

v. 13, n. 24, 2024

CADERNOS

DE ESTUDOS SOCIAIS E POLÍTICOS



EXPEDIENTE

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP)

Equipe Editorial

Editora-Chefe

Juliana Soares Pacheco Munhoz

Editor Científico

Luan Cardoso Ferreira

Editor Adjunto

Emanuel de Jesus Correia Semedo

Editores Associados

Arthur Vargas Facini

Caroline Gonçalves Coutinho Gomes

Edson Lugatti Silva Bissati

Isabela de Carvalho Neves

Luiza Fonseca de Souza

Marcelo Reis Filho

Maria Julieta Ramallo Garcia

Pedro Fernandes Bahia Miranda

Thaciana Yara Gomes de Medeiros

Editor de Relações

Alexsander Matheus Araujo Costa

Editores Associados

João Antonio Dias

Laryssa Vieira Reis Oliveira

Michelle Rosa Dos Santos

Capa, layout e diagramação

Juliana Tardem

Foto

Juliana Soares Pacheco Munhoz

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

Cadernos de Estudos Sociais e Políticos [recurso eletrônico]. – v. 1, n. 1 (2012-). Rio de Janeiro, RJ: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Político, 2012-

1 recurso online: il

Periodicidade semestral

e-ISSN: 2238-3425

Disponível apenas online

Título abreviado: Cad. Est. Soc. Pol.

Título e resumos em português e inglês

1. Ciências Sociais – Periódicos 2. Ciência Política – Periódicos. 3. Sociologia – Periódicos.
I. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos

CDU 32:316(05)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

SUMÁRIO

5

EDITORIAL

7

DE FHC A BOLSONARO: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA NOVA REPÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Daniel Máximo Góes de Lima

23

O SISTEMA PENITENCIÁRIO E AS RELAÇÕES DE GÊNERO: A MARGINALIZAÇÃO DE MULHERES TRANSEXUAIS E TRAVESTIS NAS PRISÕES BRASILEIRAS

Layla de Oliveira Lima Linhares

45

MISSÕES POLÍTICAS DA ONU: UMA BREVE INTRODUÇÃO

Marco Antonio Paulino Azzolini

60

A HERANÇA VIOLENTA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DESIGUALDADE E AMEAÇA À DEMOCRACIA

Bruna Dalmas e Ana Carolina Alves

EDITORIAL

É com grande entusiasmo que apresentamos a nova edição da Cadernos de Estudos Sociais e Políticos, fruto do processo de reestruturação que a equipe editorial vem conduzindo ao longo dos últimos anos, agora fortalecido com a integração de novos membros. A chegada desses novos integrantes representa uma renovação de perspectivas, energias e compromissos, enriquecendo a equipe com a diversidade de trajetórias, formações e experiências que agora a compõem.

Este número também simboliza o amadurecimento do trabalho iniciado nas edições anteriores. Cada artigo aqui presente passou por criteriosos processos de avaliação e revisão, assegurando o rigor acadêmico e a excelência intelectual que buscamos consolidar como marca da Cadernos.

O artigo de Daniel Máximo Góes de Lima analisa o comportamento político dos deputados federais brasileiros entre 1995 e 2019, a partir de variáveis como orientação ideológica, relação com o Executivo, participação em coalizões e fidelidade ao líder partidário. Deste modo, contribui para o debate sobre o funcionamento do presidencialismo e o papel dos partidos na Nova República.

Em seguida, Layla de Oliveira Lima Linhares lança luz sobre a exclusão de pessoas trans no sistema prisional brasileiro, ao revelar a ausência de políticas eficazes para a garantia de seus direitos e expor o choque entre as dissidências de gênero e a lógica prisional vigente. Essa pesquisa aponta para a urgência de mecanismos que assegurem os direitos e a justiça a esse grupo no contexto carcerário.

Por sua vez, a pesquisa de Marco Antonio Azzolini destaca o papel das Missões Políticas da ONU na promoção da paz. Diante de um cenário internacional marcado pelo surgimento de novos conflitos e pela intensificação de disputas tradicionais, esse estudo oferece instrumentos teóricos e conceituais fundamentais para compreender as modalidades contemporâneas de intervenção.

Por fim, Bruna Dalmas e Ana Carolina Alves examinam criticamente a relação entre a Lei da Anistia, a manutenção da violência estatal e o fortalecimento do crime organizado. Ao articular o debate sobre a memória histórica com as discussões sobre segurança pública, o artigo apresenta uma abordagem inovadora sobre os desafios atuais para a quebra do ciclo da violência e na promoção da justiça social.

Assim como nas edições anteriores, a qualidade da produção científica, a relevância social dos temas e a contribuição inovadora são elementos centrais nos quatro estudos que compõem esta edição. Desejamos uma excelente leitura!

Aos novos membros da equipe editorial, damos as boas-vindas com votos de uma tra-

jetória frutífera, pautada pela colaboração e pelo crescimento coletivo. Às autoras, autores e pareceristas, registramos nossa sincera gratidão e renovamos nosso compromisso com a transformação social por meio da ciência.

Emanuel Semedo
Editor Adjunto

DE FHC A BOLSONARO: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA NOVA REPÚBLICA BRASILEIRA A PARTIR DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

*From FHC to Bolsonaro: An analysis of executive-legislative relations in
Brazil's New Republic from the perspective of the Chamber of Deputies*

Daniel Máximo Góes de Lima

Graduado em Ciências Sociais pelo IFCS-UFRJ, mestre em Ciência Política pela EC-UNIRIO e doutorando em Ciência Política no IESP/UERJ.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal analisar o comportamento político dos deputados federais brasileiros no período 1995-2019. A análise a respeito do tema foi realizada com base em variáveis como orientação ideológica, relação com o Poder Executivo, participação em coalizões e fidelidade às determinações do líder partidário. Com isso, pretende traçar um perfil geral da Câmara dos Deputados, contribuindo assim para os debates a respeito das diretrizes de funcionamento do sistema presidencialista no Brasil. Os resultados demonstram que o deputado federal brasileiro, no período analisado, tende a participar de coalizões, é fiel em relação a seu líder e tem perfil ideológico de centro-direita.

Palavras-chave: legislativo; câmara dos deputados; presidencialismo brasileiro; comportamento político

Abstract

This paper aims to analyze Brazilian congressmen's political behavior between 1995 and 2019. Our analysis on this issue was based on variables such as ideological preferences, relationship to Executive branch, participation in coalitions and loyalty to party leaders. The main goal is to come up with a profile of Brazilian House of Representatives, to contribute towards the debates on presidential system's guidelines in the country. Results show that, during the period selected, Brazilian congressmen tended to take part in coalitions, be loyal to their leaders and have centrist and right-wing preferences.

Keywords: legislative branch; house of representatives; brazilian presidentialism; political behavior

Introdução

Desde 1988, com a redemocratização do país, politólogos brasileiros vêm preocupando-se em compreender as características centrais do arranjo político-partidário que emergiu a partir da promulgação do novo texto constitucional. Uma das principais discussões a respeito do assunto envolve os fatores pelos quais os parlamentares brasileiros se pautam ao exercer suas atividades legislativas.

O debate, em linhas gerais, concentrava-se sobre a força política dos partidos e sua capacidade em coordenar interesses de modo previsível e racional. De um lado, fala-se em um Executivo refém de um sistema partidário essencialmente instável, cujo Legislativo é composto sobretudo por parlamentares individualistas e carreiristas, sem qualquer vínculo programático com suas siglas; de outro, o diagnóstico aponta para a existência de um arranjo definido por um Executivo forte e um Legislativo em que os partidos dispõem de mecanismos eficazes de disciplinamento.

O objetivo deste artigo é traçar um perfil dos deputados e partidos brasileiros da Nova República. Para isso, utilizei um conjunto de variáveis relacionadas ao comportamento político de ambos durante as votações na Câmara como uma aproximação. Desejo assim contribuir ao debate por meio da apresentação de evidências empíricas acerca do objeto. Eis a relevância do trabalho.

O artigo possui quatro seções. Na primeira, farei uma breve revisão bibliográfica a respeito do tema. Em seguida, explicarei a metodologia e a natureza dos dados utilizados. Mais adiante, na terceira, detalharei as técnicas utilizadas e as variáveis a serem analisadas dentro do banco de dados. Finalmente, a quarta e última seção oferece uma análise descritiva das variáveis selecionadas e um modelo de regressão para correlacionar variáveis relativas ao tema do artigo.

Revisão Bibliográfica

Há anos, autores importantes dentro da ciência política brasileira vêm sustentando que o presidencialismo que emergiu com a Constituição de 1988 fez do presidente da República uma figura cujos poderes se sobressaem em relação ao Legislativo. Nesse sentido, o chefe do Executivo disporia de mecanismos para fazer valer sua agenda perante os legisladores. O principal deles, historicamente, foi a distribuição das emendas da Lei Orçamentária Anual (LOA), por meio da qual seria possível oferecer incentivos para que deputados e senadores cooperassem com os interesses do governo de turno (PEREIRA; MUELLER, 2003, p.742; SANTOS, 1997). Mais recentemente, no segundo governo Dilma

(2015-2016), essa realidade mudou um pouco, em virtude da emenda constitucional nº 86, que tornou a execução das emendas individuais dos parlamentares à LOA obrigatória.

Existe ainda uma literatura que ressalta a supremacia executiva nas relações com o Legislativo após a constituinte. Dentre suas conclusões, dois achados devem ser destacados aqui: (I) a maioria esmagadora das leis aprovadas no período pós-1988, algo em torno de 85%, é de autoria do Executivo; (II) é ínfima, menor do que 0,1%, a probabilidade de propostas oriundas do Executivo serem rejeitadas no plenário das duas casas do Congresso Nacional (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p.7).

Na prática, os poderes do presidente foram hipertrofiados a partir de três artigos da Constituição de 1988, a saber: o 61, 62 e 64. O §1º do primeiro fixou um rol de matérias sobre as quais apenas o chefe do Executivo pode iniciar legislação; o segundo confere ao presidente, por meio de Medidas Provisórias (MP), a prerrogativa de iniciar legislação por si próprio, sem depender de consulta prévia aos membros do Legislativo; por fim, o §1º do último dispositivo também lhe concede a prerrogativa de solicitar urgência na apreciação de seus projetos, o que na prática significa “furar” a fila na agenda legislativa do Congresso.

Soma-se a isso o fato de o artigo 62, §6º, determinar que, se as medidas provisórias não forem apreciadas pelo Congresso Nacional em até 45 dias, automaticamente entrarão em regime de urgência. Isso não apenas disciplinaria, como potencialmente obrigaria os legisladores brasileiros a estruturarem seus trabalhos em torno de propostas de interesse exclusivos do Executivo.

Porém, ainda que o presidente brasileiro seja bastante poderoso, também vigora no Brasil um arranjo institucional que combina multipartidarismo com representação proporcional, grande heterogeneidade social e federalismo. O que emergiu a partir disso foi um dos sistemas partidários mais fragmentados do mundo, no qual o partido do presidente eleito não obtém maioria das cadeiras no Congresso Nacional após as eleições. (NICOLAU, 1996). Nesse cenário, o principal desafio para o governo de turno, a despeito de todas prerrogativas constitucionalmente conferidas ao presidente, é formar grandes coalizões capazes de oferecer apoio às suas políticas e evitar um estado de paralisia decisória (ABRANCHES, 1988, p.21; SANTOS, 1997, p.7-8).

Em suma, o presidente brasileiro, para viabilizar sua agenda na prática, necessita formar uma coalizão sólida dentro do Congresso Nacional, isto é, que seja capaz de lhe oferecer maiores estáveis ao longo de seu mandato. Na prática, isso significa formar uma maioria composta por deputados que votem disciplinadamente com o Executivo.

Até o começo da década de 1990, parte da literatura mostrava-se receosa quanto ao comportamento de parlamentares brasileiros, por vezes considerando-os pouco ideológicos e com enormes incentivos para esboçar qualquer disciplina partidária ao longo das legislaturas (MAINWARING, 1991).

Ao longo da última década, no entanto, as conclusões da literatura dão conta de que tais preocupações não se justificam na prática. Isso porque o Colégio de Líderes do Congresso Nacional, por meio do controle de indicações e recursos estratégicos para a carreira legislativa, seria capaz de impor altos índices de disciplina nas votações das duas casas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Metodologia

Os Dados e sua Natureza

As informações utilizadas nas análises e conclusões elaboradas neste trabalho foram obtidas diretamente do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Trata-se de importante iniciativa exploratória que, há vinte e cinco anos, compila sistematicamente dados sobre a produção e atuação legislativas de partidos e parlamentares brasileiros no Congresso Nacional. As informações estão disponíveis em diversas tabelas, disponíveis para download no sítio eletrônico. Não há informações públicas disponíveis sobre a periodicidade com que o banco é alimentado.

O projeto também disponibiliza dados sobre projetos de lei (Projeto de Lei, Propostas de Emenda à Constituição, Projetos de Lei do Congresso Nacional e Projetos de Lei Complementar), medidas provisórias, votos individuais de congressistas, formação de coalizões, disciplina partidária e orientações de voto do governo de turno. O objetivo é oferecer informações suficientes para estimar a influência de tais variáveis sobre o comportamento legislativo no Parlamento brasileiro.

