por meio de todas as espécies de instrumentos para a realização de parcerias, e o que efetivamente foi executado em termos de liberação de recursos para os objetos pactuados, no período entre 2005 e 2021.

Figura 2 – Volume total de recursos pagos em transferências voluntárias (Ceará de 2005 a 2021)



Fonte dados³⁴: elaborada com base em dados coletados em Ceará Transparente.

Conforme a figura 2, os anos de 2005 e 2006 parecem ser insignificantes em termos de valores. Observa-se, também, que, durante esses anos, o número de convênios registrados no Portal do Ceará Transparente foram somente 4 (quatro) e 3 (três), cujos valores importaram R\$ 2.750,35 milhões e R\$ 10.670,16 milhões, respectivamente. De fato, os valores despendidos são expressivos para a quantidade de convênios.

Além disso, não se pode afirmar que somente foram firmados esses convênios, tampouco esses valores referentes a 2005 e 2006, porque o sistema tecnológico e-Parcerias, ferramenta que operacionaliza as transferências voluntárias, apenas foi implantada em 2014, com regulamentação expressa em 2015, por meio da edição da Portaria n.º 11/2015, de 19 de janeiro de 2015. O registro em meio físico desses instrumentos, acaso tenha ocorrido, encontra-se disperso, nos diversos órgãos do Poder Executivo do Estado do Ceará.

As relações de parcerias (em sentido lato) efetivadas pelo Estado do Ceará acumularam, então, no período de 2005 a 2021 a cifra de R\$ 9.127.443.199,79³⁵ (bilhões de reais) em convênios assinados, correspondentes ao total de R\$ 6.601.791.396,30 de convênios com valores pagos³⁶, conforme os quadros 1 e gráfico

³³ MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. *Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2001.p. 1-22. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4060. Acesso em: 6 maio 2022.

³⁴ Acesso à informação no Sítio do Ceará Transparente em 26 de janeiro de 2022.

³⁵ Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

³⁶ Segundo Informações do Ceará transparente, consolidadas de Janeiro/2005 a dezembro/2021. Acesso em: 20 de janeiro de 2022.

1 — valores planejados e executados por ano. Os valores apresentados na tabela 1, associados ao gráfico 2, contribuem para melhor compreensão.

Tabela 1 – quantidades e valores executados e pagos por ano – em milhões de Reais

Ano	Quantidade de Convênios	Valor em milhões (R\$)		%
		Planejado	Executado	
2005	4	2.750.353,00	2.317.736,16	84,27
2006	3	10.670.157,70	6.224.987,81	58,34
2007	1.514	365.912.756,32	289.265.974,52	79,05
2008	1.851	569.200.256,73	444.879.831,97	78,16
2009	2.454	494.521.232,09	416.723.864,85	84,27
2010	2.593	716.120.461,89	592.320.627,38	82,71
2011	1.408	688.214.483,95	470.526.454,88	68,37
2012	1.787	686.884.789,99	547.512.105,03	79,71
2013	1.387	809.839.180,03	647.273.518,11	79,93
2014	1.728	684.524.098,11	475.194.930,93	69,42
2015	847	496.786.665,52	325.176.748,54	65,46
2016	1.366	523.279.961,58	399.737.930,11	76,39
2017	1.281	701.832.450,88	638.694.864,60	91,00
2018	2.166	917.560.629,43	686.108.322,75	74,78
2019	737	289.011.486,46	210.758.840,63	72,92
2020	1.641	449.528.652,16	262.570.841,96	58,41
2021	1.069	720.805.583,95	186.503.816,07	25,87
Total	23.836	9.127.443.199,79	6.601.791.396,30	72,33

Fonte: elaborada pelos autores a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

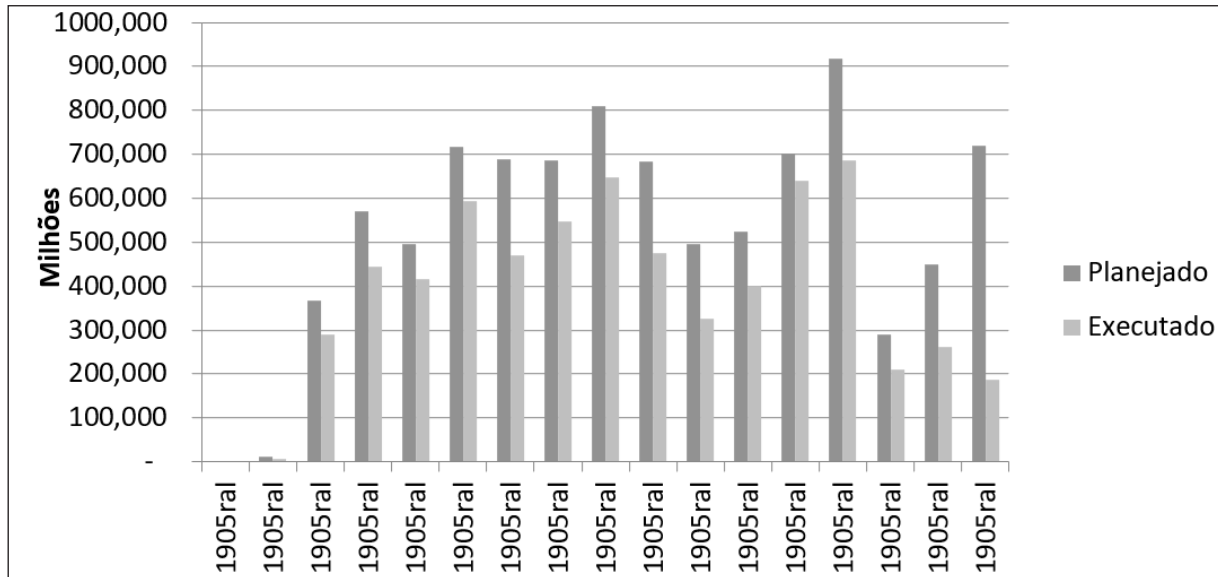
Conforme a Tabela 1 e a Figura 2, nos anos de 2009, 2010 e 2018, houve um número maior de assinaturas de convênios, sendo, porém, os anos de 2018, 2013 e 2010, os com maiores volumes de recursos em convênios assinados, considerados na ordem decrescente dos mencionados anos. Aparentemente, não há uma explicação plausível tanto para o aumento de assinaturas de convênios quanto para o aumento no volume de recursos, nesses anos. Não se pode atribuir que houve priorização em razão de ser ano de eleição, ou ano que antecedeu eleições. A explicação pode estar na simples priorização do gestor em admitir realização de novas parcerias, em razão da disponibilidade de recursos orçamentários financeiros para aplicação naquela modalidade.

Na tabela 1, ainda se observa que, apesar do volume de recursos, a faixa anual dos convênios, considerando-se ano em si, não atingiu, ainda, a plena execução, com base no fato de que a grande parte desses convênios já teve expirada sua vigência. Somente no ano de 2017, a quase totalidade dos convênios firmados atingiu o percentual próximo a 100%, fechando em 91% de convênios executados.

Os anos de 2020 e 2021 evidenciam o reflexo do panorama pandêmico mundial vivido em função da disseminação do vírus Sars-Cov-2, responsável pela doença chamada Covid 19, fato de amplo conhecimento mundial, que assolou os países e vitimou milhões, a partir de 2020, com milhares tendo vindo a óbito. Nesses dois anos, apesar de terem sido assinados convênios em número razoável comparado aos demais anos, a execução destes manteve-se abaixo de 60%. Em 2021, esse percentual registrou índice abaixo de 30%, conforme a figura 2.

Em geral, considerando a relação entre planejado e executado, no cômputo de cada ano de 2005 a 2021, não houve o atingimento de 100% de execução, o que revela a eficiência da gestão desse processo apresentar-se bastante fragilizada, comprometendo os resultados esperados por essa política pública.

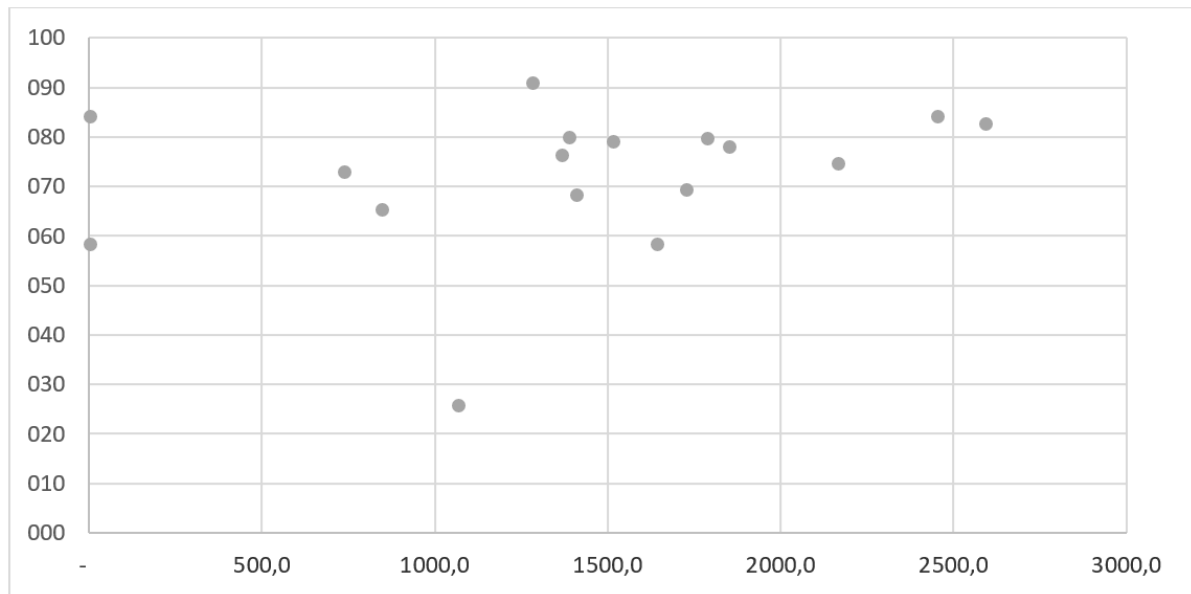
Figura 2 –Planejado *versus* Executado – Transferências Voluntárias no Estado do Ceará



Fonte: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente

Ainda com base na figura 2, apresenta-se, na figura 3, uma concentração percentual de execução entre 60% e 70% daqueles convênios firmados por ano, os quais ultrapassam a quantidade de 1.500 convênios (firmados anualmente), o que ratifica a ideia de que esses convênios estavam sendo feitos sem uma gestão mais rígida que impedisse novas parcerias, sem que antes houvesse uma fluidez dessa execução, considerando que não se atingiu a contento a faixa de execução plena em nenhum dos anos mostrados, qual seja a de 100%.

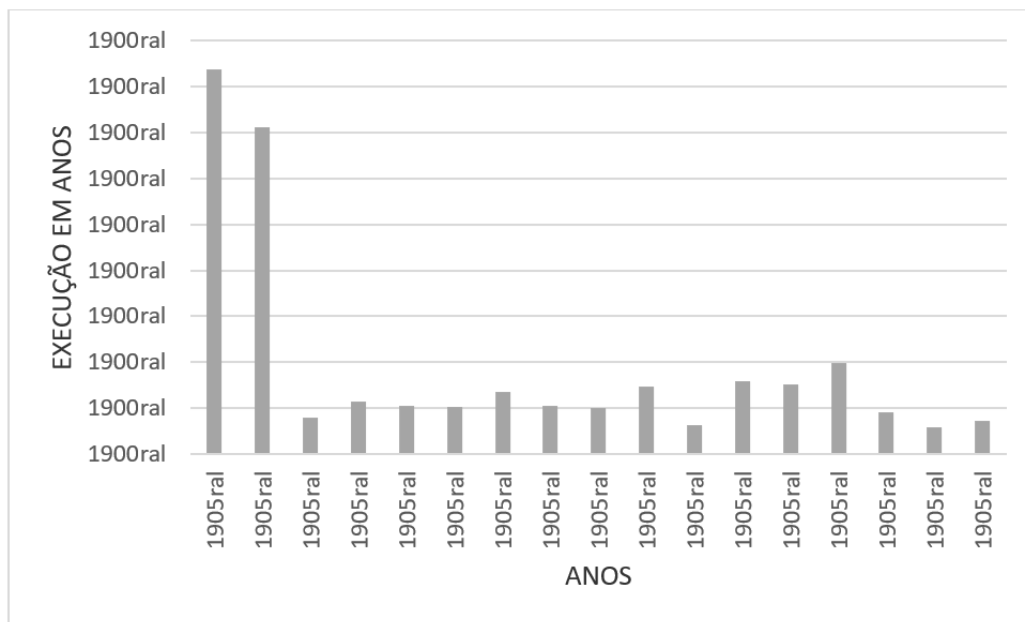
Figura 3 –número de convênios por ano e percentual de execução de 2005 a 2021



Fonte: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Calculou-se o tempo médio de execução dos convênios considerando-se o ciclo de vida dos instrumentos, com base no início de suas vigências, até o final. Somaram-se os tempos de execução de todos os instrumentos ano a ano e, considerando-se, assim, a média de execução por ano, conforme figura 04. Nesse recorte, tomou-se, somente, os convênios concluídos e os vigentes.

Figura 4—tempo médio de execução dos convênios



Fonte dados: elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Não há uma resposta plausível para a questão envolvendo os anos de 2005 e 2006, que apresentaram um tempo médio de execução de quase oito e sete anos, respectivamente, com base na informação disponível no *site* do Ceará Transparente. Especialmente quando se constata que esses anos registraram, somente, quatro convênios, em 2005, e três, em 2006, e cujos valores somados no total ultrapassam 8,5 milhões de reais pagos.

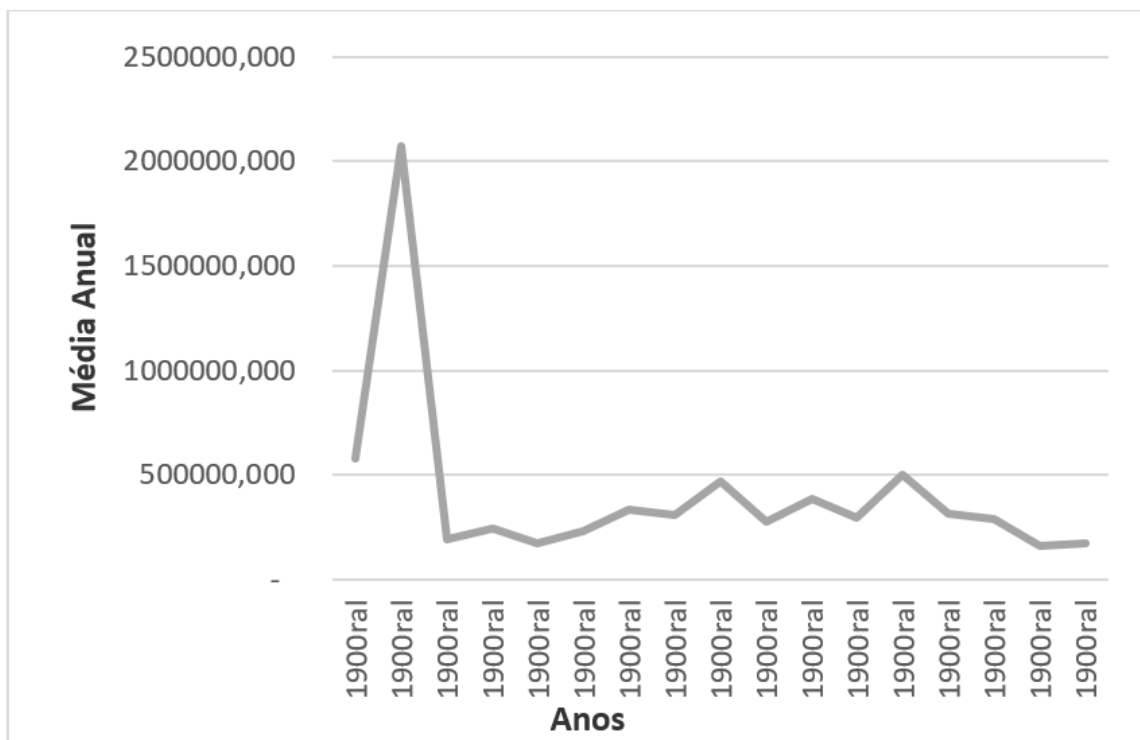
Nos demais anos, a partir de 2007 até 2021, apresentou-se tempo médio de execução de até 1,15 ano, com média de valores anuais variando de 160,0 mil (2020) reais até 2,074 milhões de reais em (2006).

Tabela 2 – média anual de valores pagos em milhões de reais

2005	579.434,04
2006	2.074.995,94
2007	191.060,75
2008	240.345,67
2009	169.814,13
2010	228.430,63
2011	334.180,72
2012	306.386,18
2013	466.671,61
2014	274.997,07
2015	383.915,88
2016	292.633,92
2017	498.590,84
2018	316.762,85
2019	285.968,58
2020	160.006,61
2021	174.465,68
MÉDIA	410.509,47

Fonte dados: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Figura 5 – média de valores anuais pagos



Fonte dados: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Esse fator no Estado do Ceará chega a ser inversamente proporcional ao que aconteceu na União Federal, segundo Relatório de Avaliação da Controladoria Geral da União (CGU, 2018), que acusou um tempo médio de execução de 5,16 anos, no período 2008-2016, e considerado elevado para um conjunto de instrumentos que, em sua maioria, individualmente ficam abaixo de R\$ 750.000,00, na esfera federal.

No Ceará, a média geral de todos os valores pactuados como valores mínimos de convênios e congêneres é da ordem de R\$ 18,0 mil em valores pagos, e valores globais máximos pactuados apresentam a média de R\$ 32,8 milhões de valores pagos nos anos de 2005 a 2021. O intervalo entre o máximo e o mínimo pactuado varia entre R\$ 2.500,00 e R\$ 139,0 milhões, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – valores mínimos e máximos executados (pagos) por ano a título de transferências voluntárias no Ceará – 2005/2021 (Em 1,00 real)

ANO	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
2005	2.313.676,16	4.060,00
2006	6.117.699,16	46.298,65
2007	14.219.859,26	6.000,00
2008	31.242.650,19	4.000,00
2009	27.718.941,50	5.000,00
2010	16.134.117,09	9.869,00
2011	17.680.596,35	10.000,00
2012	49.972.640,06	10.000,00
2013	102.579.626,61	10.000,00
2014	28.758.191,42	14.108,07
2015	139.027.603,48	8.500,00
2016	24.491.987,35	12.770,00

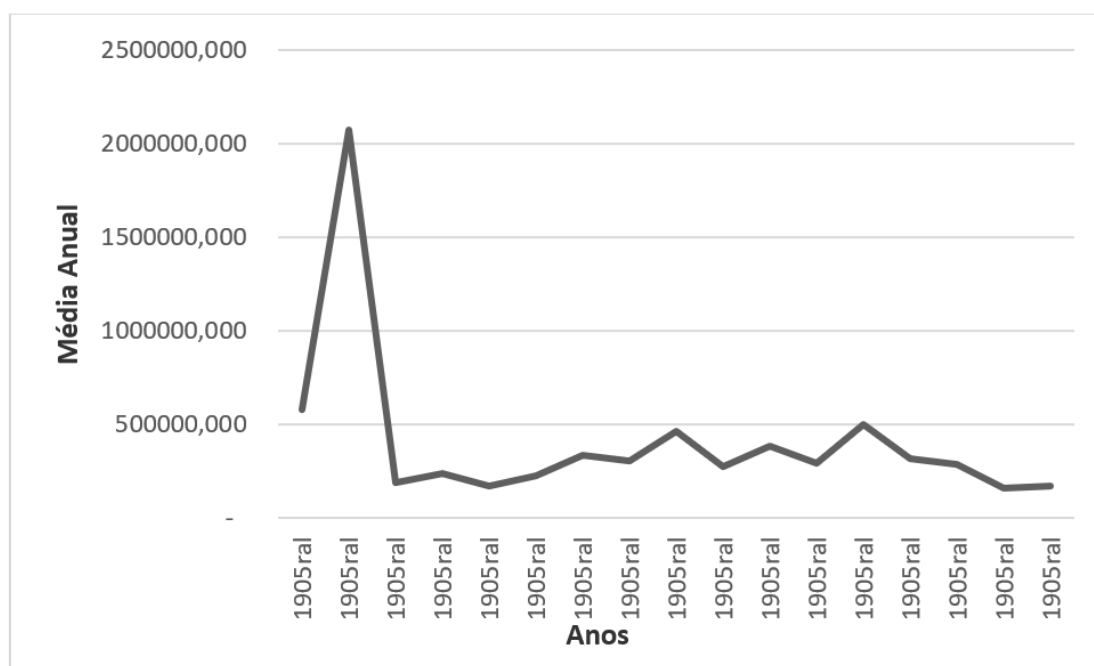
ANO	VALOR MÁXIMO	VALOR MÍNIMO
2017	18.301.897,98	11.500,00
2018	24.518.415,62	11.210,00
2019	9.432.572,55	11.000,00
2020	25.225.547,65	2.500,00
2021	20.000.000,00	131.076,00
TOTAL	32.808.001,32	18.111,28

Fonte dados: elaborada com base nos dados coletados em Ceará Transparente.

Esse intervalo de valores tão distantes mostra que as transferências voluntárias podem financiar qualquer objeto em variada dimensão sem quaisquer dificuldades de aprovação pelo gestor do órgão, o que revela o caráter discricionário dessa modalidade de transferência na aplicação dos recursos.

Por outro lado, a média dos valores executados dos convênios e instrumentos congêneres em reais (R\$) não chega a ultrapassar a cifra de R\$ 500,00 mil, considerados de 2005 a 2021, exceto os anos de 2005 e 2006 que apresentaram comportamento atípico, em relação aos demais anos, conforme a figura 06.

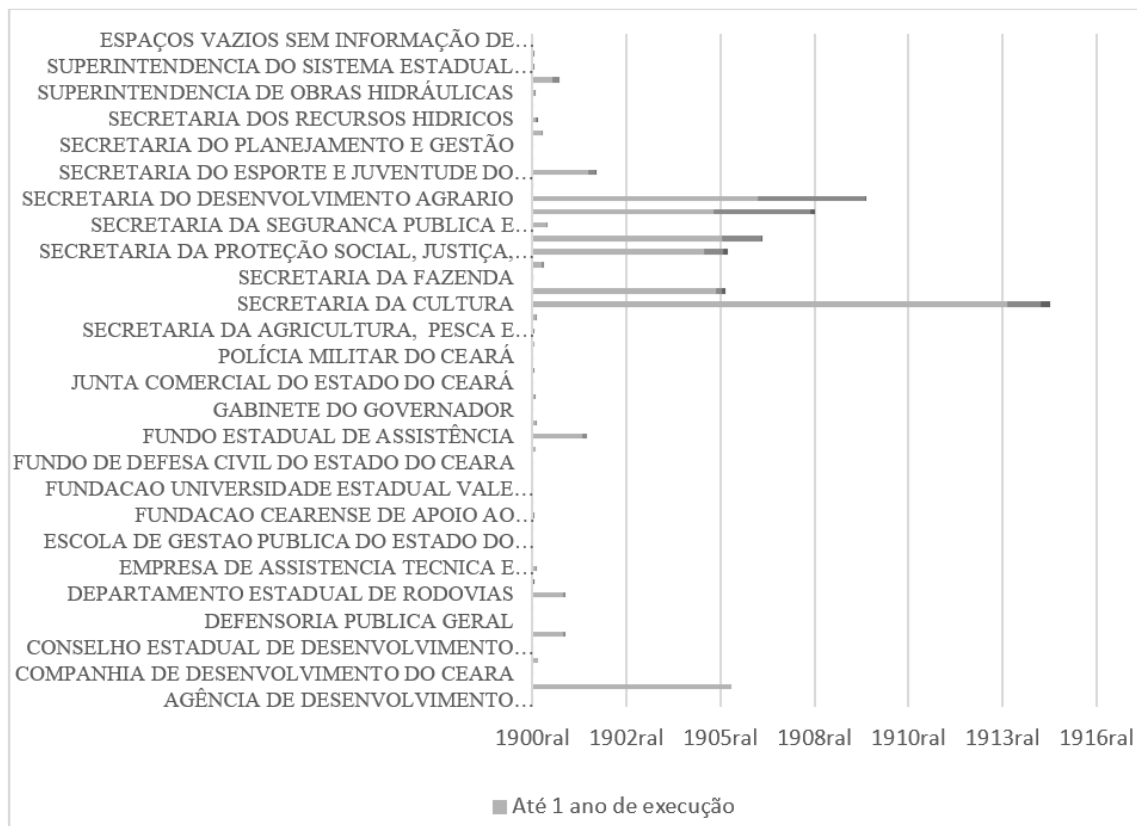
Figura 6 – média dos valores em reais executados por ano de 2005-2021



Fonte dados: elaborada com base em dados coletados em Ceará Transparente.

Outro ponto que merece destaque em relação aos convênios é a sua quantidade por órgão em relação ao tempo de execução, considerado em anos. Do total de 23.836 registros no sistema Ceará Transparente, até 20 de janeiro de 2022, o número de 19.966 corresponde à quantidade de convênios com até 1 ano de execução, contra 3.605 entre 2 e 5 anos de execução, e apenas 265 com mais de 5 anos de execução, conforme a figura 07. Considera-se, neste artigo, o tempo de execução, o início da vigência e o seu término, não incluído o tempo de prestação de contas, que passa a valer até 30 dias após o término da data de vigência. Consta-se que os convênios financiados por meio das transferências voluntárias são convênios com objetos de curta duração, de certo modo distribuídos de forma mais pulverizada sem a preocupação do gestor dos recursos com uma política mais estruturante, que demanda grandes somas de recursos.

Figura 7 – número de convênios por órgão e por tempo de execução – 2005/2021



Fonte dados: elaborada com base em dados coletados em Ceará Transparente.