A maior parte informações contidas no banco é relativa ao período 1988-2019, ou seja, entre a entrada em vigor da atual Constituição da República e o primeiro ano do governo Bolsonaro. Nas tabelas utilizadas nas análises descritivas e nos modelos de regressão, contudo, os dados disponíveis vão do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) até 2019, primeiro ano da presidência Bolsonaro.

Para os fins da análise, focada em estudar o comportamento político de deputados federais brasileiros, foi selecionado um total de quatro variáveis de interesse: Fidelidade em Relação ao Executivo de turno; Disciplina em Relação à Orientação dos Líderes Partidários; Participação em Coalizões de Governo; e Ideologia do Partido do Deputado. Sobre elas foi elaborado um conjunto de tabelas de cruzamento, a partir das quais foram gerados gráficos de frequência absoluta e relativa.

Todas elas possuem como unidade de análise o voto individual de cada deputado brasileiro em todas as votações realizadas nas diferentes legislaturas da Câmara dentro no recorte definido. Para medir o impacto de todas as demais variáveis sobre a fidelidade ao governo, foram analisados apenas os votos proferidos em votações nas quais havia

orientação expressa do líder partidário e do governo. Assim sendo, votações nas quais o governo liberou sua bancada para votar como quisesse não foram contabilizadas no banco de dados.

Pensando na estruturação dos termos do modelo de regressão a ser elaborado, as três primeiras variáveis foram tratadas como dicotômicas, com valores mutuamente excluídos. Os valores assumidos por elas na codificação adotada são os seguintes:

Fidelidade em Relação ao Executivo: na codificação inicial, a partir da qual alguns gráficos foram gerados, os valores da variável foram D (Voto Disciplinado em Relação ao Governo) e I (Voto Indisciplinado em Relação ao Governo). No modelo de regressão, esses termos foram convertidos em variável *dummy*, sendo 0 Voto Infiel ao Governo e 1, Voto Fiel ao Governo;

Disciplina em Relação aos Líderes Partidários: Voto Individual Disciplinado (0) e Voto Individual Indisciplinado (1);

Participação em Coalizões de Governo: Integra a Coalizão (TRUE) e Não Integra a Coalizão (FALSE). No modelo de regressão, os termos foram recodificados em variável *dummy* da seguinte forma: (0) Sim ou Participa da Coalizão; e (1) Não Participa da Coalizão;

No que se refere à variável “ideologia”, seus termos foram operacionalizados a partir da escala ideológica formulada por Bolognesi, Codato e Ribeiro (2020), pela qual os partidos brasileiros surgidos após a redemocratização podem ser dispostos em uma escala de 0 a 6. Nela, os extremos (0 e 6) significam, respectivamente, “extrema-esquerda” e “extrema-direita”. Os demais valores (1,2,3,4,5) corresponderiam, nesta ordem, à esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita e direita. Já na codificação utilizada no modelo, as categorias foram reduzidas apenas a Esquerda (0), Centro (1) e Direita (2).

Pelo critério adotado pelos autores, assim foram classificados os partidos brasileiros:

Tabela 1: Distribuição dos Partidos Brasileiros no Espectro Ideológico (1985-2020)

Classificação Ideológica	Partidos
Extrema-Esquerda	PSOL, PCB, PSTU e PCO
Esquerda	PT e PC do B
Centro-Esquerda	PSB e PDT
Centro	Rede Sustentabilidade, PV e Cidadania
Centro-Direita	PTB, Solidariedade, Avante, PMN, PMB e PHS
Direita	PSDB, PMDB, Podemos, PRTB, PTC, PPL, PSD, PRP, PL, Progressistas, DC, PROS, Republicanos, PSL, Novo e Patriota
Extrema-Direita	DEM

Fonte: Codato, Bolognesi e Ribeiro (2020)

Técnicas

Meu objetivo neste trabalho, considerando as variáveis existem no banco de dados, foi verificar quais valores explicam a adesão à agenda do governo nas votações ocorridas na Câmara dos Deputados entre os anos de 1995 e 2019. Dado que a variável a ser explicada é dicotômica e binária, optei por construir um modelo de regressão logística, utilizando como variáveis explicativas a Disciplina aos Líderes Partidários, a Ideologia do Partido de cada deputado e o Pertencimento às Coalizões de Governo.

A principal variável explicativa do modelo é o Pertencimento às Coalizões de Governo, enquanto as demais são empregadas como variáveis de controle. Ele não utiliza funções de logaritmo nem tem qualquer pretensão em oferecer interpretações causais. Seus coeficientes, no entanto, são significativos, conforme demonstrarei mais adiante.

No que se refere à seção de análise descritiva, foram elaborados gráficos de frequência absoluta e relativa a partir de tabelas de cruzamento entre as variáveis de interesse mobilizadas a partir do banco de dados original. Nesse sentido, aferimos, por exemplo, quais partidos fizeram mais coalizões e quais parcelas do espectro ideológico tendem a seguir as orientações do governo.

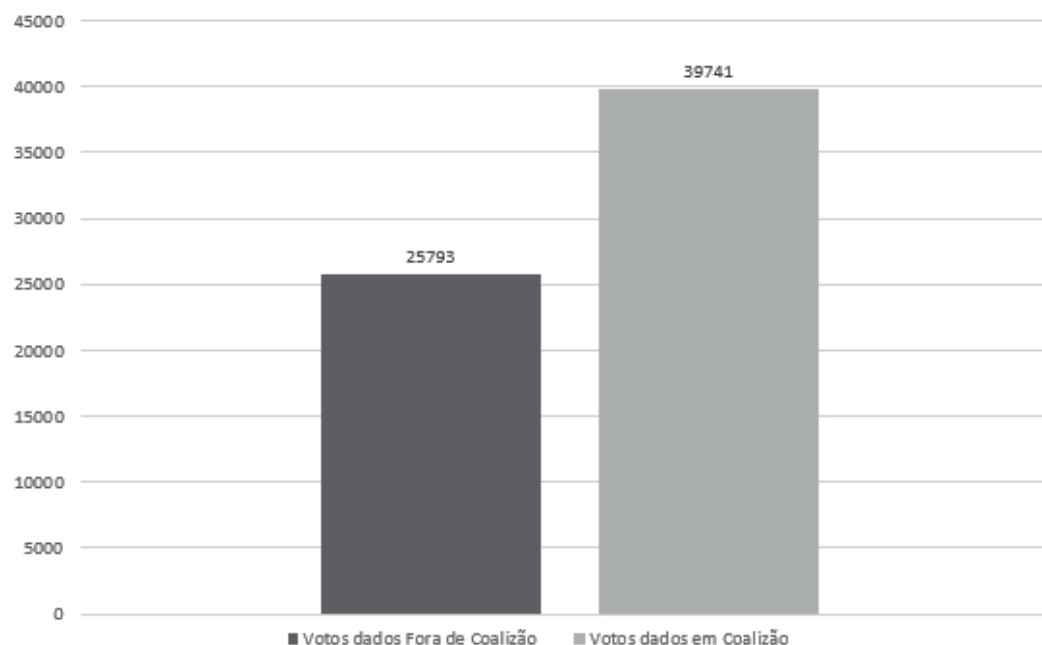
Análise Descritiva dos Dados

O foco deste trabalho é apresentar tendências gerais do comportamento político dos deputados brasileiros no período 1995-2019, bem como mapear associações entre as variáveis de interesse. Para isso, foram elaborados gráficos de frequência, relativa e absoluta, e tabelas de cruzamento. Com base nelas, foram gerados outros gráficos nos quais foram correlacionadas as variações de valores dessas grandezas.

Coalizão

Desde que a expressão “Presidencialismo de Coalizão” foi cunhada por Abranches (1988), a participação partidária nas bases de sustentação dos governos eleitos na Nova República se converteu em variável de especial interesse para os politólogos brasileiros. O gráfico abaixo ilustra, em números absolutos, o total de votos individuais dados por deputados em votações ocorridas no intervalo mencionado, conforme as legendas que se seguem:

Gráfico 1: Participação e Não-Participação em Coalizões nas Votações na Câmara dos Deputados em Números Absolutos (1995-2019)

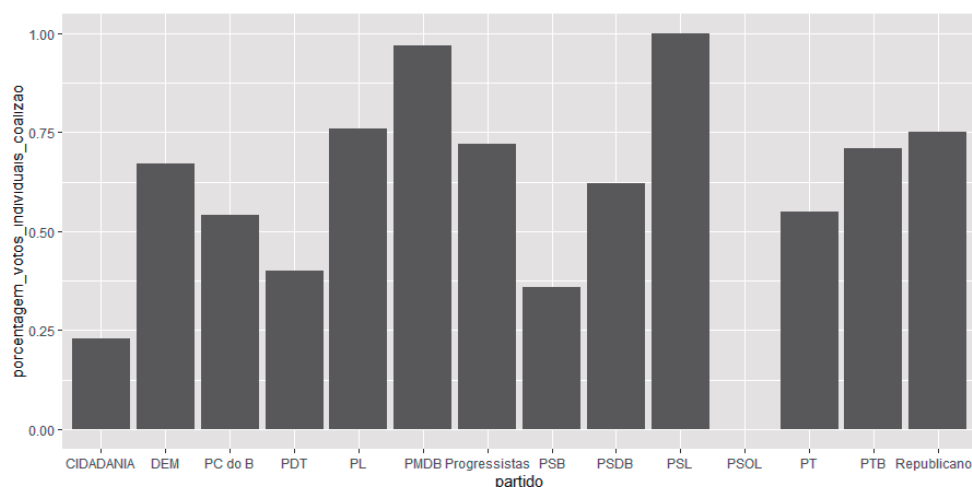


Fonte: CEBRAP

Vê-se que os deputados brasileiros, quando considerados individualmente e em linhas gerais, tendem em números absolutos para a formação de coalizões. Disso se depreende que os incentivos oferecidos para a cooperação, seja por meio dos líderes partidários ou pela atuação direta do Executivo, surtem efeito na prática.

A participação em coalizões, naturalmente, não se distribui de maneira uniforme entre os diferentes partidos do espectro ideológico com representação na Câmara dos Deputados, conforme demonstra o gráfico que se segue:

Gráfico 2: Percentual rel. de participação partidária em coalizões na Câmara dos Deputados (1995-2019)

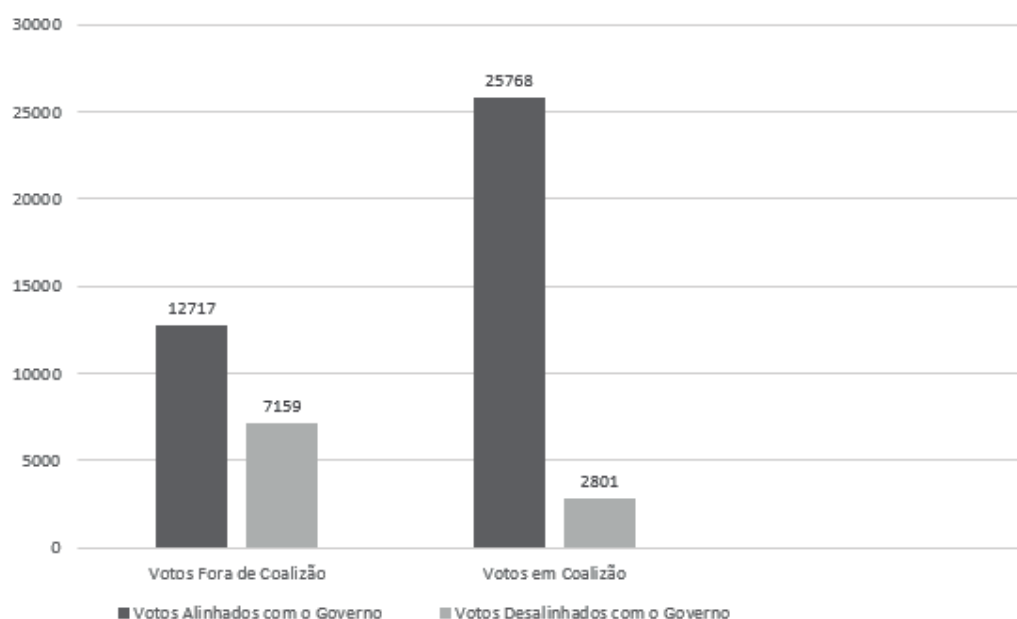


Fonte: CEBRAP

Os dados retratados corroboram a associação tradicionalmente feita¹ entre governismo e determinadas siglas do sistema partidário brasileiro – sabidamente o PMDB e o Progressistas, que integraram a base de apoio de todos os governos empossados de Itamar Franco a Michel Temer. Também é notável a participação do PL e do PTB, identificados com aquilo que nos noticiários se chama tradicionalmente de “centrão”.

Também foi avaliada a relação entre a participação em coalizões e a disciplina ao governo. Nesses casos, os dados assumiram a seguinte distribuição:

Gráfico 3: Apoio ao Governo x Participação em Coalizões na Câmara dos Deputados em Número Absoluto de Votações (1995-2019)



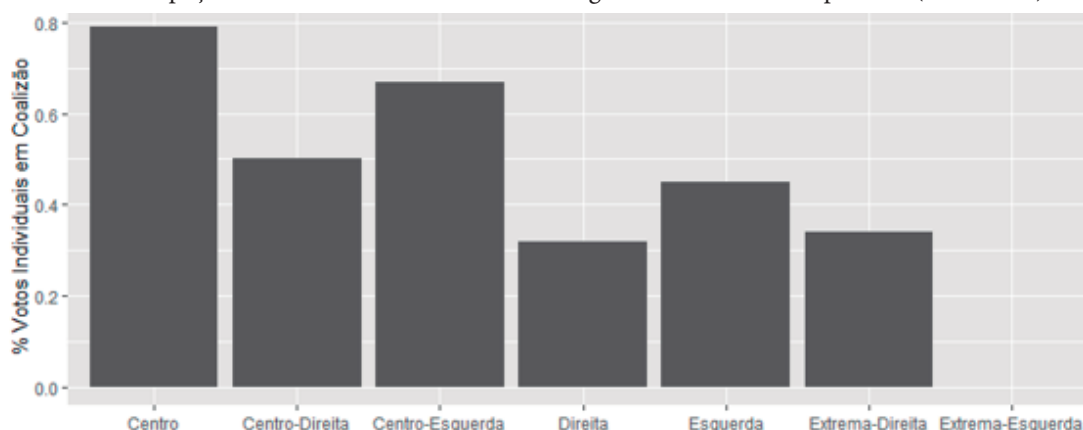
Fonte: CEBRAP

Nesse caso, embora a participação em coalizões reduza a indisciplina (I) em relação ao Executivo, não se pode desconsiderar que o deputado brasileiro, desde 1995, tende a votar em acordo com a orientação governista, mesmo não integrando formalmente sua base de apoio. Disso se depreende que, ainda que compor uma base política seja importante, outros mecanismos de indução de apoio, como a nomeação de cargos no primeiro escalão do Estado e a liberação de emendas, na prática também se mostram bastante eficazes para viabilizar a formação de maiores estáveis.

Averigüei ainda como a participação em coalizões se distribui ao longo do espectro ideológico no interior da Câmara:

¹Ver, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/mdb-pp-e-ptb-sao-as-siglas-mais-governistas.shtml>. Acesso em 3 de Agosto de 2022.

Gráfico 4: Participação Relativa em Coalizões Por Ideologia na Câmara dos Deputados (1995-2019)



Fonte: CEBRAP.

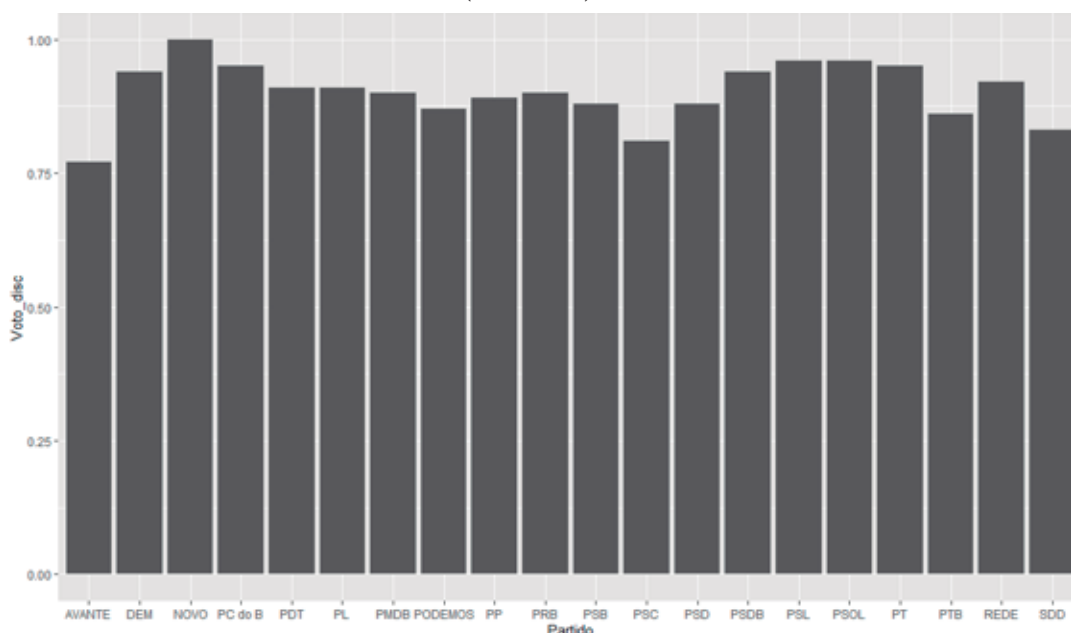
A análise atenta do gráfico revela que, exceção feita ao PSOL, classificado como extrema-esquerda, os partidos brasileiros tiveram uma presença razoável em coalizões na Câmara dos Deputados. Naturalmente, aqueles identificados com alguma forma de centro (centro, centro-esquerda e centro-direita) tendem a participar mais do que os “puros”, com a presença em coalizões sendo majoritárias em todos os casos. Também é expressiva a disposição da esquerda em fazer algum tipo de composição.

Apesar de expressa em frequência relativa, essa evidência ainda pode ser distorcida em função de alguns desses rótulos abarcarem mais partidos do que outros. Partidos esses que assumiram posturas distintas durante os sucessivos governos eleitos nos últimos trinta anos.

Disciplina Partidária

Para avaliar a disciplina partidária dos deputados brasileiros durante o período em análise, utilizamos como *proxy* uma variável dicotômica que mede os votos dados em acordo com as orientações fornecidas pelos líderes partidários. Antes das votações, é comum que os integrantes do Colégio de Líderes fechem questão em torno do mérito da matéria em apreciação, e submetam suas respectivas posições ao painel eletrônico da Câmara. Nesse sentido, as tabelas de frequência absoluta e relativa geram gráficos interessantes, como o que se segue a seguir:

Gráfico 5: Percentual Relativo de Disciplina Partidária das Siglas com Presença na Câmara dos Deputados (1995-2019)



Fonte: CEBRAP

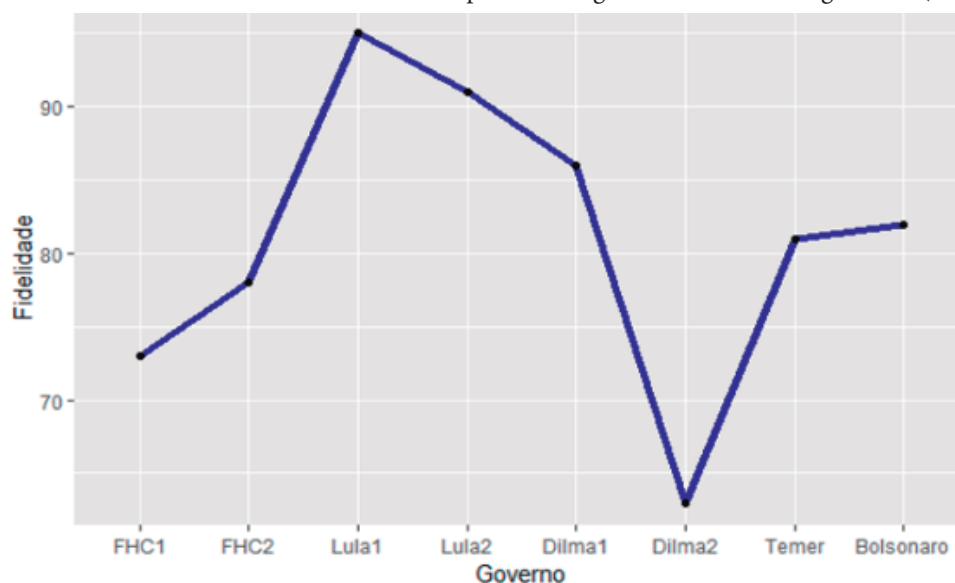
É patente a capacidade dos líderes partidários de impor disciplina às suas bancadas, uma vez que até o menos disciplinado dos partidos, o Avante, apresenta um índice de disciplina individual na casa dos 75% de todos os votos dados por seus parlamentares. Trata-se, portanto, de uma característica que se manifesta de modo muito semelhante em todo o espectro ideológico.

Isso demonstra que, ao contrário do que argumentara uma parcela da literatura especializada durante a década de 1990 (MAINWARING, 1991), os partidos brasileiros não são compostos por parlamentares cujo comportamento político é pautado única e exclusivamente por incentivos individualistas, focados em fazer acenos às suas bases regionais.

Fidelidade ao Executivo

Assim como todos os partidos, tanto o Governo quanto a Oposição podem indicar orientações de voto a seus deputados antes de votações que ocorrem na Câmara. Sendo os legisladores brasileiros, em média, propensos a integrar coalizões do governo de turno, vejamos como se comportam em relação a agenda de todos presidentes eleitos desde 1995:

Gráfico 6: Perc. de alinhamento da Câmara dos Deputados às agendas dos diferentes governos (1995-2019)



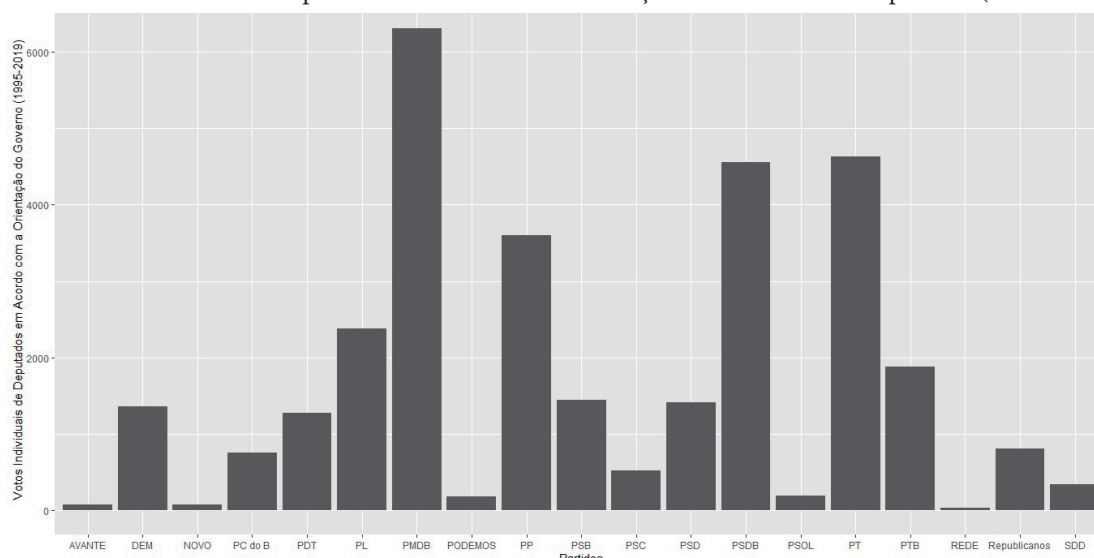
Fonte: CEBRAP

É bastante substancial o percentual de respaldo do Executivo junto à Câmara no período observado. Impressiona que, mesmo em momentos de grave crise política, o que inclui baixas taxas de popularidade e desempenho econômico insuficiente, os governos brasileiros se mantenham capazes de obter taxas de apoio que ultrapassam um aproveitamento 60%.

Em termos mais gerais, isso nos sugere duas hipóteses: (I) os marcos institucionais do Legislativo brasileiro oferecem poucas oportunidades de destaque individual para os deputados, o que pode servir incentivo para a composição junto ao Executivo; (II) o Executivo dispõe de mecanismos eficazes de indução à cooperação com sua agenda.

Também é possível mensurar os percentuais relativos de governismo por partido, conforme segue abaixo:

Gráfico 7: Governismo dos partidos em nº absoluto de votações na Câmara dos Deputados (1995-2019)



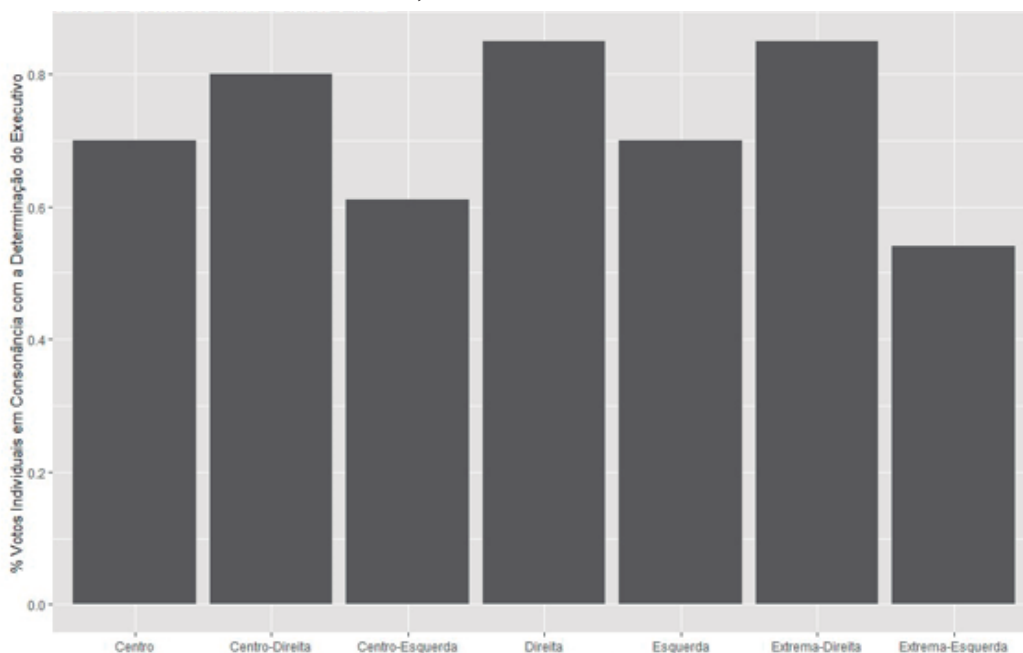
Fonte: CEBRAP

Uma vez mais, os valores são reveladores. Mesmo o PSOL, único partido classificado como de “Extrema-Esquerda” no critério por nós adotado e que nunca integrou qualquer coalizão de governo, mais vota a favor do que contra o Executivo de turno nas votações em que há clara indicação de voto. Com isso, pode-se discutir o peso da ideologia nas decisões finais tomadas pelos partidos em votações estratégicas.