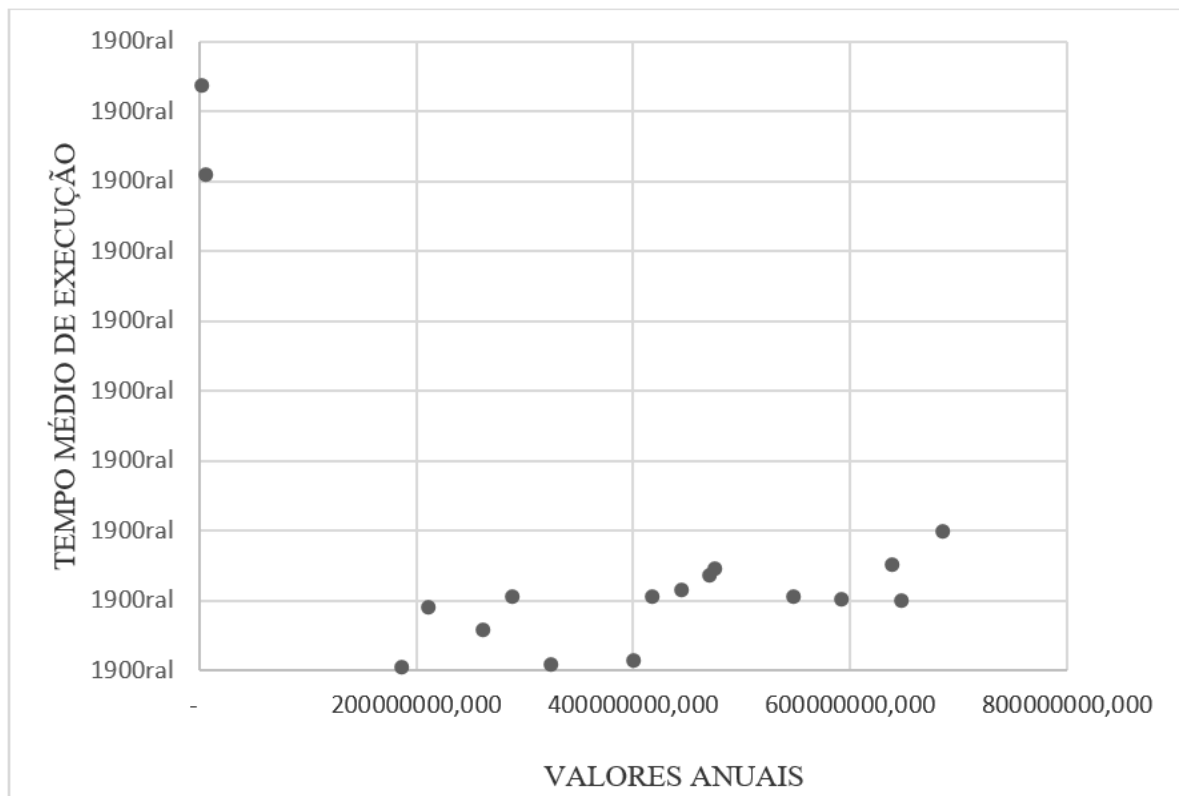
4.2 Análise da Relação do Tempo de Conclusão dos objetos das transferências com os valores despendidos e os esforços empreendidos (custo da gestão das transferências)

O tempo de conclusão dos convênios, com a finalização de seus objetos, é preponderante para a análise da eficiência da gestão que permeia todo o processo das transferências. Esse tempo de conclusão é considerado com o término da vigência do instrumento, e a consequente entrega do bem ou serviço originário daquela parceria.

Considerando a média de tempo de execução dos convênios em sua totalidade, observa-se, em seção anterior, que essa média chega a 1,15 ano, se considerada a partir do ano de 2007. A maioria dos convênios apresenta valores executados abaixo de R\$ 500 mil (fig. 08), excluídos os anos de 2005 e 2006, porque foram atípicos, tanto em tempo de execução quanto em termos de valores.

A relação tempo de conclusão *versus* valores executados também demonstra que não houve eficiência da gestão das transferências voluntárias, quando se constata que há convênios com valores diferenciados em relação a outros, porém com o mesmo objeto, com tempos de execução muito diferentes.

Figura 8— tempo médio de execução dos convênios por ano e valor médio executado de 2005 a 2021

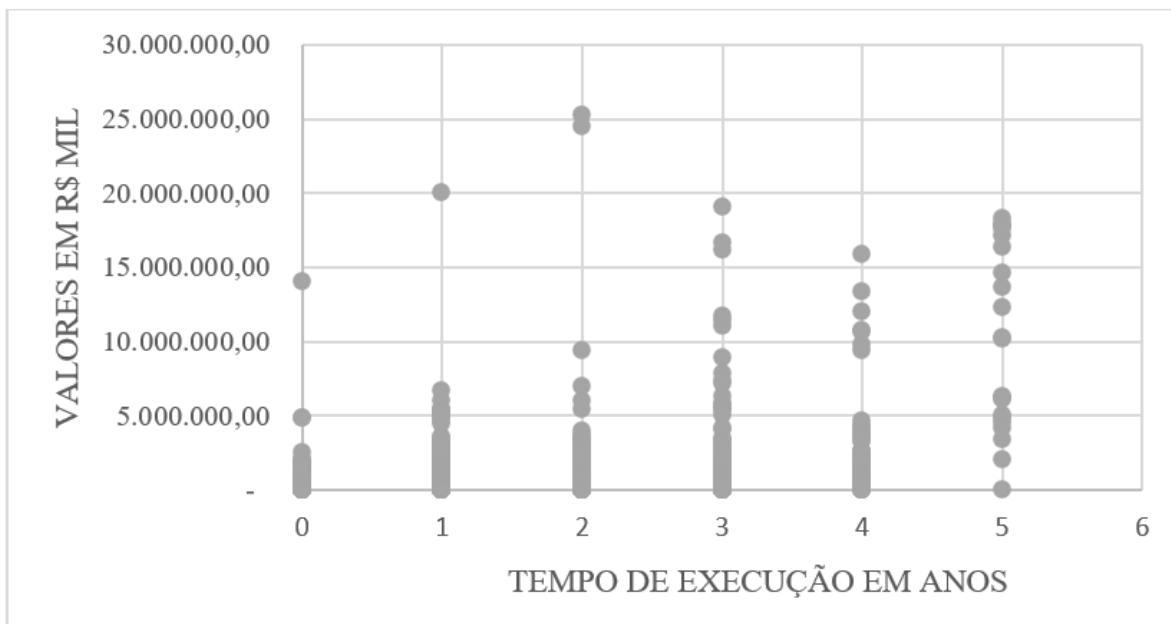


Fonte dados: elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente

Na figura 8, de recorte temporal de 2005 a 2021, considerando a média de tempo anual de execução *versus* os valores anuais executados, demonstra-se que há tempos de execução iguais para valores bastante diferenciados. A execução anual de valores aproximados de R\$ 200 milhões possui tempos de execução similar aos valores anuais aproximados de R\$ 600 milhões de reais. É notório, pelo gráfico, a concentração de execução dos convênios em 1 ano de duração, cujos valores variam no intervalo entre R\$ 200 milhões e R\$ 600 milhões.

Visto por um outro recorte, de 2017 a 2021, portanto cinco anos, na figura 9, gráfico abaixo, corrobora-se a afirmação acima, demonstrando que objetos de convênios de variadas espécies, com valores de variação entre R\$ 5 milhões e 25 milhões, possuem tempos de execução semelhantes. É o que se observa, por exemplo, com objetos de convênios executados com valores aproximados de 5 milhões, e que podem ser executados, em 1, 2, 3, 4 ou 5 anos.

Figura 9 –valores de convênios por tempo de execução em anos – 2017-2021



Fonte dados: elaborada a partir de dados coletados em Ceará Transparente.

Esse fato denota uma ausência de uma gestão acurada sobre o processo dessas transferências voluntárias no âmbito do Estado, que possa evitar que objetos sejam pactuados sem critérios de tempo de realização, pois o gráfico demonstra que determinados objetos de convênios, independentemente do valor, podem ser executados em tempos iguais ou semelhantes, o que parece indicar um problema de execução desses convênios, especialmente uma falha de gestão do processo dessas transferências.

Apresenta-se, no estudo dessa relação, o custo da gestão dessas transferências, considerando que há um dispêndio de esforços para se realizar uma transferência voluntária. Caberia uma uniformização de tempo de execução razoável por parte do Estado quando os convênios tivessem o mesmo objeto.

5 Considerações finais

O artigo apresentou elementos de avaliação da gestão do processo das transferências voluntárias do Estado do Ceará ligados à eficiência dessa gestão, como os desembolsos efetivados, o desempenho da execução financeira, o tempo médio de execução dos convênios, o perfil financeiro geral da carteira de convênios e instrumentos congêneres, o tempo médio de duração dos convênios por órgão de execução, dentre outros que foram destacados e são relevantes para a compreensão da gestão do processo em si.

As relações de parcerias efetivadas pelo Estado do Ceará acumularam, então, no período de 2005 a 2021, a cifra de R\$ 9.127.443.199,79 (bilhões de reais) em convênios assinados, e R\$ 6.601.79.396,30 (bilhões de reais) em valores pagos, tendo sido constatado que a média geral de todos os valores pactuados como valores mínimos de convênios e congêneres é da ordem de R\$ 18,0 mil, em valores pagos, e valores globais máximos pactuados, apresentando a média de R\$ 32,8 milhões de valores pagos nos anos de 2005 a 2021. O intervalo entre o máximo e o mínimo, pactuados, varia entre R\$ 2.500,00 e R\$ 139,0 milhões.

Observa-se que não houve eficiência na gestão do processo quanto à relação tempo de execução das parcerias *versus* valores despendidos, pois constatou-se que há convênios com objetos semelhantes que levam tempos de execução muito diferentes. Inclusive, há instrumentos com valores superiores, concluídos com mais celeridade. Pauta-se pela premissa de que instrumentos de maior valor tendem a ser mais complexos.

Portanto, deve-se estabelecer ou melhorar as rotinas de monitoramento para evitar o grande contingente de convênios sem execução plena, ou seja, que não alcançam 100% de conclusão.

Para Jannuzzi³⁷, o monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, complementares que visam subsidiar o gestor público de informações. Nesse diapasão, buscam-se estabelecer estratégias de monitoramento dos convênios, observando a relação tempo de execução e valores concedidos, de modo que somente se concretizem parcerias quando verificada com rigor a capacidade de operacionalização do conveniente, para evitar a execução de convênios que se arrastam por anos, cujos valores são iguais ou semelhantes àqueles cujos objetos são executados em tempo menor. Uma outra recomendação é estabelecer um tempo máximo de execução, considerado o histórico de convênios semelhantes que foram bem-sucedidos.

Observou-se que é necessário avançar nos aspectos de custo dessa gestão para que se otimizem os recursos empreendidos, de modo também a contribuir para a melhoria de outros aspectos da gestão, não tratados neste trabalho, como aqueles ligados à eficácia e à efetividade da gestão do processo. Constatou-se, ainda, em decorrência dos resultados apresentados, que a gestão do processo das transferências voluntárias precisa avançar no campo da eficiência.

Os limites dessa pesquisa, em seus aspectos formais, estão circunscritos à própria dimensão estabelecida para esse artigo. Sobre outros aspectos ligados ao conteúdo, os limites são impostos pela ausência de apresentação ligados à eficácia da gestão do processo. Numa perspectiva futura de trabalhos, é cabível uma avaliação das transferências voluntárias com abordagem na eficácia e, inclusive, na efetividade da gestão do processo, o que requer a nomeação de indicadores ligados a resultados alcançados e de impacto, quando se referirem à efetividade.

Referências

ADJAFRE, G. A. M.; DIAS, J. R. M.; CASTRO, P. L. de; DIAS NETO, L. G.; EVANGELISTA, F. das C. Panorama das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo estado do Ceará. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 1, p. 307-327, 2019 DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v17i1.524>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671476>. Acesso em 6 ago. 2022.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, [S. L.], v. 51, n. 4, p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 6 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DF. Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado do Ceará de 1989*. Fortaleza, Ce: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado – INESP, [2016].

³⁷ JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. L.], n. 36, 2022. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228). Acesso em: 31 out. 2023.

Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Const-2015-260-200-Atualizada-emenda-86-4.pdf>. Acesso em 02 jun. 2022.

CEARÁ. *Emenda Constitucional n.º 75 de 20, de dezembro de 2012*. Altera dispositivos da constituição estadual. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2018/04/Emenda-Constitucional-75_2012-Controle-Interno.pdf. Acesso em 03 jun. 2022.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Avaliação da gestão das transferências voluntárias da União: Relatório n.º 201700374, Exercícios 2008-2016*. Brasília: CGU, abr. 2018. Disponível em: Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

DALLAVERDE, K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

DAVENPORT, T. H. *Reengenharia de processos*. Rio de Janeiro: Campus, 1994

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. (ed.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP; Cenpec, 2001. p.13-42. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>. Acesso em: 1 maio 2022.

GIANEZINI, K.; BARRETO, L. M.; GIANEZINI, M.; LAUXEN, S. de L.; BARBOSA, G. D.; VIEIRA, R. de S. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 1065–1084, 2018. DOI: 10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/8262>. Acesso em: 6 ago. 2022.

GOMES, E. C. D. S. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito público*, [S. l.], v. 6, n. 27, p. 76-93, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1565>. Acesso em: 6 ago. 2022.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengineering the corporation*. New York: HarperBusiness, 1994.

JANNUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 36, 2022. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228. Acesso em: 31 out. 2023.

LAISNER, R. C.; MARIO, C. G. D. Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e de controle social. *Revista de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 619–630, 2015. DOI: 10.18764/2178-2865.v18n2p619-630. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3164>. Acesso em: 6 ago. 2022.

MARINS, D. V. *O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

PAES-SOUSA, J.; R. VAITSMAN, J. Avaliação de programas e profissionalização da gestão pública. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, [S. l.], v. 1, p. 18-35, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.4322/rbma201101003>. Disponível em: <https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbma201101003/pdf/1598015026-1-18.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

PAIM, R.; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. *Gestão de Processos, pensar, agir e aprender*. São Paulo: Bookman Companhia Editora, 2009.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>. Acesso em: 6 ago. 2022.

REIS, I. P. dos. *Justiça distributiva e federalismo cooperativo: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, [S. l.], v. 31, 2016. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1461>. Acesso em: 6 ago. 2022.

SEVERINO, M. P. S. R. S. Avaliação do processo de implementação do programa Incluir na UFRN. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, [S. l.], v. 4, n 18, p.167-187, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61648>. Acesso em: 6 ago. 2022.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 137-163, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kj46G4qQDdfDJ3pZz6ZqwrD/abstract/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-561, jul./ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/SPMSQVNnSNnkzKCJpZsFvNb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

SOUSA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Tributação como política para
combater as desigualdades
sociais**

**Taxation as a policy to combat
social inequalities**

Johnny Wilson Araújo Cavalcanti

Gina Vidal Marcílio Pompeu

Natércia Sampaio Siqueira

VOLUME 14 • Nº3 • DEZ • 2024

Tributação como política para combater as desigualdades sociais*

Taxation as a policy to combat social inequalities

Johnny Wilson Araújo Cavalcanti**

Gina Vidal Marcílio Pompeu***

Natércia Sampaio Siqueira****

Resumo

O objetivo deste artigo é demonstrar que a equidade no sistema tributário constitui instrumento fundamental para que sejam alcançados os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. A atual matriz tributária brasileira onera, de forma mais gravosa, os cidadãos que estão na parte inferior da hierarquia econômica. A solução para fim das desigualdades sociais no Brasil deve contemplar um sistema tributário que seja norteado pelo Princípio da Capacidade Contributiva, como expressão do Princípio da Igualdade em matéria tributária, que atue como instrumento de distribuição de riqueza e de garantia da não tributação do mínimo existencial. Inicialmente, analisa-se o problema da desigualdade social, restando demonstrado que o Brasil é um país desigual, com elevada concentração de renda e que as políticas públicas não são suficientes para resolver tais problemas. O estudo prossegue com o exame do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF). A partir da análise de dados públicos disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal na Internet, demonstrou-se a regressividade do IRPF para aqueles que estão no topo da hierarquia econômica. Nesse sentido, propôs-se uma reformulação desse imposto que privilegiasse a taxa progressiva, a revisão das isenções, a criação de uma alíquota majorada para tributar elevados rendimentos e a proteção do mínimo existencial. A metodologia utilizada se baseou no método indutivo, na análise documental e de dados, em especial de dados referentes ao IRPF, bem como em pesquisa bibliográfica, articulando aspectos da Economia, do Direito Tributário e do Direito Constitucional.

Palavras-chave: desigualdade social; sistema tributário progressivo; Imposto de Renda da Pessoa Física.

Abstract

The objective of this article is to demonstrate that equity in the tax system is a fundamental instrument for achieving the constitutional objectives of eradicating poverty and reducing social inequalities. The current Brazilian tax matrix burdens the most the citizens who are at the bottom off the economic hierarchy. The solution to end social inequalities in Brazil must

* Recebido em: 26/07/2022
Aprovado em: 16/11/2022

** Mestrando em Direito Constitucional na Universidade de Fortaleza. Mestre em Ciências da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco. Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. E-mail: johnnycavalcanti@bol.com.br

*** Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestrado em Direito e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Ceará. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora Titular de Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza. Estágio Pós-Doutoral em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Estágio pós-doutoral em direitos humanos, econômicos e a responsabilidade social das empresas pela Faculdade de Direito da Universidade do Havre. Coordenadora do Doutorado em Direito Constitucional (DINTER) UNIFOR - CIESA. Analista Legislativo Advogada NSP 23 da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Fortaleza-CE. E-mail: ginapompeu@unifor.br.

**** Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Pós-doutorado em Direito econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professora do curso de Pós-graduação (mestrado e doutorado) em direito Constitucional da Universidade de Fortaleza e membro do REPJAL. Atua na área da Teoria da Justiça e Justiça Tributária. É procuradora Fiscal do Município de Fortaleza. E-mail: nsiqueira@unifor.br

include a tax system that is guided by the principle of ability to pay, as an expression of the principle of equality in tax matters, which acts as an instrument for distributing wealth and guaranteeing the non-taxation of the existential minimum. Initially, the problem of social inequality is analyzed, showing that Brazil is an unequal country, with a high concentration of income and that public policies are not enough to solve such problems. The study continues with the examination of the Individual Income Tax (IRPF). From the analysis of public data made available by the Federal Revenue Service on the Internet, the IRPF regression for those at the top of the economic hierarchy was demonstrated. In this sense, a reformulation of this tax was proposed that favored progressive taxation, the revision of exemptions, the creation of an increased rate to tax high incomes and the protection of the existential minimum. The methodology used was based on the inductive method, on document and data analysis, especially data referring to the IRPF, as well as on bibliographical research, articulating aspects of Economics, Tax Law and Constitutional Law.

Keywords: social inequality; progressive tax system; personal income tax.

1 Introdução

Desde 1988, o Brasil vive em uma democracia representativa. A Constituição que marcou o início do atual período democrático trouxe para os brasileiros um rol de direitos sociais e o compromisso de erradicar a pobreza e a marginalização, e de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição, esses problemas não foram resolvidos, o Brasil permanece subdesenvolvido, com baixo nível de desenvolvimento humano e elevada concentração de renda.

O projeto de um país socialmente justo, desenhado na Constituição, no qual as riquezas nacionais beneficiariam todos os cidadãos brasileiros, parece nunca se concretizar. O ideal democrático de igualdade está cada vez mais distante. A elevada concentração de riqueza e o baixo desenvolvimento econômico produzem um contingente elevado de cidadãos que não possuem renda suficiente para a sua subsistência, bem como produzem o alargamento das desigualdades sociais e relegam as gerações futuras a viverem na pobreza.

Os indicadores sociais apresentados neste estudo demonstram que o Brasil é um dos países mais desiguais do planeta. E, embora este seja um problema de resolução complexa, a solução necessariamente deve contemplar a elaboração de um sistema tributário justo. Com efeito, a sociedade é chamada a contribuir com a manutenção do Estado e esse esforço fiscal deve estar comprometido com o alcance dos objetivos constitucionais, tendo por valor a justiça social inserida no art. 3º, I e art. 193, ambos da Constituição Federal¹.

Nesse sentido, o sistema tributário pode ter uma função central no processo de redução das desigualdades e erradicação da pobreza, desde que, além do viés arrecadatório, seja norteado pelo Princípio da Capacidade Contributiva, que é expressão do Princípio da Igualdade em matéria tributária, atuando como instrumento de distribuição de riqueza e de garantia da não tributação do mínimo existencial.

A opinião pública está acostumada a acompanhar a qualidade do gasto público e criar mecanismos para inibir o desvio de recursos públicos. Entretanto, dificilmente o problema da desigualdade social é analisado segundo a ótica da justiça tributária. A sociedade não percebe que o sistema tributário nacional é uma das razões das desigualdades existentes no Brasil. A fuga silenciosa dos recursos públicos ocorre por meio de isenções de impostos, benefícios fiscais, desonerações, planejamento tributário fundamentado em brechas legais e a criação de obstáculos legais que dificultam a fiscalização tributária. Não se discute que os limites ao poder de tributar do Estado beneficiam, especialmente, os mais favorecidos economicamente. O debate público não explicita que um sistema tributário regressivo penaliza, principalmente, os mais pobres.

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por fim trazer para o debate público a iniquidade do Sistema Tributário Nacional, em especial do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), que, no modelo atual, se mostra regressivo, na medida em que é mais gravoso para aqueles que estão na parte inferior da hierarquia econômica, incidindo, inclusive, sobre o rendimento mínimo existencial. Ao passo que onera os rendimentos percebidos pelos mais ricos de forma mais branda, induzindo a concentração de renda no topo da hierarquia econômica. A metodologia utilizada se baseou no método indutivo, na análise documental e de dados, especialmente de dados referentes ao IRPF, bem como em pesquisa bibliográfica.

2 Desigualdade social

A desigualdade social se apresenta de diversas formas: desigualdade econômica, desigualdade educacional, desigualdade de acesso ao mercado de trabalho, desigualdade de acesso à saúde, desigualdade de raça e de gênero, dentre outras. O presente estudo tem como foco a desigualdade econômica, em especial o papel da tributação como instrumento de redução do abismo econômico existente entre os diversos segmentos da sociedade brasileira.

O Brasil está entre os países do mundo com maior desigualdade de riqueza, é o que aponta o relatório da desigualdade no mundo de 2022 (*World Inequality Report 2022*), produzido pelo Laboratório de Pesquisa da Desigualdade. Segundo esse relatório, em 2021 o grupo dos 50% da parcela inferior da população brasileira detinha menos de 1% da riqueza nacional, enquanto o grupo dos 1% mais ricos detinham cerca de 50% da riqueza total do Brasil. Esse relatório aponta, ainda, a tendência de crescimento da desigualdade de riqueza desde meados dos anos 1990 em um contexto de desregulamentação financeira e de ausência de uma reforma tributária robusta².

No mesmo sentido, estudos do Banco Mundial, que tiveram por referência o coeficiente de Gini³, calculados a partir de dados relativos ao ano de 2018, indicam que o Brasil está entre os países com maior desigualdade de renda do planeta, ocupando a posição de n.º 156 e coeficiente 0,539⁴. O índice ou coeficiente de Gini é um dos principais indicadores de desigualdade de rendimentos utilizados como parâmetro de comparação da desigualdade no mundo. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), o índice de Gini do Brasil, no ano de 2020, se manteve elevado em 0,524⁵.

Extraíu-se o gráfico contido na figura a seguir do relatório mais recente, publicado pelo IBGE referente à síntese dos indicadores sociais de 2021. Ele apresenta a série histórica desse indicador para o período de 2012 a 2020. Demonstra-se, no gráfico, para esse mesmo período, o comportamento do índice de Gini na situação hipotética de ausência dos programas sociais de transferência de renda.

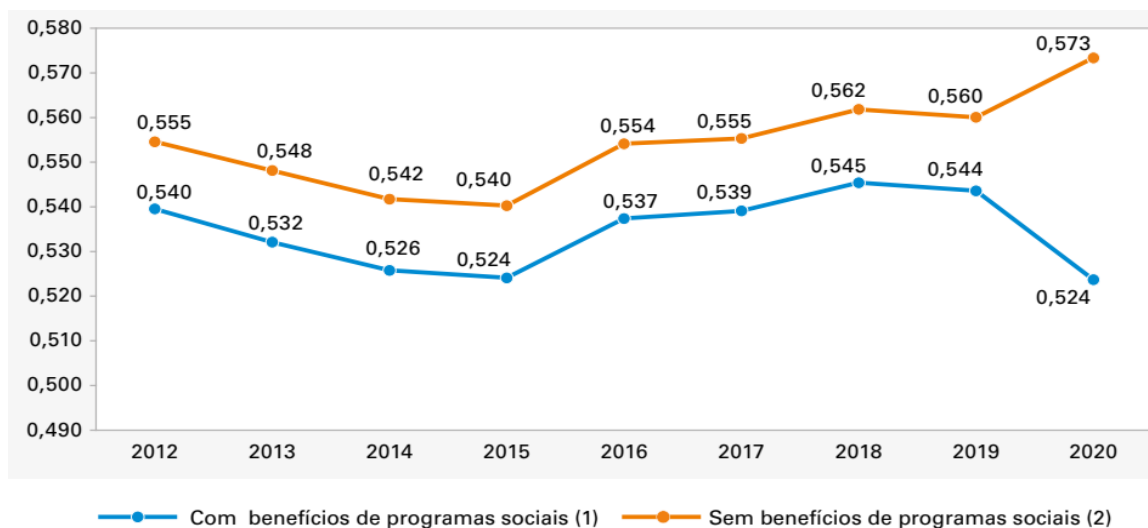
² CHANCEL, Lucas *et al.* *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2021. Disponível em: https://wir2022.world/ww-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 186.

³ Intervalo de 0 a 1: 0 (perfeita igualdade) a 1 (desigualdade máxima).

⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 52.

⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 52.

Figura 1 – Comportamento do Índice de Gini no Brasil de 2012-2020



Fonte: IBGE⁶.

A primeira análise a ser observada consiste no patamar elevado da desigualdade, apontado pelo índice no período. O segundo ponto consiste na relevância dos programas de transferência de renda para amenizar a desigualdade de renda no Brasil. Inclusive, destaca-se que, no ano de 2020, em um contexto de retração econômica decorrente da pandemia do Covid-19, o incremento do volume de recursos transferidos por meio dos programas emergenciais, para os mais pobres, interrompeu a tendência de crescimento apontada pelo gráfico. Outro aspecto a ser ressaltado consiste em concluir que apenas os programas de distribuição de renda não são suficientes para uma redução consistente e duradoura das desigualdades, haja vista que, em um período de oito anos, o coeficiente se mantém elevado com reversão da tendência de queda observada após 2015.

Seguindo com o exame dos indicadores sociais, a elevada concentração de renda também é comprovada pelos dados da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* total do Brasil para os anos de 2012 a 2020, considerando a parcela de rendimento correspondente a cada décimo de população. A figura a seguir contém uma tabela extraída do relatório que sintetiza os indicadores sociais de 2021. O relatório chama a atenção que em 2020 os 10% com menores rendimentos detinham, apenas, 0,9% do rendimento domiciliar *per capita* total, enquanto, no último décimo, os 10% com maiores rendimentos correspondiam a 41,6% do rendimento domiciliar *per capita* total.

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 52.