Por fim, se agruparmos os partidos por grupos ideológicos e analisarmos em números relativos, obteremos o seguinte quadro:

Gráfico 8: Tendência Governista Por Matriz Ideológica na Câmara dos Deputados em Número Relativo de

Votações (1995-2019)



Fonte: Elaboração própria

Como regra geral, as frações à direita do espectro político pendem mais para o alinhamento com o Executivo do que a Esquerda. Nesse campo, o governismo foi liderado por PT e PC do B – justamente os dois partidos que nunca se desalinham ao longo dos 14 anos de governos petistas, como forma de preservar canais de diálogo junto às suas bases mais tradicionais.

Por vezes, mas não sempre, o PT contou com apoio da centro-esquerda – representada por PSB e PDT, que chegaram a ocupar cargos no Ministério dos governos petistas. E por outro lado, com índices mais baixos de adesão, figura o PSOL, que nasceu como dissidência petista e, como tal, precisar se manter formalmente na Oposição e fazer apelos a um certo purismo ideológico de esquerda.

Modelo de Regressão Logística

Até aqui, as análises descritivas exploraram as relações entre as variáveis do banco de dados a partir das frequências de cada uma delas. A partir de agora, o foco será verificar se essas variáveis podem prever significativamente o apoio ao Executivo.

Considerando que tenho como dependente uma variável de natureza dicotômica, optei por construir um modelo de regressão logística multivariada. Dessa forma, além de adaptá-lo às características da variável dependente, também estabelecerei um controle mútuo entre as variáveis independentes.

O modelo construído para prever o apoio ao Executivo possui como variáveis independentes a Coalizão de Governo, Ideologia e Disciplina aos Líderes Partidários.

Os previsores do modelo se mostraram estatisticamente significativos a um p-valor <0.001, conforme demonstrou o teste *Anova* abaixo:

Tabela2: Teste Anova (Primeiro Modelo de Regressão)

Variável	Df	Chisq	Pr (>Chisq)	
Coalizao_GOV	1	3675.624	<2.2e -16	***
Ideologia	2	1.169.452	<2.2e -16	***
IndDisc	1	28.057	1,178e - 07	***

Fonte: Elaboração própria

O modelo tampouco apresentou coeficientes expressivos de multicolinearidade. Mesmo assim, dado que o espaço amostral do banco de dados é suficientemente alto (n = 47.121), isso não exerceria qualquer impacto negativo sobre a capacidade preditiva. Seguem os seus resultados:

Tabela 3: Resultados do Modelo de Regressão Logística Multivariada

Variável	GVIF	Df	GVIF ^{1/(2*Df)}
Coalizao_GOV	1,023111	1	1
Ideologia	1,04008	2	1,009873
IndDisc	1,020301	1	1,01E+00

Fonte: Elaboração própria

Também verificamos a ausência de *outliers* dentre as observações contidas no modelo. Conforme se verifica abaixo, o intervalo entre mínimos e máximos não é grande a ponto de causar desequilíbrios:

Tabela 4: Intervalos do Modelo de Regressão Logística Multivariada

Min.	1st Qu	Median	Mean	3rd Qu.	Max.
-3,75768	0,27997	0,27997	-0,01178	0,54631	0,96465

Fonte: Elaboração própria

Finalmente, os coeficientes do modelo, expressos em *Odds Ratio* (OD), são os que se seguem:

Tabela 5: Coeficientes do Modelo de Regressão Logística Multivariada (OD)

Variável	OR	2,50%	97,50%
(Intercept)	12,572	10,82	14,609
Coalizao__GOVSim	0,207	0,196	0,217
IdeologiaDireita	1,204	1,065	1,362
IdeologiaEsquerda	0,491	0,433	0,557
IndDiscDisciplinado	0,786	0,719	0,859

Fonte: Elaboração própria

Assim sendo, o modelo de regressão logística multivariada mostrou que a coalizão, a disciplina ao líder partidário e a ideologia são previsores para a fidelidade ao Executivo ($X^2 = 0,207, 1,204/0,491$ e $0,786$; $p < 0,001$; R^2 Nagelkerke = $0,2$).

Em termos concretos, isso significa que pertencer à categoria “sim” para “coalizão de governo” está associado a um aumento de chances de pertencer à categoria “fiel” para fidelidade ao governo (OR = $0,207$; IC 97,5%: $0,061 - 0,171$).

Em termos percentuais, O mesmo ocorre com ser de Direita ou de Esquerda e quando o parlamentar é disciplinado em relação às determinações do líder da bancada de seu partido.

Considerações Finais

Este trabalho, de natureza puramente observacional e ilustrativa, teve por objetivo contribuir para o debate sobre a dinâmica geral do comportamento político de deputados brasileiros após a redemocratização do país. Esse objeto foi analisado a partir de um conjunto de variáveis do repositório de dados legislativos do CEBRAP.

Foram selecionadas variáveis como fidelidade aos sucessivos governos, a disciplina em relação aos líderes partidários, o pertencimento a coalizões governamentais e a ideologia dos partidos com representação na Câmara dos Deputados.

Após a seleção, foram construídas tabelas de frequência absoluta e relativa no R, que foram utilizadas como base para a elaboração de gráficos.

A análise exploratória mostrou que os dos deputados brasileiros, na maioria das vezes, votam de maneira alinhada ao Executivo, mesmo em momentos de crise política. Apontam ainda que os principais partidos brasileiros, em todas as gradações do espectro ideológico, são bastante disciplinados em relação às orientações dos líderes de suas respectivas bancadas.

Por último, observou-se que, se os partidos de orientação política mais moderada tendem mais à composição política por meio de coalizões, os de direita são aqueles que historicamente mais votaram conforme a agenda do Executivo em números absolutos.

Tudo isso permite traçar um perfil para o deputado médio no presidencialismo brasileiro pós-constituente: trata-se de um deputado que vota com o governo, participa de coalizões e é fiel às lideranças de seu partido. Essas conclusões reforçam as de Figueiredo e Limongi (2001), no que diz respeito à preponderância do Executivo sobre o Legislativo e à existência de mecanismos de coordenação de interesses no Parlamento brasileiro.

Por último, os resultados do modelo de regressão construído vão ao encontro dos gráficos elaborados. Através de seus coeficientes, demonstrei que o pertencimento a coalizões de governo e o voto disciplinado em relação aos líderes partidários aumentam de forma expressiva a fidelidade para com o Executivo.

Futuros trabalhos podem explorar mais a nova tônica das relações Executivo-Legislativo à luz das novas regras de administração dos recursos do Orçamento Federal, como as emendas RP9, popularmente batizadas de “Orçamento Secreto”.

Recebido em 17 de junho de 2024

Aprovado para publicação em 23 de agosto de 2024

Referências

ABRANCHES, Sérgio. (1988). “**Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**”, DADOS, v. 31, n. 1, pp. 5-33.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo A; CODATO, Adriano. “**Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil?** UOL – Observatório das Eleições, São Paulo, 24 de nov. de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/observatorio-das-eleicoes/2020/11/24/esquerdacentro-ou-direita-como-classificar-os-partidos-no-brasil.htm>. Acesso em: 23/07/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. **Banco de Dados Legislativos**. (2021). FAPESP, São Paulo. Disponível em: <https://bancodedadoslegislativos.com.br/>. Acesso em 05/06/2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. [S.l: s.n.], 2001.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]. 1998, n. 44 [Acessado 27 Maio 2022], pp. 81-106.

MAINWARING, S. (1991), “**Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: O Brasil numa Perspectiva Comparativa**”. Novos Estudos Cebrap, nº 29, pp. 34-58.

NICOLAU, Jairo M. (1996), **Multipartidarismo e Democracia: Um Estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados [online]. 2003, v. 46, n. 4 [Acessado 27 Maio 2022] , pp. 735-771.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. Dados [online]. 1997, v. 40, n. 3 [Acessado 27 Maio 2022] , pp. 335-376.

O SISTEMA PENITENCIÁRIO E AS RELAÇÕES DE GÊNERO: A MARGINALIZAÇÃO DE MULHERES TRANSEXUAIS E TRAVESTIS NAS PRISÕES BRASILEIRAS

The penitentiary system and gender relations: The marginalization of transgender women and travestis in brazilian prisons

Layla de Oliveira Lima Linhares

Mestre em Direito com Área de Concentração em Constituição e Garantia de Direitos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com especialização *lato sensu* em Direito Constitucional pela Escola da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (EALRN) e bacharela em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).

Resumo

O sistema prisional brasileiro apresenta uma complexidade indiscutível. Não somente o número alarmante e em constante crescimento de pessoas privadas de liberdade é preocupante, mas também a superlotação, a deterioração do ambiente físico dos estabelecimentos prisionais, bem como o acesso deficiente aos serviços de assistência médica, jurídica, social e psicológica. A pesquisa tem por escopo geral estudar o enlace entre sistema penitenciário e relações de gênero, sabido que os corpos dissidentes das mulheres transexuais e travestis afrontam a predominância dos padrões que permeiam as instituições prisionais. Trata-se de pesquisa qualitativa, instrumentalizada pelo método dedutivo, utilizada como técnica a documentação indireta. Como resultado, constata-se que os indivíduos privados de liberdade, cuja identidade de gênero não se enquadra nos padrões aceitos pela sociedade são excluídos dentro do contexto prisional, uma vez que não há uma efetiva implementação de normas capazes de assegurar seus direitos.

Palavras-chave: mulheres travestis e transexuais; sistema prisional; relações de gênero

Abstract

The Brazilian prison system presents undeniable complexity. Not only the alarming and steadily increasing number of incarcerated individuals that is concerning, but also the overcrowding, the deterioration of the physical environment in prison facilities, as well as inadequate access to healthcare, legal, social, and psychological support services. Therefore, the general scope of this research is to study the interplay between the prison system and gender relations, knowing that the dissident bodies of transgender women and travestis challenge the prevailing standards within prison institutions. This is a qualitative study, using the deductive method, and employs indirect documentation as its technique. As a result, it is found that individuals deprived of their liberty, whose gender identity does not conform to socially accepted standards, are excluded within the prison context, as there is no effective implementation of norms capable of ensuring their rights.

Keywords: legislative branch; house of representatives; brazilian presidentialism; political behavior

Introdução

O sistema prisional brasileiro revela uma complexidade inquestionável. Não só é alarmante o contínuo crescimento do número de indivíduos privados de liberdade, como também é preocupante a insuficiente e precária infraestrutura das instalações penitenciárias. Ademais, a demografia do sistema é majoritariamente composta por pessoas marginalizadas ao longo de suas vidas, resultado da ausência de políticas sociais eficazes. A seletividade do sistema judicial também exerce importante papel na determinação da população carcerária, acentuando as disparidades sociais e contribuindo para o aumento das taxas de encarceramento (Contrim, 2022).

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), no segundo semestre de 2023, 644.316 mil pessoas encontravam-se privadas de liberdade (Brasil, 2023). Os estudos e a bibliografia recentes, no entanto, fornecem argumentos sólidos que apoiam a ideia de que a prisão deveria ser vista como a última alternativa para resolver questões, ou até mesmo propõem sua abolição (Davis; Dent; Meiners; Richie, 2023; Contrim, 2022).

O encarceramento em massa, portanto, evidencia que o Estado brasileiro atua de maneira ilegal ao desconsiderar a legislação vigente, especialmente a Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984¹ e a Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013²; além da Resolução nº 348, de 13 de outubro de 2020, alterada pela Resolução nº 366, de 20 de janeiro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça³; da Nota Técnica nº 7/2020 DIAMGE GGCAP DEPEN MJ⁴;

1 Que instituiu o sistema de execução penal brasileiro, em especial nos artigos 40, 41, 45 e 67, e impõe a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios; define os direitos do indivíduo em privação de liberdade, que inclui, dentre outras medidas o chamamento nominal e a igualdade de tratamento; determina que não haverá falta nem sanção disciplinar sem expressa e anterior previsão legal ou regulamentar; e delega ao Ministério Público o dever de fiscalizar a execução da pena.

2 Que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, além de criar o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

3 Que estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente.

4 Que trata dos procedimentos quanto à custódia de pessoas LGBTI+ no sistema prisional brasileiro.

e dos instrumentos internacionais, como as Regras de Mandela⁵, as Regras de Bangkok⁶, e os Princípios e de Yogyakarta, ambos destinados à proteção dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade.

Isso sem mencionar o tratamento “neutro” direcionado a determinados grupos populacionais particularmente vulneráveis dentro desse ambiente hostil, como é o caso das mulheres cuja identidade de gênero⁷ é considerada desviante - transexuais e travestis - em privação de liberdade⁸. Desse modo, é essencial examinar como as diversas formas de diferença e desigualdade (como classe, raça, gênero e sexualidade) são geradas no contexto prisional e como interconectam.

Como hipótese inicial, supõe-se que a realidade do cárcere é mais árdua para as mulheres transexuais e travestis, cuja performance de gênero não está totalmente associada à noção de binaridade, parte do que humaniza, ou desumaniza, os seres na sociedade contemporânea. Desse modo, a reprodução de identidades de gênero desviantes das normativas socialmente impostas, instiga comportamento discriminatório e perseguições ligadas a uma lógica de opressão estrutural, que permeia tanto o meio social quanto as instituições, portanto, as prisões.

A pesquisa tem por escopo geral, nesse sentido, estudar o entrelace entre sistema penitenciário e relações de gênero, passando pelo delineamento histórico das prisões brasileiras e o modo como o gênero estrutura o encarceramento em massa, sabido que os corpos dissidentes das mulheres transexuais e travestis afrontam a predominância dos padrões cis-heterossexuais e binários que permeiam as instituições prisionais.

Trata-se de estudo qualitativo, cujo fito é propiciar o “aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada” (Gil, 2008: p. 09), conduzido pelo método dedutivo, que, em sua acepção clássica, é aquele que parte do geral e, a seguir, desce ao particular (Gil, 2008: p. 09).

5 Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, que representam um avanço significativo na proteção dos direitos humanos no contexto prisional, sobretudo por conter diretrizes atualizadas e alinhadas com as normas internacionais de direitos humanos.

6 Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para as Mulheres Infratoras.

7 A identidade de gênero é como a pessoa se reconhece em relação a sua própria experiência com o gênero que lhe foi imposto ao nascer. Assim, uma pessoa transgênero (transexual ou travesti) se reconhece no gênero oposto àquele que lhe foi designado no nascimento, provavelmente com base em sua genitália, e uma pessoa cisgênero se reconhece no gênero que lhe foi designado ao nascer.

8 De acordo com a Associação Nacional de Travestis e Transexuais, o Brasil figura como o país que mais assassinou pessoas trans pelo 14º ano consecutivo, ceifadas 131 vidas em 2022. “Nítido que a epidemia da transfobia operada pela necro-Trans-política seguiu em pleno funcionamento” (Benevides, 2023).

O método adotado permitiu a elucidação da temática abordada através de breve revisão bibliográfica, ou de fontes secundárias, cuja finalidade, de acordo com as lições de Marconi e Lakatos (2003: p. 183) é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto.

Para tanto, a técnica utilizada foi a documentação indireta, que implica o levantamento de dados de variadas fontes (Marconi e Lakatos, 2003: p. 175), como no caso do presente estudo, em que foram consultados periódicos, dissertações e livros relacionados à matéria, privilegiada a produção nacional e contemporânea sobre o assunto, sem desconsiderar, no entanto, a literatura internacional (Bauman, 1999; Bordieu; 2001; Davis, 2018; Davis; Dent; Meiners; Richie, 2023; Foucault, 1988; Foucault, 2014; Garland, 2005; Matsuda, 1991; Preciado, 2011).

Sua relevância reside no reconhecimento da importância de garantir a igualdade de tratamento e a proteção dos direitos de todas as pessoas, independentemente de sua identidade de gênero. No contexto prisional, essa necessidade é ainda mais urgente, considerando as vulnerabilidades específicas das mulheres transexuais e travestis.

Além disso, a falta de estudos aprofundados sobre a realidade das mulheres transexuais e travestis no sistema penitenciário brasileiro ressalta a necessidade de pesquisas que abordem as questões específicas que afetam essa população marginalizada. O intento é contribuir para o conhecimento acadêmico e fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes e inclusivas.

O sistema penitenciário brasileiro e as relações de gênero

Faz-se necessário, inicialmente, desnaturalizar a concepção de transexualidade e travestilidade associada à criminalidade. No âmbito das ciências sociais, isso implica reconhecer que a estruturação da sociedade resulta de uma série de escolhas, interesses, sistemas de poder e influências. Essa abordagem busca desestabilizar o que é considerado natural, inevitável ou imutável. Em outras palavras, visa desestruturar ideias socialmente construídas, mas que são comumente percebidas como inerentes à ordem natural das coisas (Lamourier, 2018).

A desnaturalização visa revelar como fenômenos sociais, tais como papéis de gênero, hierarquias sociais, normas culturais, identidades coletivas e estruturas de poder, são construídos socialmente e moldados por processos históricos, políticos, econômicos e culturais. Esse conceito é um elemento central nas abordagens críticas e teóricas das ciências sociais, como o feminismo, a teoria *queer* e a teoria social construcionista. Essas perspectivas buscam expor as estruturas de poder subjacentes e as maneiras pelas quais elas influenciam as relações sociais, as identidades, as instituições e as práticas cotidianas.

Segundo Pierre Bourdieu, a forma dominante de ser, implicitamente estabelecida como padrão e vista como a realização total da essência humana, tende a ser naturalizada devido à sua universalização, resultando em particularidades que surgem da discriminação histórica. Algumas dessas particularidades se manifestam como atributos não marcados, neutros e universais, ao passo que outras são construídas como “naturezas” negativas e estigmatizadas (Bourdieu, 2001: p. 88).

Da mesma forma, para o autor, somente a crítica histórica, uma ferramenta essencial da reflexão crítica, possui o poder de libertar o pensamento das limitações impostas quando, ao submeter-se às rotinas automáticas, trata construções históricas reificadas como entidades concretas (Bourdieu, 2001: p. 222).

Um caminho para compreender os efeitos da criminalização e do encarceramento para a organização da vida em sociedade e para analisar o modo como a prisão tem sido arquitetada, material e simbolicamente, foi elaborado por Michel Foucault em sua obra seminal “Vigiar e Punir” (Foucault, 2014).

Ao adotar a perspectiva do autor, busca-se enxergar as prisões como espaços disciplinares, onde técnicas de controle e vigilância são aplicadas de maneira eficiente. Para Foucault, a prisão é mais que uma simples instituição física; é uma rede de dispositivos, normas e práticas que moldam as subjetividades dos indivíduos e perpetuam as relações de poder.

É relevante levar em conta, nesse contexto, que diversos conjuntos de normas se entrelaçam para regular a vida social. Isso resulta em processos de subjetivação cada vez mais complexos, adaptando-se ao ritmo do ambiente urbano que exige uma “necessidade de ordem”. Além dos discursos sobre crime, desvio e punição, outros fenômenos também são objeto de investigação e produção discursiva (Lamourier, 2018).

As ideias criminológicas, ao longo do tempo, se adaptaram e se moldaram às necessidades de ordem específicas de cada época e contexto. Para compreender a lógica subjacente, o vocabulário e a terminologia utilizados nesse campo, é essencial analisar como a demanda por organização e classificação se estrutura. Além das contribuições das ciências humanas, médicas e jurídicas, é importante ressaltar o papel das religiões cristãs na formulação de conceitos como culpa, punição e penitência, que se tornaram fundamentais para os procedimentos que buscavam controlar tanto o corpo quanto a alma das pessoas.

Durante o século XIX, iniciaram-se os primeiros esforços de sistematização das ideias criminológicas, alinhados às propostas positivistas que buscavam identificar explicações causais para os fenômenos sociais através da observação direta e métodos experimentais. Nesse contexto, os discursos se focalizaram na condição humana, frequentemente resultando na atribuição de uma posição de inferioridade àqueles que cometiam crimes.

Dessa forma, a ciência criminológica se estabeleceu ao estudar pessoas que estavam

presas, em condições éticas muitas vezes questionáveis. Esses estudos visavam produzir um vasto conhecimento sobre desvios e indivíduos desviantes. O positivismo e a busca pela objetividade na produção do conhecimento desempenharam um papel fundamental no surgimento da Criminologia como disciplina científica, com foco no estudo das causas do crime e no desenvolvimento de medidas para combatê-lo (Flauzina, 2006).

Numa época em que as concepções revolucionárias sobre individualidade, direitos, igualdade e fraternidade começam a ganhar força, surge a necessidade de uma legitimação “científica” da desigualdade. O criminoso, agora visto como ontologicamente biológico, “passa a demandar mais punição, ampliando o poder punitivo indefinido: corrigir a natureza requer tempo” (Batista, 2001: p. 26-27).

É no início do século XX que uma nova abordagem criminológica começa a ganhar destaque, influenciada principalmente pelas discussões sociológicas da Escola de Chicago (Lamourier, 2018), em que o delito ou o comportamento desviante deixa de ser considerado como algo natural e inerente a um indivíduo desviante. Em vez disso, passa a ser compreendido como uma construção do sistema de controle. A criminologia amplia seu campo de visão além das prisões e começa a explorar as relações entre guetos e “criminalidade”. As instituições de controle social tornam-se objetos de estudo, assim como as áreas segregadas com alta concentração de imigrantes pobres, e as formas de controle social presentes nessa comunidade (Lamourier, 2018).

A abordagem do interacionismo simbólico, desenvolvida nesse contexto de discussões sociológicas, argumenta que os comportamentos não podem ser compreendidos independentemente das interações sociais que os moldam. Assim, o desvio é construído em relação à própria sociedade. Em outras palavras, o crime só se torna uma realidade quando consideramos o contexto que o circunda, não sendo uma entidade ontológica ou pré-existente. Sua existência em determinado momento histórico é vista como resultado de uma reação social que rotula certos indivíduos como criminosos (Flauzina, 2006).

O novo paradigma estabeleceu as bases para o surgimento de análises mais críticas sobre o sistema penal. O foco das discussões não reside mais no indivíduo delinquente ou no ato criminoso em si, mas sim nos mecanismos de poder que operaram para atribuir-lhe essa categorização. A criminologia crítica, dessa maneira, pode ser compreendida como uma abordagem teórica que incorpora a dimensão do poder em suas análises, buscando compreender as motivações políticas por trás do processo de criminalização (Flauzina, 2006).

Com os estudos sobre a violência de gênero, por exemplo, a concepção do criminoso não mais se limita à imagem de um estranho que surge aleatoriamente no espaço público, violando o contrato social e representando um estado de barbárie. Em vez disso, o criminoso é retratado como alguém familiar, excessivamente íntimo. O estereótipo do

criminoso feio e repugnante, criado pela estética criminológica positivista, é questionado e desestabilizado (Carvalho, 2012).

Ao ampliar o entendimento do crime e suas múltiplas dimensões, as abordagens feministas desempenharam um papel importante ao destacar como as relações de gênero afetam a ordem social e as concepções criminológicas, de maneira que constituem um impacto significativo no desenvolvimento das políticas criminais.

O engajamento feminista na análise dos sistemas de justiça e dos processos punitivos ajudou a evidenciar como a objetificação das mulheres as torna vulneráveis à violência no âmbito privado, além de revelar a influência do “sexismo institucional” na formulação, interpretação, aplicação e execução das leis penais (Campos; Carvalho, 2011), evidente a vulnerabilidade das pessoas dissidentes (de gênero e sexualidade) a abusos e violações por parte do sistema penal, independentemente do papel processual que desempenham. Isso pode ser observado tanto na invisibilização ou subvalorização da violência sofrida, quando são vítimas, quanto na aplicação excessiva de punição em relação às suas condutas, quando são autoras de crimes (Campos; Carvalho, 2011).

Quando se reconhece que a violência e a violação não se limitam ao espaço público, fica claro que a existência de um ambiente supostamente “seguro” é uma ilusão. Em algumas ocasiões, a criação de alas específicas para pessoas dissidentes de gênero e sexualidade em detenção é apresentada como uma “solução” para a violência de gênero que enfrentam no ambiente prisional em convívio com homens.

Embora possa ser considerada uma medida emergencial para garantir a segurança da população dissidente de gênero e sexualidade, é fundamental não perder de vista que essa população historicamente enfrenta processos de exclusão social, e a transferência para um espaço segregado não altera essa precarização no acesso aos direitos. Pelo contrário, tende a restringir ainda mais o acesso ao trabalho e à educação, especialmente quando observamos o sistema penitenciário brasileiro, como será abordado a seguir.

Panorama histórico das prisões brasileiras

Nas regiões periféricas do capitalismo, a violência exercida pelos sistemas penais é uma ordem letal. Na América Latina, em particular, é forçoso reconhecer que os sistemas penais operam à margem da legalidade e sem a devida censura, o que resulta na morte como seu principal produto. Diante do alto número de vidas perdidas, a atuação dos sistemas penais latino-americanos expõe a fragilidade dos discursos que os legitimam, cujo caráter genocida é intrínseco à perpetuação do seu poder (Flauzina, 2006).