Figura 2 – Distribuição percentual do rendimento domiciliar per capita

Classes de percentual de pessoas em ordem crescente de rendimento domiciliar per capita	Distribuição percentual do rendimento domiciliar per capita (%)					
	Com recebimento de benefícios de programas sociais (1)			Sem recebimento de benefícios de programas sociais (2)		
	2012	2019	2020	2012	2019	2020
Até 10%	1,0	0,8	0,9	0,6	0,4	0,1
Mais de 10% a 20%	2,2	2,1	2,4	1,9	1,8	1,5
Mais de 20% a 30%	3,2	3,1	3,4	3,0	2,9	2,7
Mais de 30% a 40%	4,1	4,1	4,4	4,0	4,0	3,9
Mais de 40% a 50%	5,3	5,3	5,6	5,2	5,3	5,2
Mais de 50% a 60%	6,7	6,9	7,0	6,7	6,8	6,8
Mais de 60% a 70%	8,2	8,3	8,4	8,3	8,3	8,5
Mais de 70% a 80%	10,8	10,9	10,8	10,9	11,1	11,1
Mais de 80% a 90%	15,6	15,6	15,4	15,8	15,9	16,1
Mais de 90%	42,8	42,8	41,6	43,5	43,5	44,1

Fonte: IBGE⁷.

A partir de uma leitura global dos dados da tabela acima, é possível concluir que, na situação em que são considerados os benefícios sociais, verifica-se certa estabilidade no período, com decréscimo de rendimento entre os 10% mais pobres na comparação de 2012 e 2020. Ou seja, constata-se pouca variação na estrutura da desigualdade, ao passo que, na situação em que os benefícios sociais não são considerados, a diminuição de rendimentos das classes mais pobres é relevante, bem como se observa o crescimento dos rendimentos das classes mais ricas e o aumento da desigualdade. Assim, constata-se que, embora sejam importantes, as políticas públicas implementadas no período não foram capazes de viabilizar uma distribuição de riqueza mais justa, prevalecendo a ausência de mobilidade econômica.

Outro indicador relevante é aquele que retrata o percentual da população que se encontra na situação de pobreza monetária. Nas sociedades urbanizadas, os rendimentos são utilizados pelas famílias para a aquisição de bens e serviços. Nesse contexto, pobre é aquele que não possui rendimentos suficientes para manutenção de sua subsistência segundo algum critério monetário⁸. Segundo o critério da linha de pobreza do Banco Mundial para países de renda média-alta, no qual o Brasil se enquadra, em 2020, 24,1% ou mais de 50 milhões de brasileiros se encontravam abaixo da linha de pobreza. Da mesma forma, dados da medida de pobreza utilizada pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) indicam que, em 2020, 22,2% da população brasileira ou mais de 46 milhões de pessoas estavam abaixo da linha de pobreza⁹.

Em síntese, qualquer que seja o indicador social utilizado, o cenário da desigualdade social no Brasil se mostra crítico, com quase ¼ da população em situação de pobreza monetária, índices de desigualdade de renda entre os mais elevados do planeta, ausência de redução da concentração de renda ao longo do tempo e a adoção de políticas de transferência de renda que apenas amenizam a situação dos mais pobres.

⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 56.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 57-58.

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 60.

Os indicadores comprovam que uma parcela significativa de brasileiros não recebe os benefícios das riquezas produzidas por eles. Ao tratar do crescimento econômico e desenvolvimento humano, Gina Pompeu e Renê Marques apontam como inalienável o direito ao desenvolvimento, para quem:

O reconhecimento do direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável na Resolução nº 41/128 da ONU deu a esse direito a dimensão integradora e promotora de direitos humanos. Percebe-se que novas dimensões são contempladas de modo a assegurar que todos os povos estejam habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar. É dizer, é direito das populações dos Estados o gozo de um patamar mínimo civilizatório, com respeito a direitos fundamentais, sociais e culturais¹⁰.

Nesse contexto, questiona-se o que impede que os objetivos constitucionais de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais se tornem uma realidade. Qual é o caminho para se construir uma sociedade livre, justa e solidária como almejada pelo constituinte de 1988? Por que os programas sociais de distribuição de renda não são capazes de acabar com a pobreza e a fome no Brasil? O que faz com que o Brasil seja destaque negativo mundial no problema da desigualdade social e concentração de renda?

A solução para o problema é complexa e não é única. Contudo, o presente estudo indica que um dos instrumentos a compor a solução consiste na construção de um sistema tributário justo e progressivo, que amenize a carga a ser suportada pelos mais pobres, que reduza a desigualdade econômica e impeça que a riqueza produzida pelo país fique concentrada em uma pequena parcela de pessoas. Na seção seguinte o IRPF é estudado e são demonstradas as suas principais distorções.

3 A regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física

A Constituição Federal possui um título específico para tratar da tributação e do orçamento. O constituinte estabeleceu, no §1º do artigo 145 da Constituição de 1988, que os impostos, sempre que possível, terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Trata-se de uma determinação que, fundamentada na construção de uma sociedade livre justa e solidária, possibilita a formulação de um sistema tributário com equidade, em que aqueles cidadãos que detenham maior riqueza contribuam mais para suportar as despesas de manutenção do Estado.

Para Leandro Paulsen, a capacidade contributiva constitui princípio a orientar toda a tributação, inspirando o legislador e orientando os aplicadores das normas tributárias. É critério de justiça fiscal promotor da isonomia. Nessa linha evidencia que “o Estado deve exigir das pessoas que contribuam para as despesas públicas na medida da sua capacidade econômica, de modo que os mais ricos contribuam progressivamente mais em comparação aos menos providos de riqueza”¹¹.

A Suprema Corte Brasileira se manifestou sobre a interpretação do §1º do Art. 145 da Constituição no âmbito do RE 562.045, submetido à sistemática da repercussão geral. Nessa linha, o Ministro Eros Grau destaca que:

A interpretação, pois, do que está inscrito no § 1º do art. 145 da Constituição Federal deve ser esta: sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal, dado que há impostos que não possuem tal característica. Mas a pessoalidade dos impostos deverá, a todo modo, ser perseguida. Todos os impostos, entretanto, estão sujeitos ao princípio da capacidade contributiva, mesmo os que não tenham caráter pessoal¹².

¹⁰ POMPEU, Gina Vidal Marçílio; MARQUES, Renê Iarley da Rocha. O custo dos direitos diante do crescimento econômico e desenvolvimento humano no Brasil em Sunstein e Holmes. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 27, n. 3, p. 1-12, jul./set. 2022. p. 4.

¹¹ PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário. RE 562045/RS. Recurso Extraordinário. Constitucional. Tributário. Lei estadual: progressividade de alíquota de imposto sobre transmissão causa mortis e doação de bens e direitos

Assim, depreende-se da disposição constitucional que os impostos dos quais não seja possível estabelecer o caráter pessoal, identificando o contribuinte para que seja considerada a sua capacidade contributiva, embora possam existir, devem ocupar um plano secundário na matriz tributária. Cleucio Nunes destaca que “o Princípio da Capacidade Contributiva tem inegável vocação para a realização da ideia de justiça na tributação, por meio de outro princípio essencial para o Direito e também para a justiça, que é a equidade”¹³.

O Princípio da Capacidade Contributiva decorre da isonomia tributária e complementa esta, tendo grande importância para a realização da justiça fiscal. Esse princípio ganhou força e fortaleceu-se, especialmente no decorrer Século XX, com o advento do Estado Social, fundado no intervencionismo estatal e orientado pela ideia de solidariedade.¹⁴

A solidariedade é fundamento para o exercício dos poderes estatais, devendo servir como critério a ser observado em relação à forma como os recursos e prestações são equacionados.¹⁵ A solidariedade estabelecida na Constituição vem fortalecer o entendimento de que todos são responsáveis pela construção do Estado Brasileiro. Cidadãos, sociedade, instituições públicas e privadas devem trabalhar para a construção de uma sociedade livre e justa. Devem trabalhar pela promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação, erradicando a pobreza e as desigualdades de forma a garantir o desenvolvimento nacional.

Ao tratar das expressões do Princípio da Solidariedade no sistema constitucional tributário, a professora Regina Helena Costa destaca que a relação entre solidariedade social e tributação não está restrita ao fundamento da exigência tributária, mas, também, ao momento da interpretação e aplicação das normas, bem como ao controle da aplicação dos recursos arrecadados. Verificando-se manifestações desse princípio tanto na tributação com viés fiscal e arrecadatório, como naquela com caráter predominantemente extrafiscal¹⁶.

Ainda nos ensinamentos da professora Regina Helena Costa, ela destaca o Princípio da Capacidade Contributiva como manifestação do Princípio da Solidariedade, haja vista que “protege da tributação o mínimo existencial, bem como onera os sujeitos que têm maior aptidão econômica, aliviando a carga daqueles de pouca ou nenhuma aptidão para suportar tal ônus”¹⁷.

Nesse sentido, o mínimo existencial e a dignidade humana não podem ser sacrificados com fundamento na insuficiência de recursos, em especial diante de um sistema tributário cujo grau de tributação se mostra aquém do limite constitucional autorizado. Segundo Dione Wasilewski e Emerson Gabardo,

É o nível de tributação que deve ser ajustado para conferir a todos os indivíduos uma existência digna segundo padrões e conquistas da vida moderna. Sendo o Estado o responsável pelo equilíbrio necessário entre o dever de fornecer prestações relativas aos direitos fundamentais e o poder de impor deveres dessa mesma natureza (fundamentais), este último se converte em dever de fazê-lo¹⁸.

[...]. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 27 de novembro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 32.

¹³ NUNES, Cleucio Santos. *Justiça tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 67.

¹⁴ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 450-471, abr. 2019.

¹⁵ WASILEWSKI, Dione J.; GABARDO, Emerson. A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 710-731, 2021.

¹⁶ COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 39.1, p. 21-32, jan./jul. 2019. p. 23.

¹⁷ COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 39.1, p. 21-32, jan./jul. 2019. p. 24.

¹⁸ WASILEWSKI, Dione J.; GABARDO, Emerson. A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 710-731, 2021. p. 722.

A progressividade fiscal tem grande influência na estrutura da desigualdade econômica. Piketty destaca a importância da progressividade fiscal no topo da hierarquia das rendas e das heranças na contenção da concentração de renda nos Estados Unidos e Reino Unido no século XX. Para ele,

O imposto progressivo é um elemento essencial para o Estado social: ele desempenha um papel fundamental em seu desenvolvimento e na transformação da estrutura da desigualdade no século XX, constituindo uma instituição central para garantir sua viabilidade no século XXI¹⁹.

Segundo Piketty,

O imposto progressivo constitui sempre um método mais ou menos liberal para se reduzir as desigualdades, pois respeita a livre concorrência e a propriedade privada enquanto modifica os incentivos privados, às vezes radicalmente, mas sempre de modo previsível e contínuo, segundo regras fixadas com antecedência e debatidas de maneira democrática, no contexto de um Estado de direito. O imposto progressivo exprime de certa forma um compromisso ideal entre justiça social e liberdade individual²⁰.

Nesse sentido, cumpre examinar a relevância do sistema tributário como elemento fundamental na realização dos objetivos constitucionais. A opção constitucional pelo Estado Democrático de Direito significa que a sociedade deve manter a estrutura e funcionamento do Estado. Para Holmes e Sunstein²¹, os direitos têm um custo e não podem ser garantidos, tampouco protegidos sem financiamento e apoio públicos. Na ausência de uma autoridade política capaz de intervir e disposta a fazê-lo, os direitos não deixam de ser meras promessas vazias. Ainda segundo Holmes e Sunstein²²,

Indivíduos que não estão sujeitos a um governo capaz de tributar e proporcionar um remédio eficaz não têm direitos jurídicos. A apatridia é sinônimo de ausência de direitos. Na realidade, um direito só existe se e quando tem um custo orçamentário.

Por certo, o sistema tributário, em apertada síntese, define qual é a parcela da sociedade que suportará o ônus financeiro para manter o Estado, como e de quanto será a contribuição de cada membro da sociedade. A compreensão de que os impostos são o preço que se paga em uma sociedade fundamentada na liberdade e na solidariedade impõe o exame das condições da tributação para que se desenhe um modelo de tributação justo, igualitário e democrático, respeitando o modelo econômico estabelecido²³.

Nesse contexto, os impostos incidentes sobre o patrimônio e a renda constituem os principais tributos que possibilitam a identificação do contribuinte e a graduação conforme a capacidade econômica do contribuinte. Aliás, a própria Constituição indicou na parte final do §1º do Art. 145 que as administrações tributárias poderiam identificar o patrimônio, a renda e as atividades econômicas dos contribuintes para dar efetividade a esse comando. Em sentido contrário, estão os impostos sobre o consumo, cuja natureza operacional dificulta a identificação da capacidade contributiva no momento da ocorrência do fato gerador do imposto, motivo pelo qual a jurisprudência acata a seletividade como parâmetro para a graduação conforme a capacidade econômica do contribuinte.

Nesse sentido, levou-se à apreciação do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do RE 601.314 SÃO PAULO²⁴, o acesso aos dados bancários dos contribuintes pelas Administrações Tributárias previsto na Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001²⁵, que se traduziu na lide entre o direito ao sigilo bancário e

¹⁹ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 747.

²⁰ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 760.

²¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. *O custo dos direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 5-8.

²² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. *O custo dos direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019. p. 8-9.

²³ KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 76-92, 2015.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário. RE 601.314/SP. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Direito tributário. Direito ao sigilo bancário. Dever de pagar impostos. Requisição de informação da Receita Federal [...]. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 03 de novembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11668355>. Acesso em: 28 jun. 2022.

²⁵ BRASIL. *Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001*. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

o dever de pagar tributos, cuja decisão foi proferida segundo a sistemática da repercussão geral. Prevaleceu a tese de que o Art. 6º da citada lei complementar não ofende o direito ao sigilo fiscal, pois realiza a igualdade em relação aos cidadãos, por meio do princípio da capacidade contributiva.

Na perspectiva da justiça social e da igualdade tributária, o Ministro Edson Fachin, relator da tese vencedora, se vale do pensamento de Marçal Justen Filho:

É que o sistema tributário não se destina apenas e tão somente a abarrotar os cofres públicos de recursos. O direito tributário é instrumento — como todas as demais competências estatais — da realização dos valores jurídicos fundamentais. O direito tributário está comprometido com a consecução e realização concreta do princípio da dignidade da pessoa humana. Emanação direta deste é o postulado da supressão da pobreza e da eliminação das desigualdades individuais e sociais. Não é admissível dissociar o sistema tributário dos princípios constitucionais mais relevantes e fundamentais, que dão conformação ao Estado e ao poder público.²⁶

A Constituição estatui, ainda, que os impostos incidentes sobre a renda e proventos de qualquer natureza serão regidos segundo critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade. No dizer de Schoueri²⁷, a generalidade impõe que nenhum contribuinte seja excluído da tributação. Já a universalidade exige que não se deixe qualquer rendimento fora da tributação, enquanto a progressividade constitui estabelecer alíquotas crescentes conforme cresça a base de cálculo.

Para Hugo de Brito, a competência federal do imposto de renda possibilita a sua utilização como instrumento de redistribuição de renda, buscando manter em equilíbrio o desenvolvimento econômico das diversas regiões. Prossegue o professor e tributarista afirmando que “o imposto de renda é um instrumento fundamental na distribuição de riquezas, não apenas em razão de pessoas, como também de lugares”²⁸.

Nesse sentido, este estudo examina dados extraídos das Declarações de Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF)²⁹, prestadas pelos contribuintes à Receita Federal³⁰, a fim de que se possa fazer uma análise crítica se o IRPF, além de cumprir o papel arrecadatório, cumpre a função extrafiscal de trazer equidade para a tributação. Anualmente, a Receita Federal publica, em seu portal na Internet, planilhas e relatórios contendo dados agregados das informações apresentadas pelos contribuintes. O documento mais recente tem o seguinte título: Grandes números do IRPF, ano-calendário 2020, exercício 2021.

No ano de 2021, os contribuintes brasileiros apresentaram à Receita Federal 31.634.843³¹ declarações do IRPF, que contém informações relativas à situação patrimonial e aos rendimentos auferidos no ano-calendário de 2020. As declarações são apresentadas, voluntariamente, ou decorreram do fato de o contribuinte se enquadrar em um dos critérios de obrigatoriedade. Quanto ao número de contribuintes, a quantidade é maior do que o número de declarantes, haja vista que uma declaração pode abranger, além das informações do declarante, as informações econômico-fiscais dos seus dependentes e do cônjuge ou companheiro. O corte epistemológico deste trabalho se refere àquelas informações relativas ao patrimônio, rendimento, IRPF devido, alíquota e natureza da ocupação profissional declarada.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário. *RE 601.314/SP*. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Direito tributário. Direito ao sigilo bancário. Dever de pagar impostos. Requisição de informação da Receita Federal [...]. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 03 de novembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11668355>. Acesso em: 28 jun. 2022. p. 11.

²⁷ SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 439.

²⁸ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 314-315.

²⁹ Também denominada Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

³⁰ Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, órgão vinculado ao Ministério da Economia, responsável pela administração tributária federal e pela administração e controle aduaneiros.

³¹ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/capa_indice_tabelas_ac2020_v2.pdf. Acesso em: 26 maio 2022. p. 1.

Na figura a seguir, apresentam-se dados relevantes para o estudo, extraídos da Tabela 9, conforme citado abaixo. Nela organizam-se os dados em ordem crescente dos rendimentos totais³² anuais agrupados por faixas de salários-mínimos. Assim, na primeira faixa, estão os contribuintes que declararam rendimentos totais de até ½ salário-mínimo e assim por diante. O valor de referência do salário-mínimo utilizado foi de R\$ 1.044,50, que representa uma média do salário-mínimo no ano 2020, haja vista a ocorrência de alteração do valor no curso do ano.

Figura 3 – Dados agrupados por faixa de rendimentos totais (em salários-mínimos)

Tabela 9 - Resumo das Declarações Por Faixa de Rendimentos Totais (em salários-mínimos)

Valores em R\$ milhões

Faixa SM Mensal	Qtde Declarantes	Rendim. Tribut.	Rendim. Tribut. Exclus.	Rendim. Isentos	Imposto Devido	Doações e Heranças Recebidos	Bens e Direitos	Doações Efetuadas
Até 1/2	1.604.246	1.110,77	146,77	263,62	0,02	2,51	311.655,59	957,11
De 1/2 a 1	578.381	4.975,59	242,51	699,00	0,15	12,76	67.171,87	184,88
De 1 a 2	2.755.245	43.655,42	1.623,49	6.499,02	1,13	81,44	327.870,44	562,12
De 2 a 3	5.014.845	135.856,84	8.796,73	15.271,23	404,80	181,22	466.055,50	872,45
De 3 a 5	8.262.962	322.633,21	26.223,85	54.106,30	6.348,92	984,14	894.670,47	1.783,86
De 5 a 7	4.316.910	245.948,76	22.023,01	50.870,07	12.338,48	1.846,49	724.203,71	1.759,58
De 7 a 10	3.219.144	249.138,21	24.438,66	62.356,49	22.211,34	2.972,61	796.998,15	31.466,02
De 10 a 15	2.526.189	269.857,80	29.508,51	85.199,97	35.293,13	4.421,73	956.287,63	2.858,15
De 15 a 20	1.167.190	165.207,33	20.683,24	66.463,50	26.005,52	3.890,12	689.994,37	2.245,76
De 20 a 30	1.073.869	197.198,67	28.396,73	100.128,29	34.473,24	6.641,79	970.452,20	3.728,53
De 30 a 40	462.066	110.538,55	18.533,01	70.142,24	20.747,34	5.302,83	652.018,28	28.512,49
De 40 a 60	340.832	94.559,36	21.735,02	88.543,26	18.465,74	7.981,11	739.514,93	8.756,65
De 60 a 80	117.987	35.199,37	12.391,79	53.803,75	7.119,31	5.559,48	403.704,51	97.696,69
De 80 a 160	122.641	42.143,33	21.567,30	102.302,42	8.894,52	12.496,00	746.421,35	5.081,24
De 160 a 240	30.762	13.990,22	10.278,35	50.327,53	3.038,27	6.592,99	356.296,55	3.046,41
De 240 a 320	13.567	7.779,53	7.135,74	31.942,87	1.710,26	4.467,29	229.453,66	1.915,07
Mais de 320	28.007	35.640,27	77.873,98	257.190,17	7.784,50	46.889,95	1.801.748,06	24.834,56
Total	31.634.843	1.975.433,24	331.598,71	1.096.109,71	204.836,68	110.324,45	11.134.517,26	216.261,57

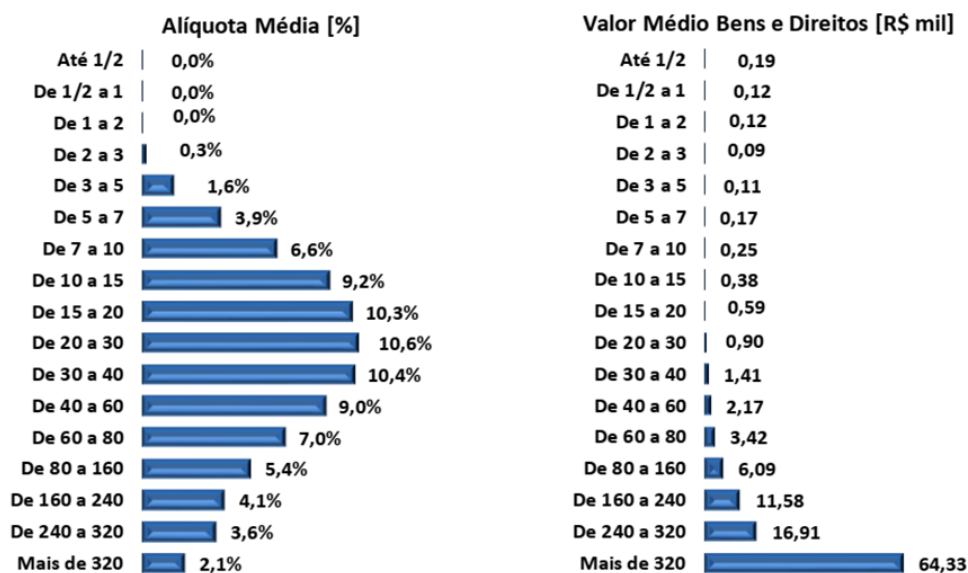
Fonte: Receita Federal³³. Tabela extraída da planilha “Tab9_Fx Rend Total”.

A partir dos dados desta tabela, calcula-se a alíquota média anual de cada faixa, que corresponde ao percentual do imposto devido em relação aos rendimentos totais anuais dos integrantes da faixa, bem como o valor médio de bens e direitos por faixa em milhares de real (R\$ mil). Os bens e direitos representam o valor do patrimônio declarado pelo contribuinte, tendo por referência o valor em 31 de dezembro do ano-calendário a que se refere a declaração. Na figura 4, apresentam e analisam-se, posteriormente, os gráficos resultantes da alíquota média e do valor médio de bens e direitos.

³² Rendimentos totais = rendimentos tributáveis + rendimentos sujeitos à tributação exclusiva + rendimentos isentos.

³³ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF*: ano-calendário 2020, exercício 2021 - tabelas. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/tabelas-irpf-ac2020_v3.xls. Acesso em: 26 maio 2022.

Figura 4 – Evolução da alíquota média e do patrimônio médio, por faixas de salários-mínimos



Fonte: Receita Federal³⁴.

Sendo o IRPF um imposto que possui alíquotas progressivas, o comportamento esperado para o gráfico da alíquota média seria uma curva crescente e não uma parábola, haja vista que quanto maior o rendimento, maior é a alíquota. Entretanto, verifica-se que a alíquota média cresce até a faixa de 20 a 30 salários-mínimos, chegando a 10,6%. A partir dessa faixa, o gráfico passa a ter um comportamento decrescente com a regressão da alíquota nas faixas posteriores, até atingir 2,1% para os contribuintes que possuem rendimentos superiores a 320 salários-mínimos.

Portanto, conforme expõe o gráfico, a partir dos rendimentos superiores a 5 salários-mínimos, os contribuintes da última faixa, cujos rendimentos são superiores a 320 salários-mínimos, em média, pagam, proporcionalmente, menos imposto de renda do que aqueles que auferem menores rendimentos. Conforme demonstra-se adiante, a parcela mais rica da sociedade utiliza de mecanismos legais para que a renda auferida seja constituída, principalmente, por rendimentos que possuem uma tributação privilegiada ou mesmo que são isentos de tributação.

O segundo gráfico representa o valor médio do patrimônio declarado, que se manifesta como uma curva crescente. Destaca-se, na última faixa, a elevação do valor médio dos bens e direitos de quase quatro vezes o valor da faixa anterior, fato que indica a concentração de renda nesse grupo. O cotejo entre os dois gráficos nos permite inferir que o Imposto de Renda da Pessoa Física contribui para a concentração de riqueza. Se, efetivamente, o contribuinte com maiores rendimentos é tributado a alíquotas menores, ele fica com mais renda disponível e, portanto, com maior capacidade para acumular riqueza.

O exame dos dados referentes aos anos-calendário 2017³⁵, 2018³⁶ e 2019³⁷ revelam que os gráficos da alíquota média possuem o mesmo comportamento daquele referente ao ano-calendário 2020, qual seja, cur-

³⁴ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/capa_indice_tabelas_ac2020_v2.pdf. Acesso em: 26 maio 2022. p. 9.

³⁵ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2017, exercício 2018*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-ac-2017.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

³⁶ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2018, exercício 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

³⁷ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2019, exercício 2020*. Brasília, 2021. Disponível em:

va em parábola com a alíquota média máxima pertencente à faixa de 20 a 30 salários-mínimos. Conclui-se, portanto, que o Imposto de Renda da Pessoa Física é regressivo a partir dessa faixa de rendimento e que esse comportamento regressivo se mantém ao longo do tempo, contribuindo, dessa forma, para a perpetuação da desigualdade econômica apontada nos indicadores sociais examinados anteriormente.

Seguindo com o estudo, na faixa de 20 a 30 salários-mínimos, estão 1.073.869 declarantes e o valor médio do patrimônio desse grupo é de R\$ 900,00 reais. Ao se comparar os dados desse grupo com a última faixa, qual seja, com aqueles declarantes que auferiram rendimentos superiores a 320 salários-mínimos, constata-se que a alíquota média do grupo com rendimentos entre 20 e 30 salários-mínimos é 5 vezes superior àquela dos contribuintes com rendimentos superiores a 320 salários-mínimos; e que o patrimônio médio desse último grupo é mais de 71 vezes superior ao patrimônio médio do primeiro grupo, corroborando a concentração de riqueza na última faixa.