Conforme ensina Eugênio Raúl Zaffaroni: “os órgãos do sistema penal exercem seu poder para controlar um marco social cujo signo é a morte em massa” (Zaffaroni, 1991:

p. 13).

Uma vez enunciados os efeitos da movimentação desse aparato de controle social, resta ainda, expor com todas as letras suas fontes de sustentação (Flauzina, 2006), “desnaturalizar o Estado punitivo e enquadrar a violência institucionalizada como tópico essencial” (Davis; Dent; Meiners; Richie, 2023: p. 36) para a presente discussão.

No Brasil, a edificação e a evolução do sistema penitenciário aconteceram no desfecho do Império até aproximadamente meados do século XIX. A concepção do sistema prisional brasileiro foi fortemente influenciada pelos arranjos europeus e norte-americanos, ainda que ajustados às circunstâncias da sociedade escravista predominante naquele tempo (Nascimento, 2017).

Nesse contexto, o Estado brasileiro não estabeleceu a prisão visando a “humanização” das penas, que antes eram humilhantes e corporais (os suplícios), nem com o objetivo de ressocializar indivíduos. O que prevalecia nesse período era a preservação dos privilégios das elites locais. Nesse sentido, predominavam no Brasil, até meados do século XIX, a aplicação privada e arbitrária da justiça, assim como a continuidade das punições físicas com o propósito de controle social. Enquanto as prisões serviam para punir os infratores e suspeitos, também contribuíam para a reprodução e fortalecimento da natureza autoritária e excludente dessas sociedades (Maia; Sá; Costa; Bretas, 2009: p. 47).

À época, a população carcerária era composta majoritariamente por pobres e libertos que estivesse à parte dos vínculos de clientelismo, além dos escravos fugitivos. A prisão constituía um meio de regulação social. O objetivo primordial da política penal nesse período consistia no controle comportamental dos indivíduos negros e menos favorecidos e não se limitava à repressão dos transgressores (Pessoa; Feitosa, 2020).

O Código Penal de 1890 foi estabelecido às pressas, buscando corrigir as falhas e lacunas deixadas durante a transição da Monarquia para a República, cuja modificação só ocorreu em 1940. O citado diploma simplificou a pena de encarceramento, reduzindo-a de quatro tipos para dois (prisão e detenção), com a distinção baseada na gravidade do crime (Gomes, 2009).

A alteração subsequente ocorreu por meio da Lei de Execução Penal (LEP), nº 7.210 de 11 de julho de 1984, que foi considerada por diversos especialistas jurídicos daquela época como resultado da revolução do Direito Penal contemporâneo. A LEP, apesar de ter sofrido revisões em seu texto original, ainda está em vigor e apresentou disposições específicas para a execução das penas privativas de liberdade.

Como segmento de sua estrutura, a legislação apresentou componentes que orientam as fases do cumprimento da pena e enumera os meios de reintegração social que foram baseados, principalmente, na capacitação educacional e no emprego (Nascimento, 2017).

No entanto, decorridas mais de três décadas desde a aprovação da LEP, são evidentes

as dificuldades para sua efetivação, especialmente no que se refere à ressocialização, uma vez que o sistema carcerário brasileiro não consegue reabilitar o apenado ou, no mínimo, proporcionar-lhe condições adequadas para sua reintegração à sociedade. O que ocorre mesmo diante dos esforços empreendidos pelos órgãos estatais competentes (Sá, 2009).

É o que se depreende da realidade, ao analisar as taxas de reincidência calculadas por pesquisas brasileiras, que, embora apresentem variações consideráveis devido ao conceito de reincidência adotado, apresentam números consistentemente elevados (as estimativas mais baixas giram em torno de 30%). O problema leva à necessidade de ponderação sobre a atual política de execução penal, resultando no reconhecimento da necessidade de reavaliar tal política que, na prática, prioriza a abordagem massiva do encarceramento, a construção de novas prisões e a criação de mais vagas em detrimento de outras estratégias (Brasil, 2015).

O sistema penitenciário do Brasil contemporâneo, portanto, testemunha a confluência de circunstâncias que, simultaneamente, se complementam e se opõem. Se de um lado verifica-se o aumento quantitativo do aprisionamento, de outro, apesar do agravamento das condições precárias de encarceramento enfrentadas pela população prisional, vislumbra-se uma produção significativa de diretrizes normativas e políticas que, ao menos no papel e no discurso, aprimoram as promessas e perspectivas de direitos civis e sociais para os detentos (Chies, 2015).

Em que pese as variações locais, regionais e de gênero, a maior parte das prisões no brasileiras se caracteriza pela superlotação, e a deterioração do ambiente físico das celas agrava ainda mais as deficiências na distribuição de itens básicos para a sobrevivência e no acesso mínimo aos serviços de assistência médica, jurídica, social e psicológica. Além disso, ausência de políticas ou programas para promover a educação e a capacitação profissional dos detentos é evidente. A violência, em suas formas simbólicas, materiais e letais, também faz parte do cotidiano institucional. Portanto, é inviável falar sobre prisões no contexto brasileiro sem mencionar as marcas da violência, da precariedade material e do sofrimento, vivenciadas tanto pelos indivíduos privados de liberdade como por seus familiares, direta ou indiretamente (Melo; Rodrigues, 2017).

A população encarcerada no Brasil cresce de modo contínuo há três décadas, fato que coincide com a promulgação da Constituição de 1988 e a democratização do Estado em diversos setores. Durante esse período, também foram incrementadas as possibilidades de aplicação de penas e medidas alternativas ao aprisionamento e à detenção provisória, como estabelecido na Lei nº 12.403, de 04 de maio de 2011⁹ e nas audiências de custódia. Diante desse cenário, supõe-se que a relação entre a prisão e as alternativas ao encarceramento

9 Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências.

ramento não se caracteriza necessariamente por uma ruptura, mas sim por coexistência, continuidade e funcionamento mútuo. Os efeitos das alternativas ao cárcere estão relacionados às interações entre diversas correntes político-criminais presentes no momento de sua implementação (Azevedo; Sinhoretto; Silvestre, 2022).

Existe uma tensão no cenário contemporâneo do Brasil que desafia o quadro descrito na literatura internacional, que analisa o aumento do aprisionamento e das políticas de endurecimento penal. David Garland (2005), Loïc Wacquant (2003), Zygmunt Bauman (1999) e outros especialistas concordam que o punitivismo está em ascensão quando as políticas sociais de bem-estar estão em declínio. No entanto, no contexto brasileiro, pelo menos nos últimos quinze anos, o governo federal contribuiu para a implementação de políticas de distribuição de recursos, melhoria dos padrões de desenvolvimento humano e redução das desigualdades regionais e sociais (Azevedo; Sinhoretto; Silvestre, 2022). Ao revés, durante o mesmo período, a população carcerária brasileira continuou a crescer de forma constante, atingindo o número alarmante 644.316 mil pessoas privadas de liberdade no segundo semestre de 2023, o que representa incremento de 176,82%, em relação ao início do século, quando a população encarcerada somava 232.755 mil pessoas (Brasil, 2023).

Nesse sentido, as teorias internacionais que associam o endurecimento penal à diminuição das políticas de bem-estar, resultando em uma transformação intrínseca das funções da pena, deparam-se com uma situação paradoxal no contexto brasileiro. O crescimento das políticas de assistência social, medidas afirmativas na área da educação, redução da pobreza coexistiram temporalmente com disputas pela expansão do sistema penal e das forças policiais militares, aumento dos índices de homicídios e mortes causadas pela polícia, mesmo diante de políticas que visavam à redução do encarceramento, patrocinadas pelo governo federal (Azevedo; Sinhoretto; Silvestre, 2022).

A partir de 2016, houve uma reversão nas políticas federais, abandonadas as iniciativas de redução do encarceramento e da desigualdade social. O país passou a se enquadrar no modelo descrito na literatura internacional, acima mencionada, em que a diminuição do bem-estar social está ligada ao fortalecimento do punitivismo, especialmente após a ascensão da extrema direita nas eleições de 2018.

O aumento do aprisionamento no Brasil pode ser explicado, em parte, pela existência de uma demanda punitiva que recebeu apoio tanto dos legisladores quanto das instituições responsáveis pela segurança pública e pela justiça criminal, embora não tenha alcançado o efeito esperado de redução da criminalidade. A Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), por exemplo, impediu a progressão de regime e resultou em um significativo aumento da população carcerária, entretanto, o dispositivo legal não produziu os efeitos desejados na diminuição da criminalidade. Já os efeitos nefastos da Lei nº

11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas), levaram ao aumento do encarceramento de pequenos traficantes e usuários de drogas, mas pouco refletiram na desarticulação das redes internacionais de tráfico. Além disso, o crescimento exponencial da população carcerária no Brasil resultou no surgimento e fortalecimento de facções criminosas e impulsionou o aumento dos mercados ilegais, entre outros aspectos (Azevedo; Sinhoretto; Silvestre, 2022).

A opção pelo aumento do número de pessoas presas no Brasil, entretanto, não vem acompanhada da garantia de condições prisionais mínimas, o que resulta em violência dentro do sistema carcerário, propagação de doenças e fortalecimento de facções criminosas. Essa situação afeta especialmente os grupos mais vulneráveis, notadamente as dissidentes de gênero.

Nenhum estado brasileiro possui capacidade suficiente para acomodar o número de detentos. Como o terceiro país com o maior número de indivíduos encarcerados no mundo, o Brasil mantém expressiva a taxa de aprisionamento ano após ano, enquanto os dois primeiros países apresentam a desaceleração consequente da implementação de políticas federais e estaduais para reduzir o encarceramento (Sinhoretto; Silvestre; Melo, 2013).

Esse cenário leva à reflexão sobre a situação enfrentada pela população LGBTQIAPN+ dentro das prisões brasileiras, que reflete sua realidade no contexto social mais amplo. Travestis e mulheres transexuais frequentemente enfrentam dificuldades no acesso ao mercado de trabalho formal, o que explica o fato de mais de 90% das travestis brasileiras (Benevides; Nogueira, 2020) recorrerem à prostituição como principal fonte de renda e viverem principalmente através do trabalho sexual nas ruas, que é uma opção mais barata e precária (Benevides, 2020).

Nesses territórios precários, onde travestis e mulheres transexuais exercem o trabalho sexual, é comum que estejam sujeitas a redes de exploração que mantêm vínculos com o tráfico de drogas. Como resultado, acabam associadas ao tráfico de entorpecentes. Além disso, a polícia frequentemente adota um padrão de relato que, em muitos casos, intencionalmente, cria associações incoerentes e/ou fictícias com o uso/tráfico de drogas, roubo ou extorsão, o que reforça e perpetua estigmas contra a população trans, especialmente as que são negras e vivem em regiões periféricas.

Nesse íterim, pode-se afirmar que são as escolhas políticas e culturais que definem o contingente carcerário de um Estado, não o incremento da atividade criminal. A privação de liberdade, portanto, não está associada ao aprimoramento da segurança pública, mas sim à ampliação da comunidade marginalizada, predominantemente constituída por pessoas de negras e pobres (Pessoa; Feitosa, 2020).

A seletividade penal e as diversas problemáticas presentes no sistema de justiça criminal afetam diretamente mulheres transexuais e travestis. Essas questões são influenciadas

pela posição que elas ocupam nas geografias urbanas e no imaginário social.

Quando ingressam nas prisões, mulheres transexuais e travestis enfrentam uma série de violações de direitos, como terem seus nomes ignorados e serem tratadas por pronomes masculinos, além de terem suas identidades de gênero femininas invalidadas. Muitas delas são enviadas a estabelecimentos penitenciários masculinos, sem a possibilidade de escolher onde cumprirão suas penas, mesmo aquelas que já fizeram a retificação de seus nomes e gêneros, em via diversa à *ratio decidendi* adotada pelo STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275¹⁰. É fundamental, nesse sentido, reconhecer e garantir o direito à identidade de gênero dessas mulheres, assegurando que sejam alojadas em um presídio de acordo com sua identidade de gênero autodeclarada e levando em conta sua expressa vontade, sem nenhum tipo de segregação, ou tratamento degradante, ou humilhante ou que viole seus direitos (Benevides, 2020).

Por todo o exposto, deve-se partir para uma abordagem analítica baseada nas experiências sobrepostas no âmbito prisional (Davis, Dent; Meiners; Richie, 2023: p. 29). Como a teórica crítica da raça, Mari Matsuda, propõe, a fim de desafiar significativamente as formas emergentes e existentes de dominação, é necessário ser flexível o suficiente para “fazer outra pergunta” (Matsuda, 1991). A convocação de Matsuda requer o reconhecimento do caráter interseccional da discriminação, que pressupõe a “presença simultânea de fatores diversos de diferenciação injusta e prejudicial, e produz novas e originais formas de discriminação, desafiando a formulação de respostas” (Rios; Silva, 2015).

Convém, portanto, construir articulações em torno de uma reflexão crítica, que deve ultrapassar a lógica binária que impregna as instituições carcerárias. Diante das subalternidades presentes no sistema prisional brasileiro, que envolvem, entre outras tantas, aspectos raciais e socioeconômicos, é oportuno fazer outra pergunta: como as relações de gênero estruturam o encarceramento em massa?