O grupo com maior número de declarantes é a faixa de 3 a 5 salários-mínimos com 8.262.962 declarantes, cuja alíquota média é 1,6% e o patrimônio médio é R\$ 111,00. Embora essa faixa albergue o maior número de declarantes, o patrimônio total desse grupo representa, apenas, 8,03% do patrimônio declarado por todos os contribuintes. Ao se comparar esse grupo com aquele cujos rendimentos são superiores a 320 salários-mínimos, verifica-se que, nessa última faixa, estão, apenas, 28.007 declarantes, com alíquota média de 2,1% e patrimônio médio de R\$ 64.330,00. Do universo de 31.634.843 de declarantes, os contribuintes que estão na faixa com rendimentos superiores a 320 salários-mínimos representam, apenas, 0,08%; enquanto o patrimônio declarado pelo grupo representa 16,18% do patrimônio declarado por todos os contribuintes. Novamente, os dados expõem a grande concentração de renda por aqueles que estão no topo da hierarquia econômica.

O problema da iniquidade do IRPF se manifesta, de forma muito evidente, quando os dados são agrupados segundo a categoria profissional declarada pelo contribuinte, que é denominada de natureza da ocupação, conforme Tabela 13 do documento referente ao ano-calendário 2020³⁸. Para fins do presente estudo, destacaram-se os seguintes grupos: (a) empregado de empresa setor privado, exceto instituição financeira; (b) profissional liberal ou autônomo sem vínculo de emprego; (c) proprietário de empresa ou firma individual ou empregador-titular; (d) capitalista que auferiu rendimento de capital, inclusive aluguéis. Esses grupos representam 51,26% do total de declarantes e 64,12% do patrimônio declarado.

Na figura 5, apresenta-se um recorte da Tabela 13, cujos dados agrupam-se segundo a natureza de ocupação declarada pelo contribuinte, sendo apresentadas as linhas e colunas de interesse do presente estudo. Os valores são expressos em R\$ bilhões. Destaca-se que a linha totalizadora representa o total de todas as linhas da tabela, não apenas das quatro categorias selecionadas.

Figura 5 – Resumo das declarações por natureza da ocupação

Natureza de Ocupação	Qtde Declarantes	Rendim. Tribut.	Rendim. Tribut. Exclus.	Rendim. Isentos	Imposto Devido	Imposto Devido Total	Bens e Direitos
(a) Empregado de empresa setor privado, exceto instit. financ.	9.807.756	583,60	83,21	112,71	53,74	53,82	1.540,46
(b) Profissional liberal ou autônomo sem vínculo de emprego	2.065.253	98,13	14,72	94,50	9,36	9,38	955,93
(c) Proprietário de empr. ou firma indiv. ou empregador-titular	4.188.148	155,00	82,75	523,33	13,65	13,66	4.344,63
(d) Capitalista que auferiu rendim. de capital, inclus. aluguéis	156.617	10,23	6,78	16,54	1,33	1,33	298,05
TOTAL	31.634.843	1.975,43	331,60	1.096,11	204,84	205,56	11.134,52

Fonte: Receita Federal³⁹. Recorte da Tabela 13. Valores em R\$ bilhões.

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac2019-republicacao-set-2021.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

³⁸ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021 - tabelas*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/tabelas-irpf-ac2020_v3.xls. Acesso em: 26 maio 2022.

³⁹ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021 - tabelas*. Brasília, 2021.

Considerando-se as informações contidas na Tabela 13, calcularam-se as informações constantes na tabela da Figura 6.

Figura 6 – Dados agrupados pela ocupação declarada

	% Declarantes	% Imposto Devido	% Bens e Direitos	Bens e Direitos / declarante (em R\$ 1,00)	Σ Rendimentos (tributáveis; t. exclusiva; isento) em R\$ milhões	% Rendimentos tributáveis	% Tributação exclusiva	% Rendimentos isentos	IR Devido médio por declarante em R\$	IRTot médio em R\$ (IR devido Tot em R\$ / Declarantes)	Alíquota média
(a)	31,00%	26,24%	13,84%	157.065,99	779.520,59	74,87%	10,67%	14,46%	5.474,10	5.487,19	6,90%
(b)	6,53%	4,57%	8,59%	462.865,25	207.347,24	47,33%	7,10%	45,58%	4.515,90	4.542,80	4,52%
(c)	13,24%	6,66%	39,02%	1.037.363,26	761.074,20	20,37%	10,87%	68,76%	3.243,59	3.260,68	1,79%
(d)	0,50%	0,65%	2,68%	1.903.057,80	33.553,44	30,49%	20,21%	49,30%	8.491,09	8.515,56	3,97%

Fonte: elaboração própria. Valores calculados a partir dos dados da Tabela 13⁴⁰.

O grupo (a) que abrange a grande maioria dos trabalhadores formais do setor privado representa 31% dos declarantes; o grupo (b) abrange os profissionais sem vínculo empregatício e representa 6,53% dos declarantes; o grupo (c) é constituído por empresários e representa 13,24% dos declarantes e, por fim, o grupo (d) abrange contribuintes cujos rendimentos decorrem do produto do capital, representando 0,50% dos declarantes.

Com efeito, mais de um terço dos declarantes, trabalhadores assalariados, possuem apenas 13,84% do patrimônio declarado, enquanto o grupo de empresários que constitui 13,24% dos declarantes possui 39,02% de todo o patrimônio declarado, fato que demonstra a concentração de renda. O imposto de renda total médio devido pelo grupo (a) é de R\$ 5.487,19, enquanto o do grupo (c) é de R\$ 3.260,68. Em outros termos, o imposto médio devido pelo grupo de trabalhadores assalariados é 68,28% maior do que o imposto médio devido pelos empresários. Fato que contribui para a concentração de renda.

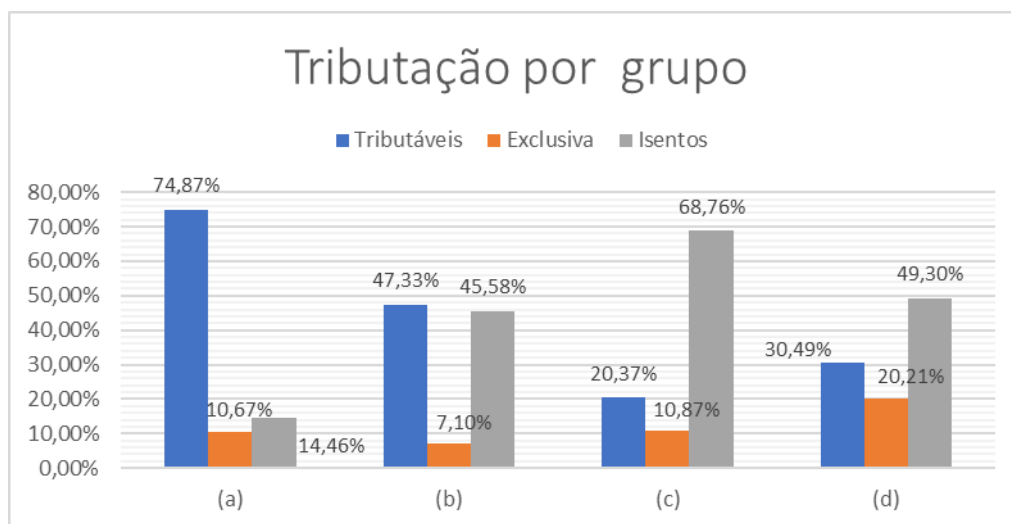
Ao se examinar os bens e direitos *per capita* de cada grupo, constata-se que o patrimônio do grupo dos empresários, grupo (c), cujo valor *per capita* é R\$ 1.037.363,26, é quase 7 vezes superior ao do grupo dos trabalhadores assalariados, grupo (a), cujo valor é de R\$ 157.065,99. A concentração de renda exposta pelos dados apresentados tem relação com a composição dos rendimentos auferidos por cada grupo.

Sendo a alíquota média do grupo a relação percentual entre o imposto devido e os rendimentos totais auferidos, verificam-se os seguintes valores de alíquota para cada grupo: (a) 6,90%, (b) 4,52%, (c) 1,79%, (d) 3,97%. Ou seja, a alíquota do IRPF do grupo dos trabalhadores assalariados é quase quatro vezes superior à alíquota do grupo (c) dos empresários e quase duas vezes superior à alíquota do grupo (d) capitalistas. Portanto, desses quatro grupos, aquele que é detentor de menor riqueza é o mais onerado pelo IRPF. No gráfico 1, para cada grupo, apresenta-se a distribuição dos rendimentos segundo o tipo de tributação.

Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/tabelas-irpf-ac2020_v3.xls. Acesso em: 26 maio 2022.

⁴⁰ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021 - tabelas*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/tabelas-irpf-ac2020_v3.xls. Acesso em: 26 maio 2022.

Gráfico 1 – Tipo de tributação por natureza da ocupação



Fonte: elaboração própria. Valores calculados com base nos dados da Tabela 13⁴¹.

Os dados demonstram que, no grupo (a), dos trabalhadores assalariados, a renda é composta por 74,87% de rendimentos tributáveis e 14,46% de rendimentos isentos. Já no grupo (c), composto por empresários, apenas 20,37% da renda é composta por rendimentos tributáveis, enquanto 68,76% dos rendimentos desse grupo são isentos. Nesse sentido, é possível concluir que o Imposto de Renda da Pessoa Física contribui para a concentração de renda e, conseqüentemente, para a expansão da desigualdade econômica.

Em que pese o comando constitucional dispor que o imposto de renda será norteado pelos princípios da generalidade e da universalidade (CF Art. 153, §2º, I), a análise apresentada demonstra a existência de grupos privilegiados, cuja parcela significativa de seus rendimentos se enquadram no critério de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, em geral mais benéfica, ou na categoria de rendimentos isentos ou não tributáveis, provocando, conseqüentemente, uma efetiva distorção na progressividade, pilar da tributação sobre a renda albergada pela Constituição.

O exame dos dados, segundo os critérios dos rendimentos totais por faixas salariais e por natureza da ocupação do declarante, nos permite inferir que o Imposto de Renda da Pessoa Física, efetivamente, é regressivo no topo da hierarquia econômica, que os detentores de grande riqueza ou patrimônio são, proporcionalmente, menos onerados que os mais pobres, e que o IRPF contribui para o aumento da concentração de renda e da desigualdade econômica entre os cidadãos brasileiros.

A burla do Princípio da Capacidade Contributiva e da progressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física ocorre por meio da seletividade de rendimentos que são isentos da tributação ou que possuem uma tributação exclusiva mais benéfica. Assim, os detentores de poder econômico influenciam o processo legislativo de modo a selecionar determinados rendimentos aos quais são dados tratamentos diferenciados.

São muitos os casos de tratamento especial previstos na legislação brasileira. Por exemplo, a Lei n.º 9.249, de 26 de dezembro de 1995⁴², estabeleceu isenção para a distribuição de lucros e dividendos destinados aos acionistas e proprietários de empresas, ao passo que se tributam os mesmos lucros, quando distribuídos para

⁴¹ RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021 - tabelas*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/tabelas-irpf-ac2020_v3.xls. Acesso em: 26 maio 2022.

⁴² BRASIL. *Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

os trabalhadores na forma de participação nos lucros e resultados, pela tabela de alíquotas progressivas. Um tratamento diferenciado que aumenta a desigualdade econômica entre empregados e empregadores.

No estudo das isenções com finalidades fiscais e extrafiscais, Paulo Paiva e Alexandre Lima destacam que a isenção tem por objetivo atender o interesse público e como tal promover o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais. Portanto, as isenções devem reduzir as desigualdades e nunca as aprofundar. Ressaltam, ainda, a possibilidade de mitigação da capacidade contributiva para concretizar políticas governamentais, desde que fundamentadas em finalidades e valores constitucionais.⁴³

Outro exemplo que merece destaque é a tributação sobre os rendimentos de aplicações financeiras que possuem alíquotas regressivas conforme o tempo, bem como a tributação sobre os rendimentos auferidos com renda variável, cuja alíquota é de 15% na maioria dos casos.

Dessa forma, uma parcela significativa dos rendimentos auferidos pelos setores mais abastados da sociedade são constituídos por rendimentos isentos ou por rendimentos que tenham uma tributação diferenciada. No gráfico 1, os grupos constituídos por profissionais liberais (b), empresários (c) e capitalistas (d) possuem cada um mais de 50% da renda enquadrada em tributação isenta ou em tributação exclusiva. Esta é a razão para a alíquota média ser decrescente nas faixas de rendimentos pertencentes ao topo da hierarquia de rendimentos.

O fenômeno da busca por tributação privilegiada não é exclusivo da elite brasileira. Na obra *Povo, poder e lucro*, Joseph E. Stiglitz expõe o crescimento da desigualdade econômica nos Estados Unidos, para quem:

O sistema americano de impostos regressivos — aqueles no topo pagam uma porcentagem menor de sua renda em impostos do que aqueles na base — é não só injusto, mas também enfraquece a macroeconomia, destruindo empregos. O mesmo se dá com as várias brechas legais e desvios fiscais usados pelos super ricos: eles não só aumentam a desigualdade, como também distorcem e enfraquecem a economia⁴⁴.

No contexto de estímulo econômico por meio do trabalho e oportunidades para todos, Stiglitz destaca a importância do papel do governo para a promoção da justiça social, bem como para garantir que todos terão uma renda que os permita sobreviver. Na medida em que as economias se tornam mais dinâmicas, os objetivos sociais mais amplos de oportunidades e justiça social devem fazer parte do plano. Assim, deve-se promover uma distribuição mais igual da renda do mercado de trabalho, que ele chama de pré-distribuição. Devem-se utilizar os mecanismos de taxação progressiva, transferências e programas de gastos públicos para equalizar os padrões de vida das pessoas⁴⁵.

No quadro 1, relacionam-se os principais rendimentos auferidos pelas pessoas físicas que são submetidos à tributação do IRPF. Além da descrição do rendimento, é apresentado o regime de tributação, a alíquota ou conjunto de alíquotas, bem como a fundamentação legal.

⁴³ PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 450-471, abr. 2019.

⁴⁴ STIGLITZ, Joseph Eugene. *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 216.

⁴⁵ STIGLITZ, Joseph Eugene. *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Rio de Janeiro: Record, 2020. p. 219-220.

Quadro 1 – Regime de Tributação do IRPF

Rendimentos	Regime de Tributação PF	Alíquota	Dispositivo Legal
Rendimento do Trabalho Assalariado no País (salários, ordenados, vencimentos, soldos, subsídios, corretagem etc.)	Antecipação do devido na DAA ⁴⁶ , exceto 13º salário.	Tabela progressiva mensal	RIR/2018, arts. 36, 677, 681, 698, 699 e 775; LC n.º 123, de 2006, art. 14.
Rendimentos do Trabalho Sem Vínculo Empregatício (honorários de profissionais liberais, prestadores de serviços, corretagens, comissões etc.)	Antecipação do devido na DAA	Tabela progressiva mensal	RIR/2018, art. 685; IN RFB n.º 1.500/2014, art. 22.
Participação nos Lucros ou Resultados (PLR)	Exclusivo de fonte.	Tabela progressiva específica	RIR/2018, art. 683; Lei n.º 10.101/2000, art. 3º, §§ 5º ao 10.
Aluguéis, Royalties e Juros Pagos à Pessoa Física	Antecipação do devido na DAA	Tabela progressiva mensal	RIR/2018, arts. 41, 44, 45, 677, 688 e 701; IN RFB n.º 1.500/2014, art. 31.
Lucros ou dividendos	Isento ou não tributável	Não se aplica	Lei n.º 9.249/1995, art. 10.
Lucros distribuídos por Microempresa e EPP optante do Simples	Isento ou não tributável	Não se aplica	LC n.º 123/2006, art. 14.
Rendimentos da Poupança	Isento ou não tributável	Não se aplica	Lei n.º 8.981/1995, art. 68, caput, inciso III.
Remuneração produzida pelas letras hipotecárias, pelos certificados de recebíveis imobiliários e pelas letras de crédito imobiliário	Isento ou não tributável	Não se aplica	Lei n.º 8.981/1995, art. 68, caput, inciso III; e Lei n.º 11.033/2004, art. 3º, caput, inciso II.
Rendimentos distribuídos pelos fundos de investimento imobiliários cujas quotas sejam admitidas à negociação exclusiva em bolsas de valores ou em mercado de balcão organizado.	Isento ou não tributável	Não se aplica	Lei n.º 11.033/2004, art. 3º, caput, incisos II e III.
Ganhos líquidos auferidos por pessoa física em operações no mercado à vista de ações nas bolsas de valores e em operações com ouro, ativo financeiro, cujo valor das alienações realizadas em cada mês seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 para o conjunto de ações e para o ouro, ativo financeiro, respectivamente.	Isento ou não tributável	Não se aplica	Lei n.º 8.981/1995, art. 72, § 8º; e Lei n.º 11.033/2004, art. 3º, caput, inciso I.
Remuneração produzida pelo Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, pelo Warrant Agropecuário – WA, pelo Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, pela Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e pelo Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, instituídos pelos art. 1º e art. 23 da Lei n.º 11.076/2004.	Isento ou não tributável	Não se aplica	Lei n.º 11.033/2004, art. 3º, caput, inciso IV; e Lei n.º 11.311/2006, art. 7º.

⁴⁶ DIRPF.

Rendimentos	Regime de Tributação PF	Alíquota	Dispositivo Legal
Juros sobre o Capital Próprio	Definitiva, Exclusivo de fonte	15%	RIR/2018, arts. 355 e 726; Lei n.º 9.249/1995, art. 9º.
Aplicações Financeiras de Renda Fixa, exceto em Fundos de Investimento – Pessoa Física	Definitiva, Exclusivo de fonte	Regressiva no tempo: 22,5%, 20%, 17,5%, 15%	RIR/2018, art. 790.
Fundos de Investimento e Fundos de Investimento em Quotas de Fundos de Investimento	Definitiva, Exclusivo de fonte	Regressiva no tempo: 22,5%, 20%, 17,5%, 15%	RIR/2018, art. 798.
Fundos de Investimento em Ações e Fundos de Investimento em Quotas de Fundos de Investimento em Ações	Definitiva, Exclusivo de fonte	15%	RIR/2018, art. 807; Lei n.º 9.491/1997, art. 31; IN RFB n.º 1.585/2015, arts. 18 a 23.
Fundos de Investimento Imobiliário	Definitiva, Exclusivo de fonte	20%	RIR/2018, arts. 826, 827 e 829; IN RFB n.º 1.585/2015, arts. 35 a 40.
Ganho de Capital na alienação de bens e direitos	Definitiva	15%; 17,5%; 20% ou 22,5%	Lei n.º 8.981/1995, art. 21.

Em relação ao exame do quadro 1, verifica-se que o regime de tributação do IRPF onera, de forma mais gravosa, os rendimentos do trabalho e, de forma menos onerosa, os rendimentos do capital. Esses beneficiados com isenções ou alíquotas privilegiadas. Ressalta-se que se submetem os rendimentos do trabalho, em regra, ao regime de apuração anual, ou seja, embora o imposto seja devido mensalmente na forma de antecipação, esses rendimentos são anualizados e levados para a declaração de ajuste anual, podendo haver novo enquadramento em alíquotas maiores, na medida em que os rendimentos são adicionados para fins de cálculo do imposto devido.

Já os rendimentos do capital, quando tributados, em geral são submetidos ao regime de tributação definitiva e exclusiva de retenção na fonte. Ou seja, não são adicionados aos demais rendimentos auferidos no período pelo contribuinte, bem como estão sujeitos a alíquotas menores, conforme exposto no quadro acima. O resultado pode ser verificado nos gráficos apresentados, a partir dos quais se constata que os rendimentos dos contribuintes que estão no topo da hierarquia econômica são menos onerados pelo IRPF do que os rendimentos do trabalho assalariado, auferidos, em geral, pelos contribuintes que estão na base da hierarquia econômica.

O IRPF cria, dessa forma, duas classes de contribuintes. Na primeira classe, se encontram a maioria dos cidadãos brasileiros, incluindo os mais pobres e aqueles pertencentes à classe média, composta por trabalhadores assalariados, prestadores de serviço, profissionais liberais, pensionistas, servidores públicos, dentre outros, cujos rendimentos estão sujeitos ao regime da tabela progressiva, nos quais a alíquota máxima de 27,5% é aplicada a partir do recebimento de rendimentos maiores que 3,8⁴⁷ salários-mínimos. Portanto, estão sujeitos ao regime mais gravoso do IRPF que combina poucas faixas de tributação com o baixo valor para a faixa de tributação alcançada pela maior alíquota. A título de exemplo, estão submetidos a esse regime de tributação os seguintes rendimentos: salários, ordenados, soldos, pensões, aposentadorias, 1/3 de férias remuneradas, horas extra, subsídios, honorários, corretagens, comissões, remunerações de prestadores de serviço e participação nos lucros e resultados.

⁴⁷ Valor tem por referência o salário-mínimo e faixa máxima da tabela progressiva mensal referentes ao ano de 2022, cujos valores são respectivamente: R\$ 1.212,00 e R\$ 4.664,68.

Ressalta-se que o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) realiza uma pesquisa mensal do valor da cesta básica nacional, a partir da qual estabelece qual deveria ser o valor ideal do salário-mínimo para que sejam atendidas as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família previstas na Constituição. O valor de referência, para o mês de julho de 2022, foi de R\$ 6.388,55⁴⁸. Assim, conclui-se que um trabalhador que recebesse o valor mínimo essencial para a sua subsistência estaria enquadrado na maior alíquota de tributação do Imposto de Renda da Pessoa Física.

A segunda classe de contribuintes é formada por aqueles que estão no topo da hierarquia econômica, cuja renda é formada, substancialmente, por rendimentos isentos ou por aqueles submetidos a regimes de tributação privilegiada. A seguir relacionam-se alguns desses rendimentos: lucros e dividendos, juros sobre o capital próprio, rendimentos de aplicações financeiras, rendimentos aplicações em fundos de investimentos, ganho de capital e rendimentos de renda variável. Conforme demonstrado no gráfico 1, pertencem a essa classe aqueles que se declararam empresários e capitalistas. Com efeito, a regressividade do IRPF contribui para o aumento da desigualdade econômica entre ricos e pobres no presente, bem como estende o problema para as gerações futuras.

Relatório produzido pela OCDE aborda o problema da baixa mobilidade social nos países membros e em algumas economias emergentes como o Brasil. Ao tratar da mobilidade entre gerações, o relatório mediu a persistência intergeracional nos resultados socioeconômicos ao longo das gerações. O documento revela o quanto a situação econômica futura de um filho está relacionada com a de seus pais. O indicador possui intervalo de 0% a 100%⁴⁹. O Brasil se destaca, negativamente, com índice de 70%, localizado entre os piores países avaliados. Em países com alta desigualdade e baixa mobilidade como o Brasil, o índice de persistência indica que seriam necessárias nove gerações, 225 anos, para que os descendentes de baixa renda possam atingir a média do país⁵⁰.

Em sintonia com as ideias desenvolvidas neste artigo, ao tratar das políticas para garantir igualdade de oportunidades para todas as crianças, o relatório destaca a importância da implementação de políticas que afetam a acumulação de riqueza como uma ferramenta importante para aumentar a mobilidade social. A recomendação é limitar a evasão fiscal de riqueza, herança e doações, e projetar sistemas progressivos de tributação⁵¹.

Nesse contexto, o estudo destaca a importância da taxaço do patrimônio para a promoção da mobilidade social. Segundo o relatório, a distribuição de riqueza é, em média, duas vezes mais desigual do que a distribuição de renda. A acumulação de riqueza de certo modo explica a tendência dos descendentes de pais ricos se manterem no topo, haja vista que as famílias de alta renda tendem a receber doações e heranças, o que explicaria o fenômeno denominado “tetos pegajosos”, da mesma forma que a ausência de ativos para enfrentar variações econômicas explica a dificuldade de ascensão daqueles que estão na base, fenômeno denominado “pisos pegajosos”⁵².

⁴⁸ DIEESE. *Pesquisa nacional da cesta básica de alimentos*: salário mínimo nominal e necessário. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 08 ago. 2022.

⁴⁹ 0% indica alta mobilidade relativa, na qual a situação econômica dos pais não possui influência no resultado econômico do filho adulto, e o valor 100% indica baixa mobilidade relativa, em que todos os rendimentos do filho são determinados pela situação econômica dos pais.

⁵⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *A broken social elevator?: how to promote social mobility*. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 26-27.

⁵¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *A broken social elevator?: how to promote social mobility*. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 17.

⁵² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *A broken social elevator?: how to promote social mobility*. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>. Acesso em: 29 jun. 2022. p. 318.

4 Proposta de alteração do IRPF

Após abordado o problema da desigualdade social e identificada a iniquidade do Sistema Tributário Brasileiro, em especial demonstrada a regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física, este estudo tem por objetivo provocar o debate sobre a necessidade de tornar a matriz tributária brasileira mais justa, entendendo por justiça fiscal a estruturação de um sistema tributário no qual a parcela mais rica da sociedade brasileira seja responsável por suportar o maior ônus financeiro necessário para satisfazer as despesas do Estado. De forma que a justiça fiscal se torne política de Estado, que tenha por finalidade contribuir para se alcançarem os objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

A iniquidade do Sistema Tributário Brasileiro se revela, de forma contundente, por meio da regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física, que contribui para o aumento da concentração de renda no país. Nesse sentido, as distorções do IRPF devem ser corrigidas, de tal forma que a legislação do tributo esteja alicerçada no Princípio da Capacidade Contributiva, na progressividade e na proteção contra a tributação do mínimo existencial.

Ao tratar da igualdade que legitima as relações econômicas de uma comunidade, Rafael Köche e Marciano Buffon se afastam da igualdade formal para defender que a tributação deve ser norteada pela noção de capacidade, ou seja, pelo Princípio da Capacidade Contributiva, no qual o mínimo existencial seja protegido da tributação. Assim, o modelo de tributação deve colocar no centro do sistema tributário o Princípio da Capacidade Contributiva como expressão do Princípio da Igualdade em matéria tributária, para eles

é justamente esse enfrentamento que precisa ser feito para que se evidencie as desigualdades econômicas e sociais, estruturando modelos de intervenção econômica do Estado (via tributação) como meios de redução da desigualdade⁵³.

Piketty nos ensina que, além da questão técnica, o imposto é uma questão eminentemente política e filosófica e que “sem impostos, a sociedade não pode ter um destino comum e a ação coletiva é impossível”⁵⁴. Nesse sentido as propostas delineadas a seguir não têm por fim definir um sistema ideal de tributação, mas apontar um caminho para que os cidadãos brasileiros possam, por meio de seus representantes, estabelecer de forma soberana e democrática qual deve ser a fonte dos recursos aptas a suportar o estado brasileiro.

O Regulamento do Imposto de Renda⁵⁵ prevê que o auferimento de rendimentos pelo contribuinte por qualquer forma e a qualquer título é suficiente para a incidência do imposto de renda, independentemente do tipo de rendimento, da denominação, da localização ou natureza jurídica, conforme dispõe o seu art. 34⁵⁶. Nesses termos, em sintonia com os princípios constitucionais abordados neste estudo, em especial fundamentado no princípio da igualdade, propõe-se que a renda ou proventos de qualquer natureza auferidos pela pessoa física tenham por referência a tributação com alíquotas definidas por meio de uma tabela progressiva única.

Por sua vez, a fim de contribuir com a solução para o problema da regressividade do IRPF, os rendimentos auferidos a partir da distribuição de lucros e dividendos devem tributados pelo IRPF da mesma forma em que são tributadas as importâncias recebidas pelos trabalhadores a título de participação nos lucros ou

⁵³ KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 76-92, 2015.

⁵⁴ PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. p. 612.

⁵⁵ BRASIL. *Decreto n. 9.580, de 22 de novembro de 2018*. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9580.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

⁵⁶ Art. 34. A tributação independe da denominação dos rendimentos, dos títulos ou dos direitos, da localização, da condição jurídica ou da nacionalidade da fonte, da origem dos bens produtores da renda e da forma de percepção das rendas ou dos proventos, sendo suficiente, para a incidência do imposto sobre a renda, o benefício do contribuinte por qualquer forma e a qualquer título. BRASIL. *Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988*. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7713compilada.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

nos resultados das empresas, ou seja, tributados exclusivamente na fonte com base na tabela progressiva. A tributação na fonte decorre da dificuldade de tributar sócios ou cotistas pessoas físicas que sejam residentes no exterior.

Da mesma forma, as isenções devem ser revistas e os rendimentos do capital resultantes de aplicações financeiras, de aplicações em fundos de investimento, de ganhos auferidos em aplicações de renda variável ou em operações realizadas em bolsa de valores, bem como o ganho de capital auferido na alienação de bens e direitos devem ser tributados por meio da tabela progressiva. A existência de um regime único de tributação contribui para a simplificação do sistema, assim como facilita o cumprimento da obrigação tributária.

Propõe-se, ainda, atualização da tabela progressiva, para que o rendimento mínimo necessário à subsistência seja protegido da tributação, além do incremento no número de alíquotas de modo a aumentar a progressividade do imposto, bem como a criação de uma alíquota especial destinada a majorar a tributação de elevados rendimentos. Essa alíquota teria a função extrafiscal de conter a concentração de renda e atuar como instrumento de redução da desigualdade econômica.

Nesse contexto, o sistema tributário deve ser instrumento de transferência de riqueza, na medida em que deve aliviar a carga tributária incidente sobre os mais pobres, possibilitando o acesso a bens e serviços que garantam a todos usufruir de um patamar mínimo civilizatório, e que o volume expressivo da arrecadação tenha origem na renda e patrimônio dos ricos, dos super ricos e das grandes empresas, bem como que seja capaz de limitar o acúmulo excessivo de riqueza, estando a tributação, dessa forma, em harmonia com os princípios constitucionais.

5 Considerações finais

O problema da desigualdade social no Brasil tem raízes no descobrimento do país. Embora figure entre as maiores economias do planeta e seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo, o Brasil possui mais de ¼ de seus cidadãos vivendo em situação de pobreza, bem como ostenta o título de um dos países com maior desigualdade de riqueza do mundo, segundo o *World Inequality Report 2022*.

A concentração de renda por uma pequena parcela da população explica, em certa medida, o problema da desigualdade social no Brasil. Neste trabalho, apresentou-se uma das causas da elevada concentração de riqueza no Brasil, qual seja, a iniquidade do Sistema Tributário Nacional, cuja matriz tributária está alicerçada nos em tributos que oneram os cidadãos pertencentes à base da hierarquia econômica de forma mais gravosa do que onera aqueles que pertencem ao topo da hierarquia econômica.

A partir de dados extraídos das declarações de imposto de renda dos contribuintes brasileiros, mesmo o Imposto de Renda da Pessoa Física, que possui alíquotas crescentes, apresenta-se regressivo para os rendimentos auferidos pelas pessoas que estão no topo da hierarquia econômica. A burla do Princípio da Capacidade Contributiva e da progressividade do IRPF ocorre, legalmente, por meio de um tratamento mais benéfico, ou mesmo de isenções, destinado a determinados tipos de rendimentos, como aplicações financeiras e o recebimento de lucros e dividendos.

A regressividade das alíquotas efetivas do IRPF demonstrada neste estudo contribui com o alargamento das diferenças sociais, com a concentração de renda e, conseqüentemente, com o aumento do poder econômico e político de um pequeno grupo de pessoas privilegiadas. Fatos que são refletidos pelos indicadores sociais apresentados. O Princípio da Solidariedade no sistema constitucional tributário, ensinado pela professora Regina Helena Costa, é relegado. Verifica-se uma elite que utiliza o seu poder político para criar mecanismos de isenções fiscais ou tratamento tributário privilegiado que os permita fugir da tributação.

Nesse sentido, o sistema tributário sufoca os mais pobres e a classe média ao passo que alivia o ônus tributário para a parcela mais rica. É o que ficou comprovado quando se analisou a distribuição do tipo de rendimento (se tributável, com tributação exclusiva ou isento de tributação) pela natureza da ocupação declarada pelo contribuinte, na qual o grupo composto por trabalhadores formais, ligados ao setor privado, tem quase a totalidade de seus rendimentos como tributáveis, enquanto os grupos formados por empresários, capitalistas e profissionais liberais possuem mais de 50% de seus rendimentos com tributação privilegiada ou com isenção fiscal.

O caminho apontado é a reformulação do sistema tributário brasileiro, de modo a torná-lo mais justo, onde o maior ônus tributário seja suportado pelos mais ricos, ao passo que haja um alívio do ônus tributário suportado pelas camadas mais pobres da sociedade. Assim, o Princípio da Capacidade Contributiva, a progressividade e a proteção contra a tributação do mínimo existencial devem ser atributos estruturantes da legislação tributária.

Com efeito, o IRPF deve ser reformulado de modo a corrigir as distorções que o tornam regressivo. Nesse sentido, pressupõe-se a utilização da tabela progressiva como parâmetro para tributar qualquer tipo de rendimento, se propõe que haja a revisão das isenções, que a quantidade de faixas de tributação seja aumentada, que o mínimo existencial seja protegido da tributação e, por fim, a criação de uma alíquota especial para tributar, de forma mais contundente, os super rendimentos, de tal forma que a concentração de renda seja inibida.

Por fim, este estudo analisou a tributação como instrumento para combater a desigualdade social e contribuir para erradicar a pobreza, objetivos constitucionais estabelecidos pelo legislador constituinte. Resta demonstrada a importância do Princípio da Capacidade Contributiva e da Proteção da tributação do mínimo existencial como instrumentos delineadores da política tributária, de forma a se construir um sistema tributário mais justo. Em síntese, a manutenção do Estado e a garantia de direitos têm um custo que deve ser suportado pelos membros da sociedade. E, para se construir uma sociedade livre, justa e solidária, faz-se necessário que as riquezas produzidas pelo país possam beneficiar a todos. É nesse sentido que a justiça fiscal impõe que o maior ônus tributário seja suportado pelos detentores de maior riqueza.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. *Decreto n. 9.580, de 22 de novembro de 2018*. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9580.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988*. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7713compilada.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001*. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. *Lei n. 9.249, de 26 de dezembro de 1995*. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário. RE 562.045/RS. Recurso Extraordinário. Constitucional. Tributário. Lei estadual: progressividade de alíquota de imposto sobre transmissão causa mortis e doação de bens e direitos [...]. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 27 de novembro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 28 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário. RE 601.314/SP. Recurso Extraordinário. Repercussão geral. Direito tributário. Direito ao sigilo bancário. Dever de pagar impostos. Requisição de informação da Receita Federal [...]. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 03 de novembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11668355>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CHANCEL, Lucas *et al.* *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab, 2021. Disponível em: https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/03/0098-21_WIL_RIM_RAPPORT_A4.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

COSTA, Regina Helena. O princípio da solidariedade social no sistema tributário nacional. *Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC*, v. 39.1, p. 21-32, jan./jul. 2019.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass Robert. *O custo dos direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

KÖCHE, Rafael; BUFFON, Marciano. Economia, ética e tributação: dos fundamentos da desigualdade. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 76-92, 2015.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NUNES, Cleucio Santos. *Justiça tributária*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *A broken social elevator?: how to promote social mobility*. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>. Acesso em: 29 jun. 2022.

PAIVA, Paulo Alves da Silva; LIMA, Alexandre Augusto Batista de. A isonomia tributária como limite à tributação e à concessão de isenções fiscais, e a inefetividade do controle jurisdicional dessas isenções. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 450-471, abr. 2019.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; MARQUES, René Iarley da Rocha. O custo dos direitos diante do crescimento econômico e desenvolvimento humano no Brasil em Sunstein e Holmes. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 27, n. 3, p. 1-12, jul./set. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2017, exercício 2018*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-ac-2017.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2018, exercício 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/grandes-numeros-irpf-2018-2019-completo-1.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2019, exercício 2020*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac2019-republicacao-set-2021.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021 - tabelas*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-eestatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/tabelas-irpf-ac2020_v3.xls. Acesso em: 26 maio 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Grandes números IRPF: ano-calendário 2020, exercício 2021*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-ainformacao/dados-abertos/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-eestatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/capa_indice_tabelas_ac2020_v2.pdf. Acesso em: 26 maio 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2022.

STIGLITZ, Joseph Eugene. *Povo, poder e lucro: capitalismo progressista para uma era de descontentamento*. Rio de Janeiro: Record, 2020.

WASILEWSKI, Dione J.; GABARDO, Emerson. A insuficiência de tributação como fundamento para o afastamento da reserva do possível na garantia do mínimo existencial e da dignidade humana. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 710-731, 2021.

The cover image shows a large, modern building with a prominent white, abstract sculpture in the foreground. The sculpture is a seated female figure, possibly representing a personification of justice or law, holding a long, thin object. The building has a curved facade and large windows. In the background, a tall, rectangular tower rises against a blue sky with scattered white clouds. The foreground is filled with a dense field of pink and white flowers.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Mechanisms for citizen participation during the national crisis process: citizens speak

Mecanismos de participação dos cidadãos durante o processo de crise nacional: os cidadãos falam

Adderly Mamani Flores

Javier Rubén Romero Cahuana

Olimpia Tintaya Choquehuanca

Vicente Málaga Apaza

Edwin Alex Chambi Idme

Mechanisms for citizen participation during the national crisis process: citizens speak*

Mecanismos de participação dos cidadãos durante o processo de crise nacional: os cidadãos falam

Adderly Mamani Flores**

Javier Rubén Romero Cahuana***

Olimpia Tintaya Choquehuanca****

Vicente Málaga Apaza*****

Edwin Alex Chambi Idme*****

Abstract

In the midst of crisis scenarios, it is necessary to deepen the representative democracy, since the organisation of the communities, as a mechanism of citizen participation. For this reason, the research had as its intent to understand the reality of the citizens who make it possible mechanisms of citizen participation during the process of national crisis. This was a qualitative study, which was based on the method of phenomenological hermeneutic in which it is called six community leaders that make life in the city of Puno as social actors. The results showed the importance of the role of the leader of the community, as the expression of the feeling voice of all the citizens, also the importance of community organising as a means of citizen participation to deepen the construction of a strong and popular democracy. As a conclusion, in the midst of crisis situations, the mechanisms of citizen participation are fundamental to be able to listen to and give voice to communities that traditionally have been found underserved.

Keywords: community leaders; community participation; crisis scenarios; representative democracy.

Resumo

Em meio a cenários de crise, é necessário aprofundar a democracia representativa, desde a organização das comunidades, como mecanismo de participação cidadã. Por isso, a pesquisa teve como intenção compreender a realidade dos cidadãos que viabilizam mecanismos de participação cidadã durante o processo de crise nacional. Tratou-se de um estudo qualitativo, que se baseou no método da hermenêutica fenomenológica, no qual foram chamados seis líderes comunitários que fazem a vida na cidade de Puno como atores sociais. Os resultados mostraram a importância do papel do líder da comunidade, como expressão do sentimento de voz de todos os cidadãos, e também a importância da organização comunitária como meio

* Recibido em: 22/06/2023
Aprovado em: 05/03/2025

** Universidad Nacional del Altiplano Puno, Peru.
E-mail: adderlymamani@unap.edu.pe.

*** Universidad Nacional del Altiplano Puno, Peru.
E-mail: jromero@unap.edu.pe.

**** Universidad Nacional del Altiplano Puno, Peru.
E-mail: otintaya@unap.edu.pe.

***** Universidad Nacional Jorge Basadre Grohmann, Peru.
E-mail: vmalagaa@unjbgedu.pe.

***** Universidad Nacional del Altiplano Puno, Peru.
E-mail: achambi@unap.edu.pe.

de participação cidadã para aprofundar a construção de uma democracia forte e popular. Concluindo, em situações de crise, os mecanismos de participação cidadã são fundamentais para poder ouvir e dar voz às comunidades que tradicionalmente se encontram mal servidas.

Palavras-chave: líderes comunitários; participação comunitária; cenários de crise; democracia representativa.

1 Introduction

Since the dawn of humanity, democracy has been a part of the systems and political currents that have allowed the interaction between the rulers and the people, hence the etymological root of his word “the power of the people” to manage “the thing public, terms coined by the greeks and romans respectively”¹. However, with the passing of different episodes in the history of humanity, other political models were at home, and the concept and practice of democracy, modernity and contemporaneity, it was becoming². Just understand that the institutionalization of States, in their majority, are based on the ideal picture of Executive, Legislative, and Judicial³, constituting, unfailingly, in a model of representative democratic, a true copy of the constitutional monarchies of the old continent⁴, which completely loses the sense of the Republics, as a territorial unit with its own rules and social shape⁵.

This has been the first of the evils of the republics that were forming in Hispanic America in the early eighteenth century, in which derailed completely the sense of the republic, for getting the European ideal or American republic consistorian and representative⁶ in which, the voice and the vote were prepared in the hands of a privileged class, who will be chosen among themselves, in order to represent the entirety of the population⁷. This, consequently, was becoming until you find the picture of the republican and democratic of the present, in which is still observed as the decision-making power remains isolated from the realities of the communities, who, little or nothing, are favored by those who are in charge of decision making⁸.

In this sense, it is convenient to recognize which are the mechanisms of citizen participation in the full development of representative democracy, whereas, the leadership can be exercised from the communities is fundamental to balance the scales and proceed to the construction of a society with social justice, with citizens with full rights and participation in the decisions that affect or benefit the territory in which they operate, especially in times of crisis⁹.

¹ FERNANDEZ DE ROTA, Anton. ¿Qué es la democracia? *Antropología Experimental*, n. 20, p. 93-118, abr. 2020. Available at: <https://doi.org/10.17561/rae.v20.08>.

² RODRIGUEZ, Karla. Democracia y tipos de democracia. *Universidad Autónoma de Nuevo León*, México, p. 49-66, 2015. Available at: <http://eprints.uanl.mx/id/eprint/8477>.

³ SILVA, Patricia da. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo – Norberto Bobbio. *Revista Do Direito Público*, v. 16, n. 3, dic. 2020. Available at: <https://doi.org/10.5433/1980-511x.2021v16n3p245>.

⁴ GÓMEZ, Cristina. El liberalismo en la insurgencia novohispana: de la monarquía constitucional a la república, 1810-1814. *Secuencia*, n. 89, p. 9-26, jul. 2014. Available at: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i89.1224>.

⁵ PANDOLFI, Fernanda. A viagem de D. Pedro I a Minas Gerais em 1831: embates políticos na formação da monarquia constitucional no Brasil. *Revista Brasileira de História*, Sao Paulo, v. 36, n. 71, enero/abr. 2016. Available at: https://doi.org/10.1590/1806-93472016v36n71_002.

⁶ CORASSIN, Maria. O cidadão romano na República. *Projeto História. Revista Do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, v. 33, n. 1, p. 271-287, dic. 2006. Available at: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2295>

⁷ KIERCZ, Marlon. A Crise da Democracia Representativa no Brasil. *Cadernos Do Programa de Pós-Graduação Em Direito – PPG-Dir./UFRGS*, v. 11, n. 2, p. 360-385, dic. 2016. Available at: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.61967>.

⁸ DALAQUA, Gustavo. Democracia representativa, conflito e justiça em J. S. Mill. *Dois pontos*, Sao Carlos, v. 13, n. 2, agosto 2016. Available at: <https://revistas.ufpr.br/dois pontos/article/view/43067/28894>.

⁹ CRUZ SÁNCHEZ, Gloria; MALDONADO GONZALEZ, Ana; BELLO BENAVIDES, Laura. Paradigmas mixtos: interpretativo y crítico en estudios sobre cambio climático. Una ruta para co-construir resiliencia social. *IE Revista de Investigación Educativa de La REDIECH*, v. 11, p. 1–21, enero 2020. Available at: https://doi.org/10.33010/ie_rie_rediech.v11i0.712.

For this reason, the research was concerned: What is the reality of the citizens who make possible mechanisms of citizen participation during the process of national crisis? Which led to set as the intent of the research, to understand the reality of the citizens who make possible mechanisms of citizen participation during the process of national crisis.

2 Methodology

Developing a research with a qualitative perspective¹⁰ for what emerges from the interpretive paradigm, in which “ recognizes the weaknesses existing within the numerical calculations, seeking to establish a universal truth, understanding that social phenomena are complex so that you do not possess a unique form of addressed and, it is necessary to be studied from different angles, under the premise that knowledge is a process of constant construction and reconstruction, it is considered unfinished¹¹. Before the exposure that precedes it, it is declared that the research made use of the method of phenomenological hermeneutic proposed by Gadamer¹² for the process of collection, categorization, and interpretation of information gathered, recognizing that, this method, as explained¹³, is based on the understanding that, the experience of life, as part of the ongoing learning of the human being, it is one of the fundamental units to approach the understanding of the dynamics of the human being, assuming that this is beyond what can be quantifiable; it is based on the senses and meanings that underlie hidden in the language¹⁴. It is for this reason that Lara¹⁵ emphasized that this method is based on: “to spread awareness about certain situations, which are expressed through language”.

The exposure that precedes it, leads to an understanding that the choice of this method is due to the need of understanding the meaning behind hidden behind the individual stories of the Puno citizens on the mechanisms of citizen participation, in Peru, during the process of national crisis in the year 2022, to be, is the experience that constitutes the common denominator that unifies each of these experiences.

2.1 Social actors and selection criteria

For the development of the research, was selected as social actors¹⁶ six community leaders that make life in the city of Puno, district and department namesake of Peru, who have been a part of the mechanisms of citizen participation during the process of national crisis by the year 2022. The selection of the social actors originated from a sample based on criteria¹⁷, whereas for the case of this research the following: (a) Be the leaders recognized for their communities, b) Be the constant in the mechanisms of citizen participation, (c)

¹⁰ FLICK, Uwe. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata, 2004.

¹¹ CRUZ SÁNCHEZ, Gloria; MALDONADO GONZALEZ, Ana; BELLO BENAVIDES, Laura. Paradigmas mixtos: interpretativo y crítico en estudios sobre cambio climático. Una ruta para co-construir resiliencia social. *IE Revista de Investigación Educativa de La REDIECH*, v. 11, p. 1–21, enero 2020. Available at: https://doi.org/10.33010/ie_rie_rediech.v11i0.712.

¹² GADAMER, Hans. *Verdad y Método*. Fundamentos de una hermenéutica filosófica. [S. l.: s. n.], 1998.

¹³ FUSTER GUILLEN, Doris. Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, v. 7, n. 1, p. 201–229, 2019. Available at: <https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>.

¹⁴ RODRÍGUEZ, Manuel. Métodos de interpretación, hermenéutica y derecho natural. *Dikaion*, Chía, v. 19, n. 20, p. 319–347, dic. 2010. Available at: <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v19n2/v19n2a04.pdf>.

¹⁵ LARA, Sara. La diáspora académica en una universidad pedagógica: más allá de los números. *Revista de Investigación*, v. 44, n. 99, p. 100–127, enero 2020. Available at: <https://www.revistas-historico.upel.edu.ve/index.php/revinvest/article/view/8931/5472>.

¹⁶ MENDIETA, Giovane. Informantes y muestreo en investigación cualitativa. *Investigaciones Andina*, Bogotá, v. 17, n. 30, p. 1148–1150, abr./sept. 2015. Available at: <https://www.redalyc.org/pdf/2390/239035878001.pdf>.

¹⁷ MARTÍNEZ, Carolina. El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, p. 613–619, 2011. Available at: <https://www.scielo.br/j/csc/a/VgFnXGmqhGHNMBsv4h76tyg/?format=pdf&lang=es>.

Have formed part of the mechanisms of citizen participation during the process of national crisis by the year 2022. In the table 1 shows the characteristics of the social actors participants of this study.

2.2 Techniques for the collection of information

Taking into consideration the nature of the research, it was decided that the proper technique for the development of the same era, the interview because it is a meeting spoken between a researcher and a social actor, the latter is considered as the possessor of the information necessary for the development of research phenomenological-hermeneutic¹⁸. In this particular, it is necessary to emphasize that there are several types of interview, however, in the case of this research, we employed the in-depth interview, because that allows you to explore the hidden meaning behind the experience of the informants¹⁹, taking as a basis expressed by Lara, who explains that: “understanding that the experience is unique and in it are nested deeper feelings for, which are unique stories that deserve to be told to be recorded and documented”²⁰. In this sense, we sought to explore the lived experience of the informants about the mechanisms of citizen participation during the process of national crisis.

Before the exposure that precedes, it was felt appropriate to invite the actors to think in terms of three elements to eastern discourse, these being (a) The expression of democracy from the communities, (b) The role of the community leaders as an amalgam between the people and the government organizations and, (c) Prospects for achieving greater participation in a representative democracy in crisis scenarios.

2.3 Procedure

The process of interpretation of the interviews was performed according to the specifications declared by Lara²¹ who is based on our own ideas of Gadamer²² the latter, who explains that there are no mechanical steps to the art of understanding, also is true makes it clear that, it is a process dynamic and integral, in which makes it relevant to go through a series of stages until reaching a true interpretation, based on the dialectic, as an engine to promote open communication between the author and done well²³. Such moments are presented below:

3 Preconception

Preconception, it is considered as the previous ideas that you can have the researcher before the reality of research, and, although there are researchers who assume the preconception as a negative element, as the authors Rosales and Alvarado²⁴ explain that these are positive, as they can be the guidance that help you to facilitate the process of interpretation.

¹⁸ DÍAZ-BRAVO, Laura; TORRUCO-GARCÍA, Uri; MARTINEZ-HERNANDEZ, Milfred; VARELA-RUIZ, Margarita. La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, v. 2, n. 7, p. 162–167, mayo 2013. Available at: [https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72706-6](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72706-6).

¹⁹ Taylor, Steven; Bogdán, Robert. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados. Paidós. 1987.

²⁰ LARA, Sara. La diáspora académica en una universidad pedagógica: más allá de los números. *Revista de Investigación*, v. 44, n. 99, p. 100–127, enero 2020. Available at: <https://www.revistas-historico.upel.edu.ve/index.php/revinvest/article/view/8931/5472>

²¹ LARA, Sara. La diáspora académica en una universidad pedagógica: más allá de los números. *Revista de Investigación*, v. 44, n. 99, p. 100–127, enero 2020. Available at: <https://www.revistas-historico.upel.edu.ve/index.php/revinvest/article/view/8931/5472>

²² GADAMER, Hans. *Verdad y Método*. Fundamentos de una hermenéutica filosófica. [S. l.: s. n.], 1998.

²³ VIVEROS, Edison. El diálogo como fusión de horizontes en la comprensión hermenéutica de Gadamer. *Perseitas*, v. 7, n. 2, p. 341–354, 2019. Available at: <https://doi.org/10.21501/23461780.3293>.

²⁴ ROSALES, Jose; ALVARADO, Ana. Proceso educativo remoto durante la pandemia. Una construcción desde el sentir de

This time of the hermeneutic circle is supported on the ideas of Heidegger²⁵, author argues that human beings are bound by culture, which is manifested through the language, which helps to understand the context to which belong subject, and which manifests itself through the *Dasein*, understood as the way of being, to be there, which is conducive to the process of interpretation.

It should be noted that, in the case of this research, the preconception focuses on a complex reality social policy associated with the mechanisms of citizen participation in times of crisis, taking as a starting point, this has been positive for the social actors.

4 Horizon of the author

This is the moment in which you can highlight the ideas of key informants with clarity; this phase of the hermeneutic circle is also known as the identification of units of meaning or the interpretations of the first order²⁶. With the goal of demonstrating the horizon of the author, it will be used fragments of the verbalizations of the interviews to be carried out.

5 Fusion of horizons

This is a time in which both the horizon of the author and the preconception's done well meaning, through a dialogue based on the dialectic, in order to establish a new horizon of understanding²⁷. In accordance with Lara²⁸ this process occurs through two actions, which are presented below:

- Hear the text: Occurs when the done well in examining the text, seeking to understand what this wants to tell him, allowing unveil categories and edges that underlie hidden in the texts²⁹.
- Apply the sense: it Is to give meaning and validity of historical texts, in order to contextualize it and improve the understanding of the same.

6 Interrogate

It should be understood that knowledge is a process of construction and reconstruction, so that the hermeneutic circle is a constant cycle, the resolution of an inquiry leads to find others that help strengthen the interpretive horizon assumed, therefore, that one interpretation can lead to a host of additional questions³⁰.

madres migrantes. *Revista de Investigación*, v. 106, n. 46, p. 76–99, enero 2022. Available at: https://www.researchgate.net/publication/357836036_Proceso_educativo_remoto_durante_la_pandemia_Una_construccion_desde_el_sentir_de_madres_migrantes.

²⁵ Heidegger, Martin. *El Ser y el tiempo*. Fondo de Cultura Económica. 1951.

²⁶ SCHUETZ, Alfred. Common-sense and scientific interpretation in human action. *Philosophy and Phenomenological Research*, v. 1, n. 14, p. 1–38, sept. 1953. Available at: <https://doi.org/10.2307/2104013>.

²⁷ VIVEROS, Edison. El diálogo como fusión de horizontes en la comprensión hermenéutica de Gadamer. *Perseitas*, v. 7, n. 2, p. 341–354, 2019. Available at: <https://doi.org/10.21501/23461780.3293>.

²⁸ LARA, Sara. La diáspora académica en una universidad pedagógica: más allá de los números. *Revista de Investigación*, v. 44, n. 99, p. 100–127, enero 2020. Available at: <https://www.revistas-historico.upel.edu.ve/index.php/revinvest/article/view/8931/5472>.