Como o gênero estrutura o encarceramento em massa

Convém investigar, conforme sugere Angela Davis (2018: p. 51-52), como o gênero sustenta o encarceramento em massa, sem considerar a experiência das mulheres transexuais e travestis privadas de liberdade como objeto de estudo marginal à norma (homens em privação de liberdade), ou tomar parte na normalização do cárcere, o que a abordagem abolicionista, a que a presente pesquisa se filia, procura contestar, “especialmente na atual fase apoteótica do capital, marcada pela concentração acelerada, e pela constituição

10 Reconheceu aos transgêneros que assim o desejarem, independentemente da cirurgia de transgenitalização, ou da realização de tratamentos hormonais, o direito à substituição de prenome e sexo diretamente no registro civil (Brasil, 2018).

de donos e senhores que ressignificam a desigualdade de gênero como uma linguagem necrobiopolítica de poder¹¹” (Nielsson, 2020).

Dentre várias categorizações ao longo dos séculos, a maioria das sociedades estabeleceu a divisão entre masculino e feminino como uma fronteira fundamental. Essa divisão frequentemente é tida como a primeira, original ou essencial, e quase invariavelmente está ligada ao corpo. No entanto, é equivocado supor que a maneira como se concebe o corpo e o modo como, a partir de sua concretude “deduz-se” identidades de gênero e sexuais possam ser aplicadas de forma geral a qualquer cultura, período ou lugar.

Inolvidável conhecer a natureza específica (e transitória) do sistema de crenças socialmente empregados, e reconhecer que corpos têm sido interpretados ou compreendidos de maneiras diversas em diferentes culturas, e que a compreensão da distinção entre masculino e feminino varia e se transforma ao longo da história e da cultura (Louro, 2004: p. 76).

A aparente congruência e conexão entre sexo, gênero e sexualidade são utilizadas para fundamentar a padronização da vida dos indivíduos e da sociedade. A concepção considerada “normal” de vivenciar as identidades de gênero contribui para a construção do modelo “normal” de família, que por sua vez se apoia na reprodução sexual e, por consequência, na heterossexualidade. O caráter político dessa suposição é notório, inexistente o espaço para indivíduos que, de alguma maneira, desafiem a ordem estabelecida ou se afastem dela (Louro, 2004: p. 88).

Os estudos sobre o gênero, de início, elaboraram conceitos para explicar a subordinação da mulher, calcados na tradição do pensamento moderno que, por sua vez, opera sua interpretação sobre as oposições dos gêneros na sociedade, a partir de uma perspectiva oposicional/binária e de caráter universal (Bento, 2017: p. 66).

Essa visão dá ensejo à obra *O Segundo Sexo*, escrita por Simone de Beauvoir e lançada em 1949, como um ponto de referência significativo. Ao afirmar que a “ninguém nasce mulher: torna-se mulher” (Beauvoir, 2009: p. 288), Beauvoir procurava evidenciar os mecanismos que conferem solidez ao processo de “tornar-se”, estabelecendo uma abordagem teórica de desnaturalização da identidade feminina.

No entanto, desnaturalizar não é equivalente a dessencializar. Pelo contrário, à medida que os interesses que colocam a mulher como inferior devido a uma suposta condição biológica eram apontados, as abordagens universalistas, em grande parte, reforçaram a essencialização dos gêneros, pois tendem a solidificar as identidades em posições imutáveis (Bento, 2017: p. 66).

Naquele estágio inicial, tornar visível a mulher como uma categoria universal cor-

11 “Conjunto de técnicas de promoção da vida e da morte a partir de atributos que qualificam e distribuem os corpos em uma hierarquia que retira deles a possibilidade de reconhecimento como humano e que, portanto, devem ser eliminados e outros que devem viver” (Bento, 2022).

respondia à necessidade política de construir uma identidade coletiva que resultaria em conquistas nos espaços públicos. No entanto, os riscos ou limitações dessa concepção residem na fixação das identidades, por um lado, e na vitimização do sujeito mulher, por outro (Bento, 2017: p. 65).

Se inicialmente a desconstrução das identidades de gênero esteve centrada na compreensão dos eventos históricos que legitimaram a subjugação das mulheres, com base teórica na noção moderna do sujeito universal, atualmente essa desconstrução também se estende à sexualidade, ao corpo e às subjetividades. São os estudos *queer* que irão radicalizar o projeto feminista em um diálogo interno dentro do campo, porém capacitando as pessoas travestis, drag queens, drag kings, transsexuais, lésbicas, gays, bissexuais e outros indivíduos designados pela literatura médica como sujeitos com transtornos, enfermos, psicóticos, desviantes ou perversos, como sujeitos que constroem suas identidades através dos mesmos processos que aqueles considerados “normais” (Bento, 2017: p. 66).

O termo universal “mulher” encobre uma diversidade de posições que os corpos ditos femininos assumem ordem do gênero feminino. Torna-se necessário realizar outras manobras linguísticas, incluir os vocábulos “mulher negra escravizada”. Com o acréscimo, acaba-se por modificar o próprio conteúdo do primeiro significante. As expectativas se transformam e instigam a questionar se a categoria de gênero, considerada isoladamente dos demais indicadores sociais de diferenciação e desigualdade, possui alguma utilidade analítica (Bento, 2022).

Na concepção de Joan Scott, o núcleo essencial da definição de gênero fundamenta-se na conexão integral entre duas ideias, quais sejam: “gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder” (Scott, 2022). O gênero, enquanto categoria de análise, é, segundo a autora, o meio de interpretar as relações estabelecidas entre os indivíduos, trata-se do ponto de partida para compreender a construção histórico-política das interações sociais, que podem se estabelecer a partir de considerações sobre as necessidades de Estado (Scott, 2022).

A função desse conjunto de ferramentas analíticas seria formular questionamentos que evidenciassem os processos históricos que se entrelaçam para moldar as configurações das relações entre os gêneros, desafiando a aparente atemporalidade que sustenta a relação binária e hierárquica como fenômenos naturais (Bento, 2017: p. 74).

Tanto na primeira quanto na segunda fase, denominadas por Berenice Bento como universal e relacional, respectivamente, a sexualidade, o gênero e a subjetividade não foram concebidos fora de uma relação dualista. São os estudos *queer* que evidenciarão o heterossexismo presente nas teorias feministas e possibilitarão, por um lado, a despatologização de experiências identitárias e sexuais anteriormente interpretadas como questões

individuais e, por outro lado, dispensarão atenção especial às performances que desafiam as normas de gênero (Bento, 2017: p. 74).

A história da sexualidade, de Foucault (1988), foi um marco significativo nesse processo. As reflexões do autor acerca das genealogias do poder e das arqueologias do conhecimento são organizadas nessa obra com o objetivo de fundamentar sua tese de que a sexualidade, geralmente considerada como um domínio altamente individual, é, na realidade, o resultado de uma complexa articulação histórica de dispositivos de poder-saber. Esses dispositivos colocam o sexo em discurso, produzindo efeitos sobre os corpos e as subjetividades dos sujeitos envolvidos (Bento, 2017: p. 75).

As questões que caracterizam o terceiro momento dos estudos de gênero estão relacionadas à problematização da interligação entre gêneros, sexualidade e subjetividade, permeadas por uma compreensão do corpo como um significante em constante processo de construção e com significados múltiplos. A noção de multiplicidade, desnaturalização e legitimidade das sexualidades, assim como a investigação das histórias e tecnologias envolvidas na produção dos “sexos verdadeiros”, adquirem um *status* teórico que, embora esteja relacionado aos estudos das relações de gênero, reivindicam um estatuto próprio: são os estudos *queer* (Bento, 2017: p. 76-77).

Nesse contexto, reconhecer a diversidade de corpos e experiências como legítimas potencialidades de modos de existência implica, reposicionar a figura do sujeito universal (homem-branco-cis-heterossexual) que antes era responsável pela produção do conhecimento (Preciado, 2011).

Ao longo das eras, as pessoas têm sido categorizadas, classificadas, organizadas, hierarquizadas e definidas com base na aparência de seus corpos, seguindo os padrões e pontos de referência das normas, valores e ideais culturais, posteriormente convertidos em marcas de raça, gênero, etnia e até mesmo classe e territorialidade (Louro, 2004: p. 75).

O universo prisional ilustra bem esse modo de funcionar, uma vez que é estruturado a partir da divisão anatômica entre corpos e genitais, identificando os “órgãos sexuais e reprodutores” como determinantes para o destino de acolhimento das pessoas presas. Desse modo, existiriam unidades femininas e masculinas.

Ao abordar a percepção *generificada* na criminalização das pessoas, é importante não perder de vista que, à medida que a prisão emergia e se consolidava como o principal instrumento de punição pública, as mulheres continuavam a ser submetidas, no cotidiano, a diversas formas de punição e controle que nem sempre foram identificadas dessa maneira. Por exemplo, estudos indicam que as instituições psiquiátricas desempenharam um papel predominante no controle das mulheres, de forma semelhante ao que as prisões têm desempenhado para os homens. Em outras palavras, os homens “desviantes” foram construídos como criminosos, enquanto as mulheres “desviantes” foram construídas como

loucas (Davis, 2018).

As críticas feministas às prisões destinadas às mulheres também destacam o seu caráter normativo em relação ao gênero. Ao longo da história, mulheres cisgênero foram encarceradas por não se conformarem aos papéis socialmente designados para elas, como esposas e mães. Nessas situações, a punição busca transformar as pessoas detidas (muitas vezes de origem não branca e de baixa renda) na noção considerada “adequada” de mulher (Lamourier, 2018).

Nesse contexto, a forma de organização prisional, pautada pela perspectiva binária de gênero, configura-se como um dos principais mecanismos de violação contra os corpos lidos como dissidentes, que, ao manifestar as características de desobediência às normas, desestabilizam o caráter *generificado* de organização das prisões.

Ir contra as normas de gênero implica em se tornar um exemplo aberrante que as autoridades reguladoras (tais como médicos, psiquiatras e instituições legais, para citar algumas) podem prontamente explorar para fundamentar sua própria justificativa em manter um zelo contínuo pela regulação (Judith, 2022: p. 94).

“Portanto, o gênero é uma norma regulatória, mas também uma norma que se produz a serviço de outros tipos de regulações” (Judith, 2022: p. 94). O corpo, como resultado desse campo de disputas discursivas, acaba sendo categorizado e delimitado por identidades que simplificam suas potencialidades e maneiras de existir no mundo (Lamourier, 2018).

Os indivíduos que mais se aproximam das expectativas estabelecidas pelas definições de gênero/sexualidade/ética do crime são os homens, o que faz com que sejam os mais respeitados dentro do sistema. Desde o nascimento e ao longo de suas trajetórias, eles foram identificados biopoliticamente como “homens”. Eles incorporam os traços da masculinidade hegemônica, muitas vezes violenta, e são considerados “verdadeiros bandidos” ou criminosos. Essa construção de identidade garante uma maior proteção contra violências de gênero por parte de outros detentos, mas também coloca os homens em uma posição de vulnerabilidade específica diante dos agentes penitenciários, que frequentemente os tratam com maior violência. Assim, o masculino se revela simultaneamente uma submissão ao modelo e a obtenção de privilégios provenientes desse modelo (Lamourier, 2018).

As condições do sistema carcerário são, em geral, degradantes, mas para grupos particularmente vulneráveis, como mulheres e pessoas LGBTQIAPN+, a violação de direitos é potencializada e capaz de produzir o que poderia ser denominado de sobrecarga punitiva - hipótese foi desenvolvida por Chies (2009) ao analisar a situação de mulheres em unidades prisionais mistas, onde enfrentam invisibilidade e sofrem privações e dores prisionais agravadas nesses ambientes “masculinamente mistos”.

Estudos criminológicos têm demonstrado, há algum tempo, que as instituições carcerárias têm uma natureza predominantemente masculina, o que resulta em formas adicio-

nais de violência direcionadas a grupos vulneráveis, além das violências típicas, presentes no cotidiano do sistema punitivo brasileiro (Carvalho, 2019).

Desse modo, os indivíduos privados de liberdade cuja identidade de gênero não se enquadra nos padrões cis-heteronormativos aceitos pela sociedade são excluídos dentro do contexto prisional, uma vez que não há uma efetiva implementação de normas que garantam os direitos das pessoas transexuais e travestis encarceradas. Como resultado, esses ambientes tornam inviáveis suas respectivas identidades de gênero.

As mulheres transexuais e travestis diariamente desafiam as barreiras da sexualidade e do gênero. Seus corpos contradizem a predominância dos padrões cis-heterossexuais e binários e, como resultado, ultrapassam as normas impostas pela sociedade, em que pessoas dissidentes de sexualidade e gênero são tratadas como infratoras e alvos de correção (Paiva, 2022).

Considerações finais

Por todo o exposto, buscou-se explorar as complexas interações entre gênero, sexualidade e o sistema carcerário, destacando as profundas implicações dessas dinâmicas para grupos vulneráveis, especialmente mulheres transexuais e travestis. A análise revelou que a construção das identidades de gênero e as normas sociais prevalecentes desempenham um papel crucial na perpetuação de desigualdades e na intensificação da violência dentro do contexto prisional.