²⁹ ROSALES, Jose; ALVARADO, Ana. Proceso educativo remoto durante la pandemia. Una construcción desde el sentir de madres migrantes. *Revista de Investigación*, v. 106, n. 46, p. 76–99, enero 2022. Available at: https://www.researchgate.net/publication/357836036_Proceso_educativo_remoto_durante_la_pandemia_Una_construccion_desde_el_sentir_de_madres_migrantes.

³⁰ FUSTER GUILLEN, Doris. Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, v. 7, n. 1, p. 201–229, 2019. Available at: <https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>.

6.1 Findings

From the findings emerging from the interviews as applied to the social actors, these are presented and discussed below, in function of the application of the hermeneutic circle, taking as an element guiding the categories that were formed in the process of interpretation of the texts, as well as their respective edges.

Community organization as a means of exercising democracy

[...] the organization within the communities is important, sometimes the institutions of the State do not come here, for a variety of topics, then, we must come together, for a service representative to take up what they need, as they say, if Mahoma is not going to the mountain, the mountain must go to Mahoma (AS-5).

The truth is that, if we are not united as a people, our demands are not heard, one stick does mountain... then we need every one of the members of the community to find out what their needs are, to construct the proposed improvements and to get them to the local rulers... that is what has helped us (AS-2).

As can be seen in the verbalizations above, the social actors manifest feelings of comfort, with regard to the process of organizing as a community, this being the most direct and pure, to express the democracy, understanding that their participation is essential to respond to the needs of the communities, only they can know, so this is the mechanism of participation originally to absolve problems in times of crisis.

In this sense, we can acknowledge that, by applying the tenets of Heidegger, about the being there, it is recognized that the social actors understand that the community organization is paramount to the instances corresponding to your requirements, because, sometimes the State, by the representative system, it is limited to acknowledge the need of all its inhabitants; it can be perceived in the text of the AS-5 when he says: “sometimes the institutions of the State do not come here, for various topics”, which then helps to understand that, to generate the mechanisms of citizen participation in times of crisis, it’s ideal, to start a process of self-organization of social communities.

In addition, it is understood that, the community organization, as a mechanism of participation, many times it is caused by a neglect of the institutions of the State towards the needs of the populations, and this can be seen when you hear the text of the ACE-2: “if we are not united as a people, our demands are not heard”, and therefore, it is assumed that the representative democracy has some weaknesses to meet fully the demands of those who are the subject of the democratic life of the country, being then, the communal organization, the living expression of these conditions.

In the face of reality argued above, it should be understood that, the community organization is one of the mechanisms of citizen participation that helps to build a civil society that is healthy and strong, by meeting the demands of those populations that have traditionally been neglected and little visibilized to the development of democracy, understanding that this mechanisms, helps to strengthen the identity of a full citizenship rights and mature before the public policies that are being exercised, and generates more interest to the democratic life of a nation, especially when it is in crisis scenarios³¹.

In this way, it is understood that the State, at all levels of government, it should promote a larger process of community organization as a mechanism for the participation of citizens in time of crisis, taking as a reference the positive experiences in international settings, where you can see the implementation of the neighborhood assemblies or meetings, open, and public policies such as participatory budgeting, as a means to deepening democracy through citizen participation³².

³¹ CRUZ GONZÁLEZ, Luis; MBALLA VALENTIN, Louis. Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, agosto. 2017. Available at: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2963/2706>.

³² WELP, Yanina; SCHNEIDER, Cecilia. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 56, n. 211, feb. 2012. Available at: <https://doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2011.211.30268>.

In this category, it has been possible to highlight the importance of community organizing as a means of citizen participation to deepen the construction of a democracy strong and popular, which is ideal to meet the demands and needs in scenarios in the midst of crisis, becoming so, then, in a State with guarantees for the development of full citizenship rights.

Community leader: the voice of the neglected

We are one more, we suffer and we suffer the same needs as our neighbors, only that, by good luck, or bad luck, we have become the leaders of our communities, and Who more than any of us can know what is happening or not in our territory? That's why when we go to the authorities in charge, fight like a cat wound, because we know what we (AS-1).

When people have a problem, where are you going? Our homes to look for a solution, because they know that we are the link between the reality and who can provide a solution to what ails us... obviously we are not God and we do not do things by magic, but yes, we know that we need to do to listen to our needs (AS-4).

The verbalizations of the interviews that precede it helps to highlight that, the community leaders, as representatives of the populations in general, are the ones who listen, before State agencies, the needs of the communities they represent. It should be noted that, the community leaders do not emerge from a process of popular vote or self-appointment, but that, within the mechanisms of citizen participation within populations, are recognized for their work and the work of connecting the communities with the State; this can be understood from hearing the text of the AS-1 “that's why when we go to the authorities in charge, fight like a cat wound, because we know what we have”.

In this sense, the participation of citizens through the figure of the leader of the community, it is essential to get to give an answer to the problems that plague the communities, this is because citizens perceive in the community leader, an authority figure, which is part of their problems and can get solutions fast to the same. This interpretation arises by applying the Heideggerian that postulates the expression of AS-4: “When people have a problem, where are you going? Our homes to look for a solution, because they know that we are the link between the reality and who can provide a solution to what ails us”.

Thus, it is understood that, the leader of the community, as part of this process of citizen participation in the midst of crisis, must become, at least from the organs of the State, a strategy that contributes to the management of the development in the localities, giving a higher weight within the decision-making process associated to the communities, whereas, this is the voice of an entire population that has its own needs and requirements, which help you to be a real sustainable development, in, by and for the citizens³³.

The above observations lead us to think that the mechanisms of citizen participation, exercised through the community leadership, should contribute to the sustainable development, so that your figure is fundamental in order to establish the mechanisms of communication between the rulers of turn, and their communities, understanding that their actions are essential to achieve a real local development and sustainable in time, being the key to generate a management development for all³⁴.

In summary, this category gives an account of the role of the leader of the community, as the expression of the feeling voice of all the citizens that make life in a territorial space, becoming part of both processes, between the reality of the communities and the actors are able to take decisions to carry out the necessary

³³ REYES, German; HERNANDEZ, Oscar; GONZÁLEZ, Fabio. Liderazgo Comunitario Y Su Influencia En La Sociedad Como Mejora Del Entorno Rural. *Revista Innova ITFIP*, v. 5, n. 1, p. 15-27, dic. 2019. Available at: <http://revistainnovaitfip.com/index.php/innovajournal/article/view/52>.

³⁴ CHOACHÍ-JARAMILLO, Andrés; GUTIERREZ-URIBE, Mariana; GALVIS MARTINEZ, Sebastian; ESTEBAN AT-EHORTÚA, Fray. Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *El Ágora USB*, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 130-141, marzo. 2020. Available at: <https://doi.org/10.21500/16578031.4644>.

management to achieving the mechanisms of improvement, being this, a suitable form of citizen participation for the management of the development.

Community leadership: hope for a representative democracy in times of crisis

Collect the needs of the people sharing the same space with you, at the same time is difficult, but it is hopeful to think that you are doing something, not just for your community, but these helping to build a better future for your family and be an example for others (AS-3).

We know that we are not part of the government, and that we are only the representatives in certain situations, the problems of our community, but while we can contribute with our grain of sand to improve the situation, we'll be there, to give the best... (AS-6).

The texts that precede it, help them to understand that, the community leadership is essential to build a society that is strengthened in the face of what is known as representative democracy, because in the end, the communities are schemes for exercising their right to free association and participation in order to solve their own needs, which is essential within the construction and society, with a political consciousness and awareness to absolve the events that occur in times of crisis, this can be evidenced in the phrase of the AS-6 “we are only the representatives in certain situations, the problems of our community”.

In this way, it is understood that, the community leadership is critical to help deepen the role of democratic institutions from the communities, whereas they, the essential core to build a homeland of their sovereign, and with a load of social values and democratic assets, that are capable of strengthening the national identity before times of crisis, to strengthen the role of citizen, as a being full of rights and duties, are responsible for their actions to build the homeland with a sense of all in equality, this is achieved appreciate applying the ideas of Heidegger to the expression of the AS-3 “these helping to build a better future for your family and be an example for others”.

Faced with the reality described, it is considered that the role of the community leader, as a manager of the mechanisms of citizen participation, it turns out to be a key player for the construction of a representative democracy blunt to respond to the needs of the population in crisis scenarios, where, it could be a promoter fundamental to the construction of scenarios of management by and for the citizens in full³⁵.

Given this reality, one must understand that, the management of the development should start from the base of the peoples, understanding the critical role that these represent to generate the necessary changes that will lead to a society with more justice, equity, and understanding of the rights, as a fundamental part of a political consciousness and social drive to overcome the situations of political crisis and social to which it is exposed, a nation³⁶.

In shutdown mode, this category has helped me realize that, the community leadership, is a form of maximum expression of the mechanisms of citizen participation in times of crisis, understanding that, it is essential in situations of crisis, so it is a key element to absolve the needs of the populations, linking, effectively, the people's power and the local power generating spaces for debate and the construction of a public identity with a sense of belonging and empowered to make their voices heard , recognizing, in addition, its ability as being composed of rights.

³⁵ BUSTILLO-CASTILLEJO, Maria; De La Espriella-Mendoza, Yesid; Machado-Licon, Jhorquis. Pertenencia ciudadana: estudio de caso de las comunidades afro de la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia. *Información Tecnológica*, La Serena, v. 32, n. 4, p. 23–30, agosto, 2021. Available at: <https://doi.org/10.4067/S0718-07642021000400023>.

³⁶ ESCAMILLA CADENA, Alberto; LÓPEZ DE LA TORRE, René. El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana. *Sociológica (Méx.)*, Ciudad de México, v. 36, n. 103, p. 85-118, agosto 2021. Available at: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732021000200085&lng=es&nrm=iso.

7 Transitional Reflections

The research, understood as a possibility of understanding the reality of the citizens who make it possible mechanisms of citizen participation during the process of national crisis, to verify that you, the community leaders are a key element to that end, understanding that, in a representative democracy, the local leadership is the guarantor of do listen to the voice of the people.

It is understood that, in the midst of crisis situations, the mechanisms of citizen participation are fundamental to be able to listen to and give voice to communities that traditionally have been found underserved, therefore, it is necessary to strengthen the leadership of the community, as a mechanism to find an amalgam between the institutions of the State and the needs of the communities.

Probably, the participants of this research will continue to develop their activities within the communities in which they live, and to continue building a schema of citizen participation effective, in order to link the State with the people, however, it is believed that, it is important that local governments to promote a more expeditious associated mechanisms of participation through the voice of their leaders, which will help streamline the management of the development from the municipalities.

It is believed that the research reached the stated purpose, however, the process of interpretation-reflection has led to establish new concerns that can be transformed into new opportunities of deepening, these being What will be the role of the State in a process of political transformation to achieve a participatory democracy? What are the policies to take from the legislature to give visibility to the community leadership as part of the mechanisms of citizen participation? What will be the actions of the leaders of a community to scenarios of constitutional crises that affect their communities? Will it be possible to develop new public policies in which to be involved more directly to the community leader as a representative of the mechanisms of citizen participation?

References

- BUSTILLO-CASTILLEJO, Maria; De La Espriella-Mendoza, Yesid; Machado-Licon, Jhorquis. Pertenencia ciudadana: estudio de caso de las comunidades afro de la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia. *Información Tecnológica*, La Serena, v. 32, n. 4, p. 23–30, agosto, 2021. Available at: <https://doi.org/10.4067/S0718-07642021000400023>.
- CANESE DE ESTIGARRIBIA, Marta. Liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción, Paraguay. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, v. 41, n. 2, e46208, sept. 2019. Available at: <https://doi.org/10.4025/actascihumansoc.v41i2.46208>.
- CHOACHÍ-JARAMILLO, Andrés; GUTIERREZ-URIBE, Mariana; GALVIS MARTINEZ, Sebastian; ESTEBAN ATEHORTÚA, Fray. Participación y planeación del desarrollo local en Medellín: viabilidad jurídica de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *El Ágora USB*, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 130–141, marzo. 2020. Available at: <https://doi.org/10.21500/16578031.4644>.
- CORASSIN, Maria. O cidadão romano na República. *Projeto História. Revista Do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, v. 33, n. 1, p. 271-287, dic. 2006. Available at: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2295>.
- CRUZ GONZÁLEZ, Luis; MBALLA VALENTIN, Louis. Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina. *Revista Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, agosto. 2017. Available at: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2963/2706>.

CRUZ SÁNCHEZ, Gloria; MALDONADO GONZALEZ, Ana; BELLO BENAVIDES, Laura. Paradigmas mixtos: interpretativo y crítico en estudios sobre cambio climático. Una ruta para co-construir resiliencia social. *IE Revista de Investigación Educativa de La REDIECH*, v. 11, p. 1–21, enero 2020. Available at: https://doi.org/10.33010/ie_rie_rediech.v11i0.712.

DALAQUA, Gustavo. Democracia representativa, conflicto e justiça em J. S. Mill. *DoisPontos*, Sao Carlos, v. 13, n. 2, agosto 2016. Available at: <https://revistas.ufpr.br/doiPontos/article/view/43067/28894>.

DÍAZ-BRAVO, Laura; TORRUCO-GARCÍA, Uri; MARTINEZ-HERNANDEZ, Milfred; VARELA-RUIZ, Margarita. La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, v. 2, n. 7, p. 162–167, mayo 2013. Available at: [https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72706-6](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72706-6).

ESCAMILLA CADENA, Alberto; LÓPEZ DE LA TORRE, René. El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación ciudadana. *Sociológica (Méx.)*, Ciudad de México, v. 36, n. 103, p. 85-118, agosto 2021. Available at: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732021000200085&lng=es&nrm=iso.

FERNANDEZ DE ROTA, Anton. ¿Qué es la democracia? *Antropología Experimental*, n. 20, p. 93-118, abr. 2020. Available at: <https://doi.org/10.17561/rae.v20.08>.

FLICK, Uwe. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata, 2004.

FUSTER GUILLEN, Doris. Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico. *Propósitos y Representaciones*, v. 7, n. 1, p. 201–229, 2019. Available at: <https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>.

GADAMER, Hans. *Verdad y Método*. Fundamentos de una hermenéutica filosófica. [S. l.: s. n.], 1998.

GÓMEZ, Cristina. El liberalismo en la insurgencia novohispana: de la monarquía constitucional a la república, 1810-1814. *Secuencia*, n. 89, p. 9-26, jul. 2014. Available at: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i89.1224>.

HEIDEGGER, Martin. *El Ser y el tiempo*. Fondo de Cultura Económica, 1951.

HURTADO, Francisco; GONZALEZ, Claudia. Democracia participativa como complemento de la democracia representativa. *Ius Comitiális*, v. 2, n. 4, p. 168-185, dic. 2019. Available at: <https://doi.org/10.36677/iuscomitalis.v2i4.13076>.

KIERECZ, Marlon. A Crise da Democracia Representativa no Brasil. *Cadernos Do Programa de Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGS*, v. 11, n. 2, p. 360-385, dic. 2016. Available at: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.61967>.

LARA, Sara. La diáspora académica en una universidad pedagógica: más allá de los números. *Revista de Investigación*, v. 44, n. 99, p. 100–127, enero 2020. Available at: <https://www.revistas-historico.upel.edu.ve/index.php/revinvest/article/view/8931/5472>.

MARCIO, Paulo. Democracia Representativa e a Democracia Participativa. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 4, n. 13, p. 202-224, dic. 2010. Available at: <https://doi.org/10.30899/dfj.v4i13.408>.

MARTÍNEZ, Carolina. El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 3, p. 613–619, 2011. Available at: <https://www.scielo.br/j/csc/a/VgFnXGmqhGHNMBsv4h76tyg/?format=pdf&lang=es>.

MENDIETA, Giovane. Informantes y muestreo en investigación cualitativa. *Investigaciones Andina*, Bogotá, v. 17, n. 30, p. 1148–1150, abr./sept. 2015. Available at: <https://www.redalyc.org/pdf/2390/239035878001.pdf>.

MIRANDA, Sorangela; ORTIZ, Jorge. Los paradigmas de la investigación: un acercamiento teórico para reflexionar desde el campo de la investigación educativa. *RIDE Revista Iberoamericana Para La Investigación*

y *El Desarrollo Educativo*, v. 11, n. 21, p. 1–18, agosto 2020. Available at: <https://doi.org/10.23913/ride.v11i21.717>.

PANDOLFI, Fernanda. A viagem de D. Pedro I a Minas Gerais em 1831: embates políticos na formação da monarquia constitucional no Brasil. *Revista Brasileira de História*, Sao Paulo, v. 36, n. 71, enero/abr. 2016. Available at: https://doi.org/10.1590/1806-93472016v36n71_002.

RABASA, Emilio. La democracia participativa, respuesta a la crisis de la democracia representativa. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, v. 1, n. 43, p. 351-376, jul./dic. 2020. Available at: <https://doi.org/10.22201/iiij.24484881e.2020.43.15188>.

RAMOS, Carlos. Los paradigmas de la investigación científica. *Avances En Psicología*, v. 23, n. 1, p. 9–17, enero/jul. 2015. Available at: http://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/psicologia/2015_1/Carlos_Ramos.pdf.

REYES, German; HERNANDEZ, Oscar; GONZÁLEZ, Fabio. Liderazgo Comunitario Y Su Influencia En La Sociedad Como Mejora Del Entorno Rural. *Revista Innova ITFIP*, v. 5, n. 1, p. 15-27, dic. 2019. Available at: <http://revistainnovaitfip.com/index.php/innovajournal/article/view/52>.

RICOY, Carmen. Contribución sobre los paradigmas de investigación. *Educação. Revista Do Centro de Educação*, v. 31, n. 1, p. 11–22, 2006. Available at: <https://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257002.pdf>

RODRIGUEZ, Karla. Democracia y tipos de democracia. *Universidad Autónoma de Nuevo León*, México, p. 49-66, 2015. Available at: <http://eprints.uanl.mx/id/eprint/8477>.

RODRÍGUEZ, Manuel. Métodos de interpretación, hermenéutica y derecho natural. *Dikaion*, Chía, v. 19, n. 20, p. 319–347, dic. 2010. Available at: <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v19n2/v19n2a04.pdf>.

ROSALES, Jose; ALVARADO, Ana. Proceso educativo remoto durante la pandemia. Una construcción desde el sentir de madres migrantes. *Revista de Investigación*, v. 106, n. 46, p. 76–99, enero 2022. Available at: https://www.researchgate.net/publication/357836036_Proceso_educativo_remoto_durante_la_pandemia_Una_construccion_desde_el_sentir_de_madres_migrantes.

SCHUETZ, Alfred. Common-sense and scientific interpretation in human action. *Philosophy and Phenomenological Research*, v. 1, n. 14, p. 1–38, sept. 1953. Available at: <https://doi.org/10.2307/2104013>.

SILVA, Patricia da. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo – Norberto Bobbio. *Revista do Direito Público*, v. 16, n. 3, dic. 2020. Available at: <https://doi.org/10.5433/1980-511x.2021v16n3p245>.

TAYLOR, Steven; BOGDÁN, Robert. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós. 1987.

VIVEROS, Edison. El diálogo como fusión de horizontes en la comprensión hermenéutica de Gadamer. *Perseitas*, v. 7, n. 2, p. 341–354, 2019. Available at: <https://doi.org/10.21501/23461780.3293>.

WELP, Yanina; SCHNEIDER, Cecilia. Orígenes y contradicciones de la participación ciudadana institucional. Análisis de las experiencias de Buenos Aires, Montevideo, Barcelona y Zúrich. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 56, n. 211, feb. 2012. Available at: <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2011.211.30268>.

Appendix - A

Table 1 - Characteristics of social actors

Social actors	Sex	Age (years)	Instruction
<i>AS-1</i>	Female	53	Primary
<i>AS-2</i>	Female	51	Primary
<i>AS-3</i>	Male	47	Secondary truncate
<i>AS-4</i>	Female	47	Secondary
<i>AS-5</i>	Male	44	Technical
<i>AS-6</i>	Female	43	Secondary

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The building has a distinctive architectural style with a curved facade and large windows. The statue is a large, white, seated figure, possibly representing a personification of justice or a historical figure. The background shows a clear blue sky with some clouds and a tall, modern building in the distance.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Bureaucracy behavior in earth tax services and urban and rural building (UN-P2) (case study of Ogan Ilir Regency)

Comportamento burocrático nos serviços fiscais da terra e construção urbana e rural (UN-P2) (estudo de caso da Regência de Ogan Ilir)

Rahmawati

Alfitri

Slamet Widodo

Raniasa Putra

Bureaucracy behavior in earth tax services and urban and rural building (UN-P2) (case study of Ogan Ilir Regency)*

Comportamento burocrático nos serviços fiscais da terra e construção urbana e rural (UN-P2) (estudo de caso da Regência de Ogan Ilir)

Rahmawati**

Alfitri ***

Slamet Widodo****

Raniasa Putra*****

Abstract

Bureaucracy as the main pillar of service to the community should be able to show good and responsible behavior, so as to be able to provide the best service for people in need. This behavior will be reflected in the attitude, character and belief as a public servant not to be served but to serve. With this concept, it is hoped that the quality of service will be created because it is sourced and rooted in the behavior of the bureaucrats themselves. Bureaucratic reform is something that cannot be postponed anymore, because it involves the benefit of many people. The research method used is descriptive research with a qualitative approach. The results of this study indicate that the behavior of the bureaucracy in this case the Revenue Service of Ogan Ilir Regency in providing PBB-P2 tax services in the region has not run optimally because there are still many people, especially in rural areas who do not pay PBB-P2 taxes on time or who do not pay taxes at all. During the expiry period of tax payment due to PBB-P2 tax payments for the village community the authority to receive payment of the tax bill is submitted to the village government.

Keywords: bureaucratic behavior; tax service; rural; urban.

Resumo

A burocracia como principal pilar do serviço à comunidade deve ser capaz de mostrar um comportamento bom e responsável, de modo a poder prestar o melhor serviço às pessoas necessitadas. Este comportamento refletir-se-á na atitude, no caráter e na crença de que um funcionário público não deve ser servido mas sim servir. Com este conceito, espera-se que a qualidade do serviço seja criada porque tem origem e está enraizada no comportamento dos próprios burocratas. A reforma burocrática é algo inadiável, pois

* Recebido em: 10/07/2023

Aprovado em: 08/03/2025

** Doctoral Program in Public Administration
Faculty of Social and Political Sciences Sriwijaya
University Palembang, South Sumatra-Indonesia.
E-mail: dianstia2023@gmail.com.

*** Public Administration Doctoral Program
Faculty of Social and Political Sciences Sriwijaya
University Palembang, South Sumatra-Indonesia.
E-mail: lisdianaicuk@gmail.com.

**** Public Administration Doctoral Program
Faculty of Social and Political Sciences Sriwijaya
University Palembang, South Sumatra-Indonesia.
E-mail: indahmarleni2021@gmail.com.

***** Public Administration Doctoral Program
Faculty of Social and Political Sciences Sriwijaya
University Palembang, South Sumatra-Indonesia.
E-mail: wahidinsahunil@gmail.com.

envolve o benefício de muitas pessoas. O método de investigação utilizado é a investigação descritiva com uma abordagem qualitativa. Os resultados deste estudo indicam que o comportamento da burocracia, neste caso o Serviço de Receitas da Regência de Ogan Ilir, na prestação de serviços fiscais PBB-P2 na região não tem funcionado da melhor forma, porque ainda há muitas pessoas, especialmente nas zonas rurais, que não pagam os impostos PBB-P2 a tempo ou que não pagam impostos. Durante o período de expiração do pagamento de impostos devido a pagamentos de impostos PBB-P2 para a comunidade da aldeia, a autoridade para receber o pagamento da fatura fiscal é submetida ao governo da aldeia.

Palavras-chave: comportamento burocrático; serviço fiscal; rural; urbano.

1 Introduction

The development of a country will be successful if it is supported by a professional and trustworthy bureaucracy (Ibn Khaldun 1332-1406 AD). Almost all development programs cannot be separated from the role of the bureaucracy in its success. Therefore, efforts to improve service quality is a matter that cannot be underestimated. Good and bad bureaucratic behavior will have a broad impact on the economic, political, social, cultural and religious life of a country.

In any country, the bureaucracy has an important role in carrying out various government tasks of a country. The bureaucracy does not only carry out its role in providing services but also carries out the government's political decisions in realizing the goals and ideals of the state. The government bureaucracy has several main functions, namely ensuring security, maintaining order, ensuring justice, providing public services and improving people's welfare. The people of Indonesia always hope that the government bureaucracy will try to improve the quality of life of the community in terms of opportunities to increase the level of education, income level, provide health services, public facilities and make it easier to practice religious teachings based on the beliefs of their respective people. The people of Indonesia also hope that the government bureaucracy has a sense of love and affection for the people, likes to facilitate public affairs, is happy to see people living happily and feels sad to see the hardships, poverty and suffering of the people¹.

During the New Order era, the services provided by the bureaucracy did not provide maximum service to the community, and the people felt that they were the ones serving the government. This of course creates an unfavorable stigma on the behavior and services provided by the bureaucracy to the community. This then led to a crisis of public distrust of the government and in the end caused a wave of mass action and the peak was reformation in 1998. However, since the reformation era in 1998 until now, the government bureaucracy in Indonesia still seems not to have made much significant progress. The reformation era in Indonesia was marked by changes in various aspects of life such as the political system, the legal system, including the change in the government system which was originally centralized (centralized) to a regionally autonomous government system (decentralization).

Bureaucracy is the main institution providing public services in developing countries², while public service is a key determinant of the quality of life in the country³. If public service is defined as any service activity carried out by the government, individuals, organizations, and others (the others) in response to the demands of individuals, groups, organizations, and others (the others) that intersect with the interests of the entire population, then there are There are four dimensions contained in this definition, namely: who

¹ WAHYUDI, R. *Perilaku maladministrasi birokrasi dalam pelayanan publik di kota Pekanbaru provinsi Riau*. faktor penyebab dan solusinya. *Jurnal Administrasi Publik*, [s. l.], v. 12, n. 55, 2015.

² RONDINELLI, D. A. *Public administration and democratic governance*. government serving citizen. New York: United nation Publication, 2007.

³ BESLEY, T. Reforming public service delivery. *Journal of African Economies*, [s. l.], v. 16, p. 127, 2007.

is served, who serves, the source of service legitimacy, and the form of service activity (which contains a series of tasks) itself⁴.

Bureaucracy as the main pillar of service to the community should be able to show good and responsible behavior, so as to be able to provide the best service for people in need. This behavior will be reflected in the attitude, character and belief as a public servant not to be served but to serve. With this concept, it is hoped that the quality of service will be created because it is sourced and rooted in the behavior of the bureaucrats themselves. Bureaucratic reform is something that cannot be postponed anymore, because it involves the benefit of many people⁵.

Government bureaucracy is an organization that has structures and procedures in achieving its goals. This indicates that the bureaucracy is an organization designed to solve administrative tasks systematically based on the sequence of individual jobs. The bureaucratic structure is colored by the characteristics and capabilities of individuals or officials as servants of the state or government and public servants who are hierarchically in accordance with the functions and responsibilities in the administration system. Thus, they are confronted and required to display behavior that is in accordance with their role as servants of the state⁶.

Bureaucratic behavior refers to the overall motive-based behavior in the operational processes and policies of the bureaucracy or organization. Bureaucratic behavior is a type of organizational behavior, namely behavior in operational processes and organizational policies, and has a motive. Motives in this case are the reasons that underlie behavior⁷. The study of bureaucratic behavior helps policy makers to better understand what motivates bureaucrats to facilitate or otherwise hinder organizational policies and operations⁸.

1.1 The concept and theory of bureaucratic behavior

Behavior is essentially a function of the interaction between an individual and his environment⁹ where a person's behavior is not only determined by himself but is determined by how far the interaction between himself and the environment. Furthermore, Ndraha stated that behavior is the operationalization and actualization of the attitude of a person or group in or towards a situation of environmental conditions in society, nature, technology, and organization¹⁰.

Based on the description above, while still referring to the branches of science that study and their relevance to the language in the research to be carried out, namely bureaucratic behavior, the following will describe the notion of behavior. The word behavior or action has a very broad meaning, which is not only related to motor activities such as talking, walking, moving, etc. but also discussing various functions such as seeing, hearing, remembering, thinking. All of these are forms of activity that are classified as spiritual or spiritual activities. Every appearance of human life can be called a behavioral activity.

The cultural value system is a series of conceptions that live in the minds of most people, regarding what he considers important and valuable, and vice versa what he considers less important and less valuable in his life. In the value of this cultural system, the patterns of behavior or behavior are at the same time a regulator and controller. The birth of behavioral patterns as described above proves that community culture

⁴ SYAH, Alam. Karakteristik universal pelayanan publik: sebuah tinjauan teoritik. *Jurnal Borneo Administrator*, [s. l.], p. 355, 2011.

⁵ Kuma, R. P. Pengaruh Perilaku Birokrasi Dalam Pelayanan Publik. *Prosiding Seminar Hasil Penelitian (SNP2M)*, p. 110, 2018
KUMA, R. P. Pengaruh perilaku birokrasi dalam pelayanan publik. *Prosiding Seminar Hasil Penelitian (SNP2M)*, [s. l.], p. 110, 2018.
Poliwali Mandar: Bidang Ilmu Administrasi, Akuntansi, Bisnis, Dan Humaniora.

⁶ ZAMAN, K. K. Perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan kependudukan. *Journal of Government Insight (JGI)*, [s. l.], v. 13, 2021.

⁷ LAI, E. R. *Motivation: a literature review*. Londres: Pearson's Research Reports, 2011. Available at: <http://www.pearsonassessments.com/research>. Accessed on: 2 Mar. 2023.

⁸ SCHMIDT, C. P. *Changing bureaucratic behavior: acquisition reform in the United States army*. Washington: Prepared for the United States Army, 2000.

⁹ MUSTAFA, D. *Birokrasi pemerintahan*. Bandung: Bandung Alfabeta, 2014.

¹⁰ PASOLONG, H. *Kepemimpinan birokrasi*. Bandung: Alfabeta, 2008.

is composed of people's behavioral habits. Thus, culture is a patterned behavior. This is reinforced by the expression of Talcott Parsons, that humans are creatures who are active, creative and evaluative in choosing various alternative actions in an effort to achieve their goals.

Behavior is very important in people's lives in order to achieve their life goals. Behavior itself is something very complex and is a result of various internal and external aspects, psychological and physical. This behavior does not stand alone, rather it is always related to public services carried out with a full sense of responsibility. According to Weber: "Bureaucracy is a system of authority that is rationally determined by various regulations"¹¹. Thus the bureaucracy is intended to organize regularly a job that must be done by many people.

Bureaucracy for some people interpreted as a convoluted procedure, difficult and annoying. However, the other part of the bureaucracy is understood from a positive perspective, namely that people are more orderly. Order in question is order in terms of managing various resources that distribute these resources to every member of the community in excess.

According to Miftah¹², bureaucracy refers to four meanings, namely: First, refers to a certain group of institutions or institutions. This understanding equates the bureaucracy with the bureau. Second, it refers to specific methods for allocating resources in a large organization. This understanding corresponds to the term bureaucratic decision making. Third, it refers to the bureau or quality that distinguishes the bureaus from other types of organizations. This understanding refers more to the static nature of the organization. Fourth, as a group of people, namely salaried people who function in the government.

The concept of bureaucratic behavior in view¹³ can be used together with the concept of organizational behavior because basically bureaucracy and organization is a system that is supported by humans who try to achieve goals and always behave. The concept of organizational behavior according to Robbins¹⁴, is organizational behavior as a field of study that investigates the influence that individuals, groups, and structures have on behavior in organizations, with the aim of applying this kind of knowledge to increase the effectiveness of an organization.

Government bureaucracy is an organization that has structures and procedures in achieving its goals. This indicates that the bureaucracy is an organization designed to solve administrative tasks systematically based on the sequence of individual jobs. The bureaucratic structure is colored by the characteristics and capabilities of individuals or officials as servants of the state or government and public servants who are hierarchically in accordance with the functions and responsibilities in the administration system. Thus, they are confronted and required to display behavior that is in accordance with their role as state servants.

In organizations, the desired outcome of any behavior is its performance as Winardi¹⁵ states that, behavior related to performance, namely behavior that is directly related to work tasks, and which needs to be carried out in order to achieve the goals of a task. Bureaucratic behavior is reflected in human behavior (bureaucrats), where a set of individual actions then transforms into group behavior, and finally becomes a representation of organizational behavior which is then interpreted as bureaucratic behavior. Bureaucratic behavior according to Ndraha¹⁶.

In relation to government, bureaucratic behavior is more emphasized in the provision of services displayed by people in organizations to achieve government goals. Bureaucratic behavior is essentially the result

¹¹ SURADINATA, E. *Pemimpin dan kepemimpinan pemerintah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.

¹² MIFTAH, T. *Perspektif perilaku birokrasi: dimensi-dimensi prima ilmu administrasi negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

¹³ THOHA, M. *Kepemimpinan dalam manajemen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.

¹⁴ ROBBINS, P. S. *Organizational behaviour*. 10. ed. Jakarta: Salemba Empat, 2008.

¹⁵ WINARDI, J. *Manajemen perilaku organisasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004.

¹⁶ NDRAHA, T. *Budaya organisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

of interactions between individuals and their organizations. Therefore, in order to understand the behavior of the bureaucracy, it is better to know in advance the individuals who support the organization. Individuals bring into the bureaucratic order, abilities, personal beliefs, expectations, needs, and experiences, and so on. These are all individual characteristics, and these characteristics will enter a new environment, such as bureaucracy.

The bureaucracy that is used as a system to rationalize the organization also has its own characteristics. If individual characteristics interact with the characteristics of the bureaucracy, then bureaucratic behavior arises. A bureaucracy is an organization that has structures and procedures to achieve its goals¹⁷. In carrying out public service duties, there are three models of bureaucratic behavior as specific behavioral patterns based on the findings, namely rationality and universality, hierarchy and discretion. These indicators show that bureaucratic behavior cannot discriminate or treat certain groups specifically or give preferential treatment because of their interests in it, besides that every service carried out should involve all functions in the organizational structure, and finally all actions and decisions are based on leadership policies. or public service purposes¹⁸.

The theory of bureaucratic behavior is a meeting between organizational elements as institutions and human behavior that runs the organization. The elements of human behavior in the bureaucracy are objective, precise, and consistent. Friedrich further stated that bureaucratic behavior is behavior that always reaches normal, appropriate and appropriate conditions. This theory indicates the behavior of the bureaucracy to disclose facts transparently, then adjust the quality of service to the level of community needs, finally emphasizing on timeliness, where punctuality is the momentum that requires service, if it is delayed then the service is considered no longer valid.

The role of the bureaucracy in ensuring the performance of the Public Service Bureaucracy is the main factor that shows the positive aspects of the bureaucracy in the context of administration in the public sector¹⁹.

The community as taxpayers must fulfill their obligations by paying taxes in accordance with the amount that has been determined on time, so that there is no accumulation of tax debt. Based on the provisions in tax regulations as well as in the tax collection system, Fiscus plays a role in carrying out tasks such as guidance, service, supervision, application of sanctions for delays in fulfilling tax obligations²⁰.

Public services are all service activities carried out by public service providers as a fulfillment of community needs. In public services, government officials are responsible for providing the best service to the community in order to create community welfare²¹.

E-PBB is one form of implementation of E-Government that has been implemented by the Government. E-Government is a public service provided to the community through the use of technology and information to improve the quality of public services. Eight (8) elements of successful implementation of E-Government projects, namely political environment, leadership, planning, stakeholders, transparency/visibility, budgets, technology and innovation. E-PBB has fulfilled 8 elements of the success of the E-Government project, but there is 1 (one) element that is still not optimal, namely stakeholders. Stakeholders

¹⁷ HAMZAH, O. S. Perilaku birokrasi pemerintah dalam pelayanan puskesmas di kota Makasar. *Jurnal Administrasi Publik*, [s. l.], v. 33, 2014.

¹⁸ SAHLANIA, H. O. Perilaku birokrasi pemerintah dalam puskesmas di kota Makasar. *Jurnal Administrasi Publik*, [s. l.], v. 33, 2014.

¹⁹ ALMASRI, L. *An investigation of the weberian notion of bureaucracy in the context of service higher education institutions*. Exeter: University of Exeter, 2011.

²⁰ ZAHRA, F.; RULANDARI, N. Analysis of community participation against taxpayer compliance in paying rural and urban land and building taxes (PBB-P2) at UPRD Johar Baru Jakarta Period 2017-2019. *Jurnal Pajak Vokasi (JUPASI)*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 45–51, 2020.

²¹ KAMARUDDIN, S.; USENG, A. Quality of public services on apparatus performance Improvement at the Benteng Village Office, Baranti District, Sidenreng Rappang Regency. *Scientific Journal of Government (Praja)*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1–15, 2013. Available at: <https://jurnal.umsrappang.ac.id/praja/article/view/168>. Accessed on: 15 Mar. 2023.

include the government, private parties and taxpayers, taxpayer stakeholders are still running optimally due to low socialization and low knowledge of E-PBB applications. The linkage between the two Lamongan and Banyuwangi Regencies is in the management of PBB-P2 both through the E-PBB application consisting of data collection, billing, determination, assessment, payment and PBB-P2 services²².

Regional Original Income is one of the strategic products in the context of the development process in Indonesia, the components that are in the revenue one of which is the Regional Tax. Efforts to encourage an increase in local taxes through increased tax services. Tax service that what has been done so far can be measured using five dimensions, people, objects, environment, messages and services²³.

Public Service Motivation, namely the public interest in policy making, commitment to the public interest, empathy and self-sacrifice, which consists of four indicators, only three indicators, namely commitment to the public interest, empathy, and self-esteem. sacrifice is enough. But for the employee indicators of interest only at the level of tasks and orders from the superiors of each section only. Their disinterest is caused because most of their time has been taken to carry out the given task. At this task level, employees do not have a role in political decisions making decisions because decisions are the responsibility of the leader. Employees are limited to implementing policies and expect that every licensing service can accommodate all the interests of the community and not only benefit one party. Thus, it is hoped that the principles of Public Service Motivation can be applied properly in every service, so that this can have a good impact on employees to improve their performance in providing quality services to the community²⁴.

Poor bureaucracy, especially in the field of public services, has become a problem acute that is difficult to eliminate in the world of government. This is also experienced Indonesia, but various efforts to improve public services have been made by focusing on the competence of Human Resources²⁵.

Regional taxes are mandatory contributions to regions that are owed by individuals or entities that are coercive in nature based on the law, with no direct compensation and are used for regional needs for the greatest prosperity of the people. Each region is given the same type of income source, but that does not mean that every region has the same amount of income in financing its authority. Regional income depends on the conditions owned by each region, for example the population, area, regional wealth, and the level of economic growth in each region²⁶.

Public services in Indonesia are generally not good and unsatisfactory because it can test the level of community satisfaction with the implementation of basic services and can also test the level of public acceptance of implementation of development programs in Indonesia²⁷.

The concept of bureaucratic behavior according to Aucoin²⁸ which is a combination of the concept of performance and the concept of public service. Bureaucratic performance can improve the quality of public

²² HUSNIA, F. N.; HIDAYAT, K.; DEWANTARA, R. Y. Analysis of the electronic application of land and building tax (E-PBB) (study at the regional revenue service of Lamongan regency). *Journal of Taxation (JEJAK)*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 1-9, 2016. Available at: <http://perpajakan.studentjournal.ub.ac.id/index.php/perpajakan/article/view/259>. Accessed on: 10 Feb. 2023.

²³ PRASETYO, A. Measurement of local tax service quality with POEMS analysis approach. *Jurnal BPPK: Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan*, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 56–70, 2021. Available at: <https://jurnal.bppk.kemenkue.go.id>. Accessed on: 15 Mar. 2023.

²⁴ IRAWAN, A.; FATURAHMAN, B. M. Public Services Motivation (PSM) in One Stop integrated services in Merauke Regency. *Journal of Governance*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 156–170, 2019. Available at: <https://doi.org/10.31506/jog.v4i2.6569>. Accessed on: 5 Feb. 2023.

²⁵ ROSAWATININGSIH, N. Front office competence in improving services at the Surabaya Madya Tax Service Office (KPP). *Journal of Governance*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 84–101, 2019. DOI: <https://doi.org/10.31506/jog.v4i1.5474>. Available at: <https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/jog/article/view/5474>. Accessed on: 30 Mar. 2023.

²⁶ ARBAIYAH. *Performance of rural and urban land and building tax services (PBB-P2) in the Technical Implementation Unit of Rural and Building Taxes and Buildings (UPT PBB-P2) Serang District, Serang City*. Banten: Sultan Ageng Tirtayasa University, 2016.

²⁷ TAWIL, M.; TAWIL, Y. P.; RAHMARINI, G. M.; SALMON, I. P. P. Public services, public acceptance, and satisfaction: macro evaluation of government services in Sigi regency. *Journal of Governance*, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 117–134, 2021. Available at: <https://doi.org/10.31506/jog.v6i1.10831>. Accessed on: 29 May. 2023.

²⁸ AUCOIN, P. The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative*

services, then by Rainey²⁹ said that bureaucratic behavior is the relationship between bureaucratic actions and the public interest which focuses more on prevalence behavior, namely the behavior of equalizing public rights to public services which focuses more on prevalence behavior, namely the behavior of equalizing public rights to public services received and not discriminating.

1.2 Public service concepts and theories

The term service comes from the word “serve” which means to help provide everything that is needed by others for the act of serving. Basically every human being needs service, even in extreme it can be said that service cannot be separated from human life³⁰. Service is the process of meeting needs through the activities of other people directly³¹. Talking about services means talking about an activity process whose connotations are more abstract (intangible). Service is a process, the process produces a product in the form of a service, which is then given to customers. According to Pasolong³², basically, service can be defined as the activity of a person, group and/or organization either directly or indirectly to meet the needs of Hasibuan defines service as an activity of providing services from one party to another, where good service is a service that is carried out in a friendly and courteous manner. good ethics so as to meet the needs and satisfaction of the recipient. According to Lukman³³ argues, service is any activity that is profitable in a group or entity, and offers satisfaction even though the results are not tied to a physical product.

According to Sawiri³⁴, there are three types of services that anyone can perform, namely:

a. Oral Services Oral services are carried out by officers in the field of Public Relations (HUMAS), the field of Information services, and other fields whose job is to provide explanations or information to anyone who needs it. In order for the oral service to be successful as expected, there are conditions that must be met by the service actor, namely:

- 1) Understand the problems that fall within the scope of their duties.
- 2) Able to provide an explanation of what is needed, smoothly, briefly but clearly enough so that it is satisfying for those who get clarity about something.
- 3) Be polite and friendly.

b. Service with Writing Service through writing is the most prominent form of service in carrying out tasks. The service system in this Information Age uses a remote service system in written form. This writing service consists of 2 (two) groups, namely, in the form of information instructions and the like, addressed to interested people, in order to make it easier for them to deal with government agencies or institutions. Second, services in the form of written reactions or requests for reports, giving/submissions, notifications and so on. The uses are:

- 1) Make it easy for all interested parties.
- 2) Avoid people who ask a lot of officers
- 3) Streamlining affairs and saving time for both parties, both officers and parties who need services.
- 4) Lead people in the right direction.

Sciences, [s. l.], p. 45-55, 2000.

²⁹ RAINEY, H. G. *Understanding and managing public organizations*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.

³⁰ SINAMBELA, L. P. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.

³¹ MOENIR, A. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.

³² PASOLONG, H. *Teori administrasi publik*. Jakarta: Alfabeta, 2007.

³³ LUKMAN, S. *Manajemen kualitas pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press, 2000.

³⁴ SAWIRI, D. M. *Birokrasi pelayanan publik: konsep, teori dan aplikasi*. Makassar: Deepublish, 2020.

c. Services with Actions In general, services in the form of actions are carried out by officers who have expertise and skills factors. In day-to-day reality, this service cannot be avoided from verbal services, so actions and verbal services are often combined. This is because the service relationship in general is mostly done verbally, except specifically through written relationships caused by the distance factor.

Service is an activity or sequence of activities that occur in direct interaction between a person and another person or a physical machine, and provides customer satisfaction. Meanwhile, in the Big Indonesian Dictionary, it is explained that service is the thing, method, or result of the work of serving³⁵. The term public comes from English public which means general, community, state. The word public has actually been accepted into Standard Indonesian to become public which means general, many people, crowded. The correct equivalent of the word used is praja which actually means the people so that the term civil service was born which means a government that serves the interests of all the people³⁶.

Public service can be interpreted as providing services (serving) the needs of people or communities who have an interest in the organization in accordance with the basic rules and procedures that have been set. As stated earlier, government is essentially a service to the community. Therefore, the public bureaucracy is obliged and responsible to provide good and professional services. According to Moenir³⁷, public service is an activity carried out by a person or group of people on the basis of material factors through certain systems, procedures and methods in an effort to fulfill the interests of others in accordance with their rights. The purpose of public services is to prepare those public services that are desired or needed by the public, and how to properly state to the public about their choices and how to access them which are planned and provided by the government.

Next according to Moenir³⁸, public services must contain the following basic elements:

- a. The rights and obligations of providers and public services must be clear and known for certain by each party.
- b. The arrangement of each form of public service must be adjusted to the conditions of the community's needs and ability to pay based on the provisions of the applicable laws while still adhering to efficiency and effectiveness.
- c. The quality, process and results of public services must be strived for in order to provide security, comfort, and legal certainty that can be accounted for.
- d. If the public service provided by the government is forced to be expensive, then the relevant government agency is obliged to provide opportunities for the community to participate in organizing it.

With regard to professional public services in accordance with the demands of society, according to Widodo³⁹, professional public service means public service which is characterized by accountability and responsibility from service providers (government apparatus), with the following characteristics:

- a. Effective, prioritizing the achievement of what are the goals and objectives.
- b. Simple, implies that the procedures/procedures for the service are carried out in an easy, fast, precise, uncomplicated manner, easy to understand and easy to implement by the public asking for services.
- c. Clarity and certainty (transparent) means that there is clarity and certainty regarding:
 - 1) service procedures/procedures;

³⁵ LIJAN, P. S. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

³⁶ SINAMBELA, L. P. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

³⁷ MOENIR, A. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

³⁸ MOENIR, A. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

³⁹ WIDODO, J. *Etika birokrasi dalam pelayanan publik*. Malang: Cira Malang, 2001.

- 2) service requirements, both technical requirements and administrative requirements;
- 3) work units and or officials who are authorized and responsible for providing services;
- 4) details of service fees/tariffs and payment procedures;
- 5) schedule of service completion time.

d. Transparency means that the procedures/procedures for the requirements of the work unit/officer in charge of the service provider, time of completion, details of time/fare and other matters relating to the service process must be informed openly so that it is easily known and understood by the public, whether requested or not. requested.

e. Efficiency, means:

1) service requirements are only limited to matters directly related to the achievement of service goals while still taking into account the integration between requirements and related service products;

2) it is prevented from repeating the fulfillment of requirements, in the event that the process of public service in question requires the completeness of the requirements of other relevant government work units/agencies.

f. Accuracy, timing, these criteria mean that the implementation of community services can be completed within a predetermined period of time.

g. Responsive, more directed at responsiveness and quickly respond to what are the problems, needs and aspirations of the people being served.

h. Adaptive, quickly resolves to what are the demands, desires and aspirations of the people served who are always experiencing growth and development.

Furthermore, according to Joko⁴⁰, theoretically, there are at least three main functions that must be carried out by the government regardless of level, namely the public service function, the development function and the protection function. Public services or public services can be defined as all forms of services, both in the form of public goods and public services which in principle are the responsibility and are carried out by government agencies at the center, in the regions, and within the State-Owned Enterprises or Regional-Owned Enterprises, in the context of efforts to meet the needs of the community as well as in the context of implementing the provisions of laws and regulations⁴¹.

1.3 Bureaucracy and public service functions

In a country, the government with all its staff is usually known as a servant of the state and public servant. This role is expected to be realized in the provision of various types of services needed by all members of the community. The government of a country at the national level consists of various work units known as various work units known as various nomenclatures such as ministries, departments, directorate generals, agencies, bureaus, and so on which have work units throughout the territory of state power, which are also known as regional government apparatus with Various nomenclatures are also found in a province, district, sub-district, and village. All levels of the state government are government bureaucratic units which are also known as civil service⁴².

Among the various work units within the government, there is a division of tasks which are generally based on the principle of functionalization. In terms of service to the community, functionalization means

⁴⁰ JOKO, W. *Etika birokrasi dalam pelayanan publik*. Malang: Citra Malang, 2001.

⁴¹ WINARSIH., R. *Manajemen pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

⁴² SINAMBELA, L. P. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.

that every government agency acts as the main person in charge of carrying out certain and necessary functions work in coordination with other agencies. Every government agency has a customer group. Basically the government and all levels of the bureaucratic apparatus is not the only party responsible for carrying out various national development activities, but it is a fact that the roles of the government and all its staff are dominant. It is the government bureaucratic apparatus that must create a conducive climate to increase awareness and participation of various community groups, and even allocate certain resources and funds to carry out these functions, the government bureaucracy must become a reliable, tough, and professional instrument.

The task of government services in meeting the needs of the community is largely determined by the government's cultural value system and the culture of the community. The main task of the government is to provide services to the community. As long as the community has not been able to carry out their affairs or needs humanely, the government is obliged to carry out them according to the demands and needs of the community as a form of service⁴³.

The relationship between the government and the people is the relationship between producers and consumers, where the government is the producer and the people are the consumers. Therefore, the government's obligation is to carry out the service function as well as possible so as to provide optimal satisfaction to the people⁴⁴ indicators to assess the performance of public organizations, among others, namely: efficiency, effectiveness, fairness, and responsiveness. The indicators used to assess organizational performance vary widely. Broadly speaking, the various parameters used to see the performance of public services can be grouped into two approaches. The first approach looks at the performance of public services from the perspective of service providers and the second approach from the perspective of service users.

The provision of services that have referred to the formal rules is considered to have fulfilled the principles of good service and the service apparatus is considered to have been consistent in applying the service law rules. It is difficult to explore further, whether the application of these principles has implications for the culture of the service bureaucracy in Indonesia which is unable to carry out service initiatives and innovations. The accountability of public service delivery in this paper is seen through performance indicators which include:

- (1) service reference used by bureaucratic apparatus in the process of providing public services. These indicators reflect the service orientation principle developed by the bureaucracy towards the service user community;
- (2) actions taken by the bureaucratic apparatus if there are service users who do not meet the specified requirements; and
- (3) in carrying out service tasks, how far the interests of service users get priority from the bureaucratic apparatus.

Bureaucratic officials in providing public services often still apply standard values or service norms unilaterally, such as providing services that are only based on operational guidelines (guidance and implementation) so that the tendency is the weak commitment of the bureaucratic apparatus to be accountable to the people they serve. One of the factors causing the low level of bureaucratic accountability is the too long process of indoctrinating bureaucratic culture which directs bureaucratic apparatus to always look up.

So far, the bureaucratic apparatus has been accustomed to being more concerned with the interests of the leadership than the interests of the service user community. The bureaucracy never feels responsible to the public, but is responsible to their leaders or superiors.

⁴³ SUMARYADI, I. N. *Efektifitas implementasi otonomi*. Jakarta: Citra Utama, 2010.

⁴⁴ KUMOROTOMO, A. P. *Governance reform di Indonesia mencari arab kelembagaan politik yang demokratis dan birokrasi yang profesional*. Yogyakarta: Gava Media, 2009.

Transparency of bureaucratic information in the provision of public services is still an important issue for efforts to improve the performance of the government bureaucracy. Actions to carry out bureaucratic reform are mainly directed at efforts to increase bureaucratic efficiency, transparency, and accountability⁴⁵. Transparency in the bureaucracy can have implications for increasing levels of corruption in the bureaucracy, but reforms are still being carried out at all levels of the bureaucracy. If reforms are carried out at the central bureaucratic level, it will only move corruption and central bureaucracy to regional bureaucracies. The service reference used by the bureaucratic apparatus can also show the level of accountability in providing public services. The service reference that is considered the most important by the bureaucracy can reflect the service pattern used.

An accountable service pattern is a service pattern that refers to public satisfaction as service users. Service bureaucracies in the regions still make the rules and instructions of the leadership the main reference for service delivery. The bureaucracy even seems to have not fully understood and understood the existence of a bureaucracy that still depends on the needs of the public. References to bureaucratic services in regions that still place leadership and regulations as the center of service proves that the culture or pattern of patrimonial bureaucracy still characterizes the bureaucracy in providing public services. Service officers who act on the basis of regulatory principles become rigid and do not encourage creativity in service delivery. The implementation of public services should start from the mission and vision of the service.

Responsiveness is the ability of the bureaucracy to recognize community needs, formulate community needs and aspirations. In short, it can be said that this responsiveness measures the responsiveness of the bureaucracy to the hopes, desires and aspirations, as well as the demands of service users. Responsiveness is needed in public services because it is evidence of the organization's ability to recognize community needs, develop service agendas and priorities and develop public service programs in accordance with community needs and aspirations⁴⁶.

Organizations that have low responsiveness naturally have poor performance too⁴⁷. In its operation, the responsiveness of public services is translated into several indicators, such as:

- (1) whether or not there were complaints and service users during the past year;
- (2) the attitude of the bureaucratic apparatus in responding to complaints and service users;
- (3) the use of complaints and service users as a reference for improving service delivery in the future
- (4) various actions of the bureaucratic apparatus to provide service satisfaction to service users; as well as
- (5) the placement of service users by bureaucratic apparatus in the applicable service system.

Complaints submitted by service users are service indicators that show that service products that have been produced by the bureaucracy have not been able to meet the expectations of service users. The responsiveness of the bureaucracy the low level is also mostly caused by the absence of real external communication development by the service bureaucracies. A real indication of the lack of effective external communication by the bureaucracy is seen in the large service gap that occurs. The service gap that occurs is an illustration of the service that occurs shows that there has not been a common perception between the expectations of service users and service providers on the quality of services provided.

The service bureaucratic apparatus seems to still open a wide communication gap with the service user community. The lack of transparency of communication and bureaucracy regarding the provision of services causes the service user community to always be in a position where there is no adequate communication

⁴⁵ LUBIS, A. S. Pengaruh kualitas pelayanan (service quality) terhadap kepuasan pelanggan PT. Sucofindo Batam. *Journal of Business Administration*, [s. l.], p. 1 - 4, 2017.

⁴⁶ DILULIO, John J. *Deregulating the public service: can government be improved?*. Washington: The Brookings Institution, 1994.

⁴⁷ OSBORNE, D. *Memangkas birokrasi*. Jakarta: PPM Terjemahan, 2012.

and transparency. The lack of transparency of information from the bureaucracy has frustrated many service users. Ineffective communication that has been developed by the bureaucracy shows that the bureaucracy does not yet have the awareness to improve the quality of service to the service user community. One of the ways to measure the responsiveness of public service delivery is the disclosure of information and the extent to which communication interactions exist between the bureaucracy as a service provider and the service user community.

1.4 Urban and rural land and building tax (PBB-P2)

There are several kinds of understanding or definitions of land tax expressed by several experts, but in essence these various definitions have the same core and purpose. Among the experts define land and building taxes as follows: Land and building taxes are taxes levied on land and buildings. Tax subject in land and building tax is a person or entity that actually owns something over the land and/or obtains benefits over the land and/or has control and/or benefits over the building. The taxpayer of land and building tax is not necessarily the owner of the land and or building, but can also be a person or entity that utilizes the land and or building⁴⁸. Land and building tax is a tax that is material in nature and the amount of tax payable is determined by the condition of the object, namely land/land and/building. The condition of the subject (who pays) does not determine the amount of tax⁴⁹.

From the definitions above, it can be concluded that the building land tax is a tax imposed on land and buildings, the amount of the tax is determined by the condition of the object, namely the land/land/building.

2 Methods

The type of research used is descriptive qualitative research, according to Husaini⁵⁰, qualitative methods are more based on phenomenological philosophy that prioritizes appreciation (*verstehen*). Qualitative research seeks to understand and interpret the meaning of an event of human behavior interaction in certain situations according to the researcher's own perspective. In this study, it provides a clear description of a phenomenon or social reality related to the problem under study, especially regarding the behavior of the Ogan Ilir Regency government bureaucracy in urban and rural land tax services.

3 Results

Bureaucratic behavior is a stand-alone thing, but is the result of the interaction between various aspects, such as bureaucratic aspects and individual aspects in the environment. The individual aspect leads to bureaucratic order, abilities, personal beliefs, expectations, needs, and other past experiences. These are all individual characteristics, while the characteristics of the bureaucracy consist of a hierarchical arrangement, the division of labor, the duties in certain positions, the authority and responsibility, the existence of a certain salary system, the control system. If the individual characteristics put forward interact with the characteristics of the bureaucracy, then bureaucratic behavior arises.

⁴⁸ SRI, V. D. *Perpajakan Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat, 2006.

⁴⁹ SUANDY, E. *Hukum pajak*. Jakarta: Salemba Empat, 2005.

⁵⁰ HUSAINI, U. *Metodologi penelitian sosial*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.

From the results of research on bureaucratic behavior in providing urban and rural land and building tax services at the Regional Revenue Service of Ogan Ilir Regency, the concept of bureaucratic behavior is related to the attitudes and actions of bureaucrats in this case government officials as a result of the interaction or reciprocal relationship between the apparatus and the government. environment, namely with the service recipient community. The attitude referred to is the tendency to act or behave which is the actualization of attitudes and actions, as a response or anticipation to the tendency of motion changes that occur in certain environmental situations and conditions. Measurement of bureaucratic behavior is carried out by identifying the analysis of the five indicators as proposed by Ndrara⁵¹ namely obedience, work perseverance, responsibility, job satisfaction and discipline. The need for a systematic approach to bureaucratic behavior is due to the belief that the behavior of a person, including the apparatus does not occur by chance. This behavior arises for certain reasons and is aimed at achieving certain goals which are also believed by bureaucrats to be the best, correct and harmless way and do not violate the applicable laws and regulations. The behavior shown by the bureaucracy in general can be known and predicted if there is knowledge of the officers' perceptions of certain situations and which are considered important. That behavior, sometimes looks irrational in public opinion, but if explored in depth, the apparatus has personal reasons that are understandable.

Obedience as an indicator of bureaucratic behavior is obedience which is assessed from the compliance of the bureaucracy in carrying out its duties and compliance with applicable regulations. For example, adherence to Kep.MenPan No. 81/93 which states that public services are all forms of services provided by the central/regional government, BUMN/BUMD, in the context of meeting the needs of the community, and or applicable laws and regulations. The behavior of bureaucratic obedience to these rules will be actualized with the working mindset that the presence of the bureaucracy is as a servant to the needs of the community. From the findings in the field, in general, all officers in each public service agency already know and understand the main tasks and functions that must be carried out, but it cannot be denied that there are still many obstacles faced in its implementation. These obstacles are evident as in the Regional Tax service, there are still some officers who do work outside of their main duties, with the excuse of helping family or friends to take care of their interests and or on the pretext that the work has been completed so that it is not wrong to do other work. This sometimes leads to misunderstandings between fellow officers which results in an unhealthy internal bureaucratic atmosphere because it is filled with negative sentiments which leads to the quality of public services.

The second indicator regarding the behavior of the apparatus is the persistence of work. Work persistence is the willingness to fulfill the interests of the community, the willingness to help the community and the willingness to complete the assigned tasks. There are several indicators that reflect the lack of perseverance in the work of government officials, such as long-winded services and tend to be bureaucratic, inappropriate fees, additional fees, the behavior of officials who act more as officials than public servants, discriminatory services. On the one hand, the apparatus considers that this behavior has actually become a work culture and technically the administration has to go through a rather lengthy mechanism, making it difficult to avoid such problems.

From the results of the research conducted, it is known that the mechanism of land and building tax services in rural and urban areas in Ogan Ilir Regency is currently fully billed by the village government through village heads. The bureaucratic apparatus of the Regional Revenue Service of Ogan Ilir Regency does not collect directly or indirectly. Officials of the Regional Revenue Service of Ogan Ilir Regency are not optimal in providing tax services to PBB-P2 taxpayers. With such conditions, it creates a low desire and level of public participation to pay PBB-P2 taxes. Conditions like this of course lead to ineffectiveness in PBB-P2 tax services, this is because when people receive tax invoices submitted by village officials to the community and then in paying PBB-P2 taxes, they can make payments through banks or pay the amount. the bill to the village apparatus in this case the local village head. Due to the condition of the village community area

⁵¹ NDRAHA, T. *Budaya organisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.

which is far from being able to pay PBB-P2 taxes through banks, there are still many people who do not pay the tax bill, this is because The place for payment of PBB-P2 only uses Bank Sumsel Babel, so that people who are far from the sub-district capital have difficulty paying their PBB-P2 tax deposits on time, because to be able to pay PBB-P2 they need a fee to arrive at Bank Sumsel Babel in which is the district capital. In addition, the community also objected to paying PBB-P2 taxes through the village head, this was because when they paid taxes through the village head for receipts, proof of payment of taxes would be received in a long time and some even took months. This can eliminate public trust in village officials who are given the authority by the Regional Revenue Service of Ogan Ilir Regency to receive PBB-P2 tax payments in their villages so that as a result people are lazy to pay PBB-P2 taxes.

Based on the foregoing, according to the researcher, changes in the system as well as behavior and organizational culture can be made in providing PBB-P2 tax services to the community. A policy can be changed if one sees such conditions in the field as well as the organizational culture and behavior of the implementing apparatus. Bureaucratic behavior is: “essentially the result of the interaction of the bureaucracy as a collection of individuals with their environment”. Deviant bureaucratic behavior is more accurately seen as a “bureaucratic pathology” or a symptom of bureaucratic dysfunction (dysfunction of bureaucracy). The difficulty that arises is that theoretically it is not easy to distinguish and set boundaries between “behavior” that has been entrenched with deviant behavior that is repeated or lasts for a long time. In relation to the phenomenon of bureaucratic behavior, the position, role and function cannot be separated from individuals as officers (employees) who have perceptions, values, motivations and knowledge in order to carry out their functions, duties and social responsibilities. Human behavior in organizations determines the achievement of maximum results in order to achieve organizational goals.

Another indicator relates to the behavior of officials who act as officials rather than public servants. Officials with an official mentality always position themselves as if he is a king who must be served by the community and besides that, there are also problems that are still feudal and some are influenced by the high level of education. Officials like this think that with higher education (especially those with a master’s degree), service matters are no longer their business, so this view should be straightened out, because it will damage the image of the apparatus who does not act like that. In addition to the things previously mentioned, the most vulnerable problem is discrimination. From the findings in the field, it shows that there is a reluctance from bureaucratic officials to go directly to serving PBB-P2 tax services to the community, especially for village communities, the bureaucratic apparatus prefers to hand over the affairs of PBB-P2 tax services to the local village head to collect and pay PBB-P2 taxes even though the results obtained from tax revenues for regional treasury have not been maximized from PBB-P2 tax revenues.

4 Conclusion

Based on the results and discussion, the researcher draws a conclusion that the behavior of the apparatus (bureaucracy) in the PBB-P2 tax service in Ogan Ilir Regency is currently not carried out optimally, this can be seen from the mechanism of tax services not being carried out directly by the apparatus (bureaucracy). in this case the Regional Revenue Service of Ogan Ilir Regency in providing PBB-P2 tax services to the community, especially for people in rural areas. In the PBB-P2 tax service, it is more left to village government officials and bureaucratic officials just waiting for the results of tax payments from the village government to the Regional Revenue Service of Ogan Ilir Regency and the results of the tax payments have not been maximized because there are still many village people who do not want to pay PBB-P2 taxes. through village government officials. This shows that the behavior of the bureaucracy in providing PBB-P2 tax services in Ogan Ilir Regency has not run optimally.

References

- ALMASRI, L. *An investigation of the weberian notion of bureaucracy in the context of service higher education institutions*. Exeter: University of Exeter, 2011.
- ARBAIYAH. *Performance of rural and urban land and building tax services (PBB-P2) in the Technical Implementation Unit of Rural and Building Taxes and Buildings (UPT PBB-P2) Serang District, Serang City*. Banten: Sultan Ageng Tirtayasa University, 2016.
- AUCOIN, P. The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, [s. l.], p. 45-55, 2000.
- BESLEY, T. Reforming public service delivery. *Journal of African Economies*, [s. l.], v. 16, p. 127, 2007.
- DILULIO, John J. *Deregulating the public service: can government be improved?*. Washington: The Brookings Institution, 1994.
- HAMZAH, O. S. Perilaku birokrasi pemerintah dalam pelayanan puskesmas di kota Makasar. *Jurnal Administrasi Publik*, [s. l.], v. 33, 2014.
- HUSAINI, U. *Metodologi penelitian sosial*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- HUSNIA, F. N.; HIDAYAT, K.; DEWANTARA, R. Y. Analysis of the electronic application of land and building tax (E-PBB) (study at the regional revenue service of Lamongan regency). *Journal of Taxation (JEJAK)*, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 1-9, 2016. Available at: <http://perpajakan.studentjournal.ub.ac.id/index.php/perpajakan/article/view/259>. Access on: 10 Feb. 2023.
- IRAWAN, A.; FATURAHMAN, B. M. Public Services Motivation (PSM) in One Stop integrated services in Merauke Regency. *Journal of Governance*, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 156-170, 2019. Available at: <https://doi.org/10.31506/jog.v4i2.6569>. Access on: 5 Feb. 2023.
- JOKO, W. *Etika birokrasi dalam pelayanan publik*. Malang: Citra Malang, 2001.
- KAMARUDDIN, S.; USENG, A. Quality of public services on apparatus performance Improvement at the Benteng Village Office, Baranti District, Sidenreng Rappang Regency. *Scientific Journal of Government (Praja)*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 1-15, 2013. Available at: <https://jurnal.umsrappang.ac.id/praja/article/view/168>. Access on: 15 Mar. 2023.
- KUMA, R. P. Pengaruh perilaku birokrasi dalam pelayanan publik. *Prosiding Seminar Hasil Penelitian (SNP2M)*, [s. l.], p. 110, 2018.
- KUMOROTOMO, A. P. *Governance reform di Indonesia mencari arah kelembagaan politik yang demokratis dan birokrasi yang profesional*. Yogyakarta: Gava Media, 2009.
- LAI, E. R. *Motivation: a literature review*. Londres: Pearson's Research Reports, 2011. Available at: <http://www.pearsonassessments.com/research>. Accessed on: 2 Mar. 2023.
- LIJAN, P. S. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- LUBIS, A. S. Pengaruh kualitas pelayanan (service quality) terhadap kepuasan pelanggan PT. Sucofindo Batam. *Journal of Business Administration*, [s. l.], p. 1 - 4, 2017.
- LUKMAN, S. *Manajemen kualitas pelayanan*. Jakarta: STIA LAN Press, 2000.
- MIFTAH, T. *Prespektif perilaku birokrasi: dimensi-dimensi prima ilmu administrasi negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- MOENIR, A. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2006.
- MOENIR, A. *Manajemen pelayanan umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

- MUSTAFA, D. *Birokrasi pemerintahan*. Bandung: Bandung Alfabeta, 2014.
- NDRAHA, T. *Budaya organisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- NDRAHA, T. *Budaya kerja*. Jakarta: BKU-MP, 2009.
- NYOMAN, I. *Efektifitas implementasi otonomi*. Jakarta: Citra Utama, 2010.
- OSBORNE, D. *Memangkas birokrasi*. Jakarta: PPM Terjemahan, 2012.
- PASOLONG, H. *Teori administrasi publik*. Jakarta: Alfabeta, 2007.
- PASOLONG, H. *Kepemimpinan birokrasi*. Bandung: Alfabeta, 2008.
- PRASETYO, A. Measurement of local tax service quality with POEMS analysis approach. *Jurnal BPPK: Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan*, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 56-70, 2021. Available at: <https://jurnal.bppk.kemenkue.go.id>. Accessed on: 15 Mar. 2023.
- RAINEY, H. G. *Understanding and managing public organizations*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.
- ROBBINS, P. S. *Organizational behaviour*. 10. ed. Jakarta: Salemba Empat, 2008.
- RONDINELLI, D. A. *Public administration and democratic governance: government serving citizen*. New York: United nation Publication, 2007.
- ROSAWATININGSIH, N. Front office competence in improving services at the Surabaya Madya Tax Service Office (KPP). *Journal of Governance*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 84-101, 2019. DOI: <https://doi.org/10.31506/jog.v4i1.5474>. Available at: <https://jurnal.untirta.ac.id/index.php/jog/article/view/5474>. Accessed on: 30 Mar. 2023.
- SAHLANIA, H. O. Perilaku birokrasi pemerintah dalam puskesmas di kota Makassar. *Jurnal Administrasi Publik*, [s. l.], v. 33, 2014.
- SAWIRI, D. M. *Birokrasi pelayanan publi: konsep, teori dan aplikasi*. Makassar: Deepublish, 2020.
- SCHMIDT, C. P. *Changing bureaucratic behavior: acquisition reform in the United States army*. Washington: Prepared for the United States Army, 2000.
- SINAMBELA, L. P. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2008.
- SINAMBELA, L. P. *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara, 2010.
- SRI, V. D. *Perpajakan Indonesia*. Jakarta: Salemba Empat, 2006.
- SUANDY, E. *Hukum pajak*. Jakarta: Salemba Empat, 2005.
- SUMARYADI, I. N. *Efektifitas implementasi otonomi*. Jakarta: Citra Utama, 2010.
- SURADINATA, E. *Pemimpin dan kepemimpinan pemerintah*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- SYAH, Alam. Karakteristik universal pelayanan publik: sebuah tinjauan teoritik. *Jurnal Borneo Administrator*, [s. l.], p. 355, 2011.
- THOHA, M. *Kepemimpinan dalam manajemen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- TAWIL, M.; TAWIL, Y. P.; RAHMARINI, G. M.; SALMON, I. P. P. Public services, public acceptance, and satisfaction: macro evaluation of government services in Sigi regency. *Journal of Governance*, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 117-134, 2021. Available at: <https://doi.org/10.31506/jog.v6i1.10831>. Accessed on: 29 May. 2023.
- WAHYUDI, R. Perilaku maladministrasi birokrasi dalam pelayanan publik di kota Pekanbaru provinsi Riau: faktor penyebab dan solusinya. *Jurnal Administrasi Publik*, [s. l.], v. 12, n. 55, 2015.
- WIDODO, J. *Etika birokrasi dalam pelayanan publik*. Malang: Cira Malang, 2001.

WINARDI, J. *Manajemen perilaku organisasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2004.

WINARSIH., R. *Manajemen pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

ZAMAN, K. K. Perilaku birokrasi terhadap kualitas pelayanan kependudukan. *Journal of Government Insight (JGI)*, [s. l.], v. 13, 2021.

ZAHRA, F.; RULANDARI, N. Analysis of community participation against taxpayer compliance in paying rural and urban land and building taxes (PBB-P2) at UPPRD Johar Baru Jakarta Period 2017-2019. *Jurnal Pajak Vokasi (JUPASI)*, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 45-51, 2020.

Acknowledgments

The author would like to thank the supervisor, Mr. Ranaisa Putra, Alfitri and Slamet Widodo for providing support without it this article can't has been written. Moreover, all anonymous reviewers who provide very valuable comments for this paper are also gratefully appreciated.

Normas Editoriais

1. Serão aceitas colaborações inéditas e a publicação de um artigo está condicionada à sua adequação às normas editoriais, e seu simples recebimento desobriga a sua publicação. A revista *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização* classificará as colaborações de acordo com as seguintes seções:

1.1 Artigos: compreende textos que contenham relatos completos de estudos ou pesquisas concluídas, matérias de caráter opinativo, revisões da literatura e colaborações assemelhadas.

1.2 Resenhas: compreende análises críticas de livros, de periódicos recentemente publicados, dissertações e teses.

2. Excepcionalmente, a equipe editorial poderá aceitar a submissão de trabalhos que já tenham sido publicados e caso isso ocorra, serão submetidos ao mesmo processo de avaliação pelos pares que aqueles inéditos. O autor deverá apresentar autorização por escrito do editor da revista na qual seu trabalho tenha sido originalmente publicado, acompanhado de cópia do mesmo.

3. O processo de avaliação dos artigos e resenhas compreende duas fases: a primeira destinada à análise da adequação do trabalho à linha editorial da revista (Equipe Editorial) e a segunda referente à avaliação do conteúdo e qualidade dos trabalhos. Esta segunda fase é realizada mediante o processo de avaliação pelos pares, ou seja, os artigos serão submetidos à aprovação de no mínimo 2 pareceristas adhoc.

4. Os trabalhos serão enviados para a avaliação sem a identificação de autoria

5. Os trabalhos devem ser enviados no seguinte padrão:

1ª Página: Começar com o título do trabalho, seguido do texto. Não inserir o nome dos autores ou outros elementos que identifiquem a autoria. A autoria do artigo e a qualificação dos autores são inseridas nos campos específicos do formulário eletrônico. O objetivo aqui é garantir uma avaliação cega por pares. Os textos deverão ser digitados em Arial 12, espaço 1,5 margem de 2,5 cm, numeração arábica das páginas no ângulo superior direito, em programa compatível com o Word para Windows.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo para representar o conteúdo do texto e deverá ter a sua tradução para o inglês.

Resumo: em todos os artigos submetidos deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 250 palavras e espaço entre linhas simples. O resumo deve ser estruturado com as seguintes informações:

Objetivo do artigo (obrigatório);

Metodologia (obrigatório);

Conclusões (obrigatório);

Limitações da pesquisa e suas implicações (se aplicável);

Limitações práticas (se aplicável)

Originalidade ou valor (obrigatório);

A evolução da comunicação científica e da transmissão de conhecimentos possibilitou ao UniCEUB a criação de meios para o intercâmbio de idéias entre pares e a disseminação de informações.

As novas tecnologias da informação produzem sensíveis alterações nos processos de comunicação científica. Atualmente, a editoração das publicações acadêmicas do UniCEUB é informatizada em todas as suas etapas, com a utilização da plataforma SEER, Sistema de Editoração Eletrônico de Revistas. A aplicação do SEER permitiu acrescentar, no processo editorial, a avaliação dos pareceristas ad hoc e deu aos membros dos comitês editoriais e aos editores condições para consolidar a produção científica no UniCEUB e difundi-la por meio dos periódicos acadêmicos em mídia impressa e eletrônica.

Todas as edições das publicações científicas do UniCEUB estão disponíveis no site www.publicacoes-academicas.uniceub.br, com infraestrutura para acesso livre.

O UniCEUB publica as seguintes revistas:

- Revista Brasileira de Políticas Públicas
- Revista de Direito Internacional
- Universitas Arquitetura e Comunicação Social
- Universitas Ciências da Saúde
- Universitas Gestão e TI
- Universitas Humanas
- Universitas JUS
- Universitas Relações Internacionais



Destacar no mínimo três e no máximo seis palavras-chave que representem o conteúdo do texto. O resumo e as palavras-chave deverão ter a sua tradução para o inglês.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas referentes ao corpo do artigo deverão vir no rodapé do texto.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, estatísticas e outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: fotografias nítidas e gráficos (estritamente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos e cada fotografia ou gráfico deverá vir no texto e além disso cada um deverá ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais onde os quadros devem ser intercalados.

Referências: as referências redigidas segundo a norma NBR 6023/2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), deverão ser apresentadas por ordem alfabética e constituir uma lista única no final do artigo. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto do artigo são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas indicada em nota de rodapé.

Não utilizar o sistema Autor data para citações. O formato utilizado pela revista é o sistema numérico, onde a citação é indicada por número sobrescrito e a referência mencionada em nota de rodapé.

Recomendações: recomenda-se que se observem as

normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10520/2002), apresentação de originais (NBR 12256), norma para datar (NBR 892), numeração progressiva das seções de um documento (NBR 6024/2003) e resumos (NBR 6028/2003).

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

A partir de 2009, consideramos útil formular algumas sugestões (não obrigatórias) aos autores, com base nos principais motivos por recusa de artigos nos anos anteriores.

8. Responsabilidades e conflitos de interesse: A responsabilidade pelas informações e opiniões indicadas nos artigos é exclusiva dos autores. Eventuais conflitos de interesse serão de responsabilidade dos próprios autores e não do periódico.

Envio dos trabalhos:

1. Os trabalhos deverão ser enviados para a equipe editorial da revista no endereço eletrônico www.rdi.uni-ceub.br

2. Cada autor deve enviar declaração de responsabilidade nos termos abaixo:

“ Eu XXXX certifico que participei da concepção do trabalho tornar pública minha responsabilidade pelo seu conteúdo, que não omiti quaisquer ligações ou acordos de financiamento entre os autores e companhias que possam ter interesse na publicação deste artigo.”

3. Para as colaborações inéditas, cada autor deve enviar a transferência de direitos autorais nos termos abaixo:

“Eu XXXX declaro que em caso de aceitação do artigo inédito, a revista Revista Brasileira de Políticas Públicas passa a ter os direitos autorais a ele referentes.

Protocolo de atención clínica-jurídica con perfil intercultural para población migrante e indígena, con enfoque de género

Juan Jorge Faundes Peñafiel, Andrea Avaria Saavedra, Eliada Cid Sandoval, Duban Mardones Ahilla, Gemma Rojas Roncagliolo, Glorimar Alejandra León Silva, Jorge Acuña Guajardo, Pilar Valenzuela Rettig, Sheila Fernández Míguez, Valeska Rivas Arias Camila Ignacia Espinoza Almonacid, Lifaite Nelson, Camila Pérez Courbis e Francis Raín Quidel

A violência doméstica causa diferença salarial entre mulheres?

Paulo R. A Loureiro, Mário Jorge Mendonça e Tito Belchior S. Moreira

Grupos para reflexão e responsabilização de homens autores de violência contra a mulher no Estado do Paraná/Brasil

Taciane Aparecida Siqueira Pastre e Adriano Valério dos Santos Azevêdo

Cárcere e maternidade no Marco Legal da Primeira Infância: efeitos de um precedente na substituição da prisão preventiva por domiciliar

Lorena Abbas, Gabriela de Brito Caruso, Beatriz Macedo Coimbra dos Santos e Ligia Fabris

Análise de documentos oficiais norteadores da atuação dos profissionais de saúde frente às demandas de violência doméstica contra as mulheres

Francisca Talicia Vasconcelos Pereira e Natália Santos Marques

América Latina, colonialidade de gênero e (não) binariedade: a decolonialidade como chave de emancipação da comunidade LGB-TQIA+

Anna Paula Bagetti Zeifert, Fernanda Lavinia Birk Schubert e Rômulo José Barboza dos Santos

A letalidade violenta enquanto aporte conceitual, normativo e metodológico nas políticas de segurança pública

Wanderson Cesar dos Santos e Vinicius Ferreira Baptista

Ciência jurídica e função social da pesquisa acadêmica: indicadores da produção científica e as políticas públicas de pós-graduação

Giselle Marie Krepsky

Transferências voluntárias no Ceará: um olhar avaliativo sobre a eficiência da gestão do processo

Ana Lúcia Lima Gadelha, Anabela Mesquita e Luis Borges Gouveia

Tributação como política para combater as desigualdades sociais

Johnny Wilson Araújo Cavalcanti, Gina Vidal Marcílio Pompeu e Natércia Sampaio Siqueira

Mechanisms for citizen participation during the national crisis process: citizens speak

Adderly Mamani Flores, Javier Rubén Romero Cahuana, Olimpia Tintaya Choquehuanca, Vicente Málaga Apaza e Edwin Alex Chambi Idme

Bureaucracy behavior in earth tax services and urban and rural building (UN-P2) (case study of Ogan Ilir Regency)

Rahmawati, Alfritri, Slamet Widodo e Raniasa Putra