As instituições carcerárias brasileiras, de natureza predominantemente masculina, são ambientes onde a violação dos direitos é intensificada para pessoas que não se enquadram nos padrões cis-heteronormativos aceitos pela sociedade. A ausência de uma implementação eficaz de normas que garantam os direitos dessas populações resulta na inviabilização de suas identidades de gênero.

Mulheres transexuais e travestis, que diariamente desafiam as barreiras da sexualidade e do gênero, encontram-se em uma posição especialmente precária. Seus corpos, que contradizem a predominância dos padrões, são frequentemente tratados como infratores e alvos de correção, submetidos a sobrecarga punitiva.

Noutras palavras, a análise desenvolvida ao longo da pesquisa, confirma a hipótese de que a realidade no cárcere é especialmente difícil para mulheres transexuais e travestis, cuja expressão de gênero está dissociada da noção binária, considerada normativa na sociedade contemporânea. Isso faz com que essas pessoas sejam desumanizadas ou humanizadas parcialmente. Dessa forma, a reprodução de identidades de gênero que se desviam das normas socialmente impostas provoca comportamentos discriminatórios e perseguições que estão enraizados em uma lógica de opressão estrutural. Essa lógica per-

meia tanto as instituições quanto o meio social, incluindo, portanto, o ambiente prisional.

A *banalização do mal* pode ser observada em omissões, em decisões autoritárias e violentas, assim como nas humilhações sofridas, especialmente por indivíduos dissidentes de gênero. Quando a principal ênfase da administração é o controle interno e a disciplina, a repressão acaba se tornando a consequência natural.

Sugere-se, portanto, questionar a própria instituição penitenciária (e talvez até a privação de liberdade) como o principal obstáculo para implementação e como uma fonte catalisadora de reprodução de desigualdades.

Recebido em 17 de junho de 2024

Aprovado para publicação em 18 de março de 2024

Referências

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane. Encarceramento e desencarceramento no Brasil: a audiência de custódia como espaço de disputa. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 24, n. 59: p. 264-294, Jan./Abr. 2022.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**. Tradução de Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BENEVIDES, Bruna *et. al.* (org.). **Não existe cadeia humanizada!** [livro eletrônico]: estudo sobre a população LGBTI+ em privação de liberdade. Brasília: Distrito Drag, 2020.

BENEVIDES, Bruna; NOGUEIRA, Sayonara Naider Bonfim (orgs). **Dossiê dos assassinatos e da violência contra travestis e transexuais brasileiras em 2019**. São Paulo: Expressão Popular, ANTRA, IBTE, 2020.

BENEVIDES, Bruna. Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA). Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2022. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2023.

BENTO, Berenice. **A reinvenção do corpo**: sexualidade e gênero na experiência transsexual. 3. ed. Salvador: Editora Devires, 2017.

BENTO, Berenice. Gênero: uma categoria útil da análise? **Rev. hist. comp.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1: p. 15-50, 2022.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações Pascalianas**. Tradução de Sérgio Miceli. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275 Distrito Federal**. Direito constitucional e registral. Pessoa transgênero. Alteração do prenome e do sexo no Registro Civil. Possibilidade. Direito ao nome, ao reconhecimento da personalidade jurídica, à liberdade pessoal, à honra e à dignidade. Inexigibilidade de cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes. Relator: Ministro Marco Aurélio, 01 de março de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339649246&text=.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Relatório final de atividades da pesquisa sobre reincidência criminal, conforme Acordo de Cooperação Técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ipea (001/2012) e respectivo Plano de Trabalho**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/716becd8421643340f61dfa8677e1538.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN. **Relatório de Informações Penais**. 15º ciclo SISDEPEN. 2º semestre de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

CAMPOS, Carmen; CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. *In*: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). **Lei Maria da Penha Comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011: p. 143-172.

CAMPOS, Marcelo da S.; AZEVEDO, Rodrigo G. A ambiguidade das escolhas: política criminal no Brasil de 1989 a 2016. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 73: p. 1-19,

2020.

CARVALHO, Salo de *et al.* A manutenção de mulheres trans em presídios masculinos: um caso exemplar de transfobia judiciária. In: FERREIRA, Guilherme Gomes; KLEIN, Caio César (Org.). **Sexualidade e gênero na prisão: LGBTI+ e suas passagens pela justiça criminal**. Salvador: Editora Devires, 2019: p. 150-174.

CARVALHO, Salo de. Sobre as possibilidades de uma criminologia queer. **Sistema Penal & Violência**, Porto Alegre, v. 4, n. 2: p. 151-168, jul./dez. 2012.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Do campo ao campo: análise da questão penitenciária no Brasil contemporâneo. **Rev. O público e o privado**, n. 26: p. 69-91, jul./dez. 2015.

CONTRIN, Tainá Porto. **A implementação da Educação em Prisões no Rio Grande do Norte (RN)**. 2022. 267f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais, 2022.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. 1. ed. Rio de Janeiro: Difel, 2018: p. 51-52.

DAVIS, Angela; DENT, Gina; MEINERS, Erica; RICHIE, Beth. **Abolicionismo. Feminismo. Já**. Tradução de Raquel Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpos negros caídos no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro**. 2006. 145f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília – UNB, Brasília 2006.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhe. 42. ed. Petrópolis: Vozes: 2014.

GARLAND, David. **La cultura del control: crimen y orden social em la sociedade contemporânea**. Tradución de Máximo Sozzo. Barcelona: Editorial Gesisa, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Milton Jordão de Freitas Pinheiro. **Prisão e ressocialização**: um estudo sobre o sistema penitenciário da Bahia. 2009. 163f. Dissertação (Mestrado em políticas sociais e cidadania) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Família, Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2009: p. 90.

LAGO, Natália; ZAMBONI, Márcio. Políticas sexuais e afetivas da prisão: gênero e sexualidade em contextos de privação de liberdade. In: **40º Encontro Anual da ANPOCS**. SPG 13: Estudos em Antropologia do Direito, Sociologia da punição e encarceramento: Discutindo o Sistema Prisional e Socioeducativo no Brasil: p. 05. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro/spg-3/spg13-3/10052-politicas-sexuais-e-afetivas-da-previsao-genero-e-sexualidade-em-contextos-de-privacao-de-liberdade/file>. Acesso em: 21 fev. 2023.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMOURIER, Gabriela Almeida Moreira. **Gêneros Encarcerados**: uma análise transviada da política de Alas LGBT no Sistema Prisional de Minas Gerais. 2018. 221f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2018.

LOURO, Guacira Lopes. **Um corpo estranho**: ensaios sobre sexualidade e teoria queer. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

MAIA, Clarisse Nunes; SÁ, Flavio de; COSTA, Marcos; BRETAS, MARCOS Luiz (org.). **A história das prisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2009.

MATSUDA, Mari. Beside my sistes, facing de enemy: legal theory out of coalition. **Stanford Law Review**, v. 43, n. 6: p. 83-92, 1991.

MELO, Juliana; RODRIGUES, Raul. **Notícias de um massacre anunciado e em andamento**: o poder de matar e deixar morrer à luz do Massacre no Presídio de Alcaçuz, RN. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo v. 11, n. 2, 48-62, Ago./Set. 2017.

NASCIMENTO, Francisco Elionardo de Melo. “Por bem menos se interdita um zooló-

gico”: apontamentos da condição histórica das prisões cearenses que culminou na crise penitenciária. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, a. 4, n. 5: p. 136-159, fev. 2017.

NIELSSON, Joice Graciele. A necropolítica de gênero, o feminicídio e a morte sistemática de mulheres na América Latina: uma análise a partir do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 18: p. 144-169, 2020.

PAIVA, Ludmila Soares. **Direitos Humanos e o Sistema Prisional**: as mulheres transexuais e travestis egressas de estabelecimentos penais do Estado de Goiás e do Distrito Federal. 2022. 138f. Dissertação (Mestrado em História) – Pontífica Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2022.

PESSOA, Manoela Fleck de Paula; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Corte Interamericana de Direitos Humanos e o encarceramento em massa: uma análise dos casos do Complexo Penitenciário de Pedrinhas e Curado. **Prima Facie**, [S. l.], v. 18, n. 39: p. 01-28, 2020.

PRECIADO, Paul. **Multidões queer**: notas para uma política dos “anormais”. Estudos Feministas, Florianópolis, a. 19, n. 1: p. 11-20, jan./abr. 2011.

RIOS, Roger Raupp; SILVA, Rodrigo da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16: p. 11-37, jan./abr. 2015.

SÁ, Alvino Augusto de. O caos penitenciário... seria mesmo um caos? **Boletim IBC-CRIM**, São Paulo, a. 17, n. 203: p. 15-16, out. 2009.

SCOTT, Joan Wallach. **Gênero**: uma categoria útil para análise histórica. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/185058/mod_resource/content/2/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf. Acesso em: 22 maio 2022.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos EUA. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**. A perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

MISSÕES POLÍTICAS DA ONU: UMA BREVE INTRODUÇÃO

UN political missions: A brief introduction

Marco Antonio Paulino Azzolini

Mestrando em Ciências Sociais e graduado em Relações Internacionais pela Unesp de Marília.

Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar uma revisão bibliográfica sobre as Missões Políticas conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) como instrumento de promoção da paz. Para esse fim, foram analisadas produções acadêmicas e documentos pertinentes ao tema, com o intuito de apresentar os debates conceituais sobre o fenômeno, além de revisar trabalhos que buscam compreender por que razões as missões políticas se tornaram mais frequentes, no âmbito da ONU, colocando esse dispositivo como uma opção frente as operações de peacekeeping. A relevância deste artigo reside no fato de que estudos teóricos sobre as missões políticas da ONU são escassos em língua portuguesa, e trazer esse debate para a academia brasileira é fundamental para a compreensão das modalidades de intervenção em conflitos.

Palavras-chave: ONU; paz; missões políticas; operações de manutenção da paz; conflitos

Abstract

This article aims to conduct a literature review on the Political Missions carried out by the United Nations (UN) as an instrument for promoting peace. To this end, I analyze academic productions and relevant documents on the topic, with the aim of presenting the conceptual debates on the phenomenon, as well as reviewing works that seek to understand the preference for political missions over peacekeeping operations within the UN framework. The relevance of this study lies in the fact that theoretical studies on UN political missions are scarce in Portuguese, and bringing this debate to the Brazilian academy is essential for understanding the modalities of conflict intervention.

Keywords: UN; peace; political missions; peacekeeping operations; conflicts

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada em 1945, com o objetivo central de “[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra[...]” (ONU, 1945, p. 3) e, de:

Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz (*Ibidem*, 1945, p. 4-5).

Para alcançar esse objetivo, foram desenvolvidos diversos métodos de intervenção em conflitos internos que se apresentassem como risco à segurança coletiva internacional. O principal instrumento de pacificação de conflitos são as operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*), empregadas em contextos de conflito a fim de tentar reduzir os níveis de violência entre as partes em conflito, caracterizando intervenções de caráter militar (mesmo que com capacidades restringidas), imparciais e baseada no consentimento. Essas intervenções estão previstas nos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas, que tratam sobre a resolução pacífica de conflitos. O artigo 33, capítulo VI da carta, prevê que o Conselho de Segurança convide as partes envolvidas em uma controvérsia, a solucioná-la por meio de dispositivos como negociação, inquérito, mediação, ou qualquer outro meio pacífico disponível (*Ibidem*, p. 22-23).

A manutenção da paz refere-se às atividades realizadas no local do conflito, com a aprovação das partes envolvidas, por militares, policiais e civis, com o propósito de implementar ou supervisionar a aplicação de medidas voltadas ao controle e à resolução dos confrontos, como cessar-fogo, separação de forças e acordos de paz, sejam eles abrangentes ou parciais. Essas iniciativas complementam os esforços políticos empreendidos para alcançar uma solução pacífica e duradoura para o conflito. A partir da década de 1990, tais operações passaram a ser empregadas, principalmente, em disputas internas, frequentemente marcadas pela multiplicidade de atores ou pela ausência de autoridade local (Ministério da Defesa, 2007).

Apesar da centralidade das *peacekeeping operations*, no quadro dos instrumentos de promoção de paz da ONU, um novo formato de intervenção ganhou força, a partir da década de 1990 (Maekawa, 2022). As Missões Políticas Especiais (*Special Political Missions*) ganham cada vez mais relevância frente aos desafios impostos ao tradicional formato das operações de paz. Essas são missões de caráter civil, com objetivos e práticas centralmente políticos (no sentido de promover a mediação, facilitação política e suporte a atividades

de ordem civil). A literatura acadêmica sugere que as missões políticas tem ganhado cada vez mais espaço em razão dos custos relacionados à implementação das operações de manutenção de paz, sendo eles relacionados aos custos financeiros (uma vez que operações militares são mais dispendiosas) e políticos (uma vez que não necessita passar pelo truncado processo de aprovação do Conselho de Segurança, além de ser mais fácil a obtenção do consentimento das partes em conflito).

O presente artigo tem como objetivo central, realizar uma revisão bibliográfica acerca do que já fora produzido sobre as Missões Políticas Especiais da ONU (desse modo, não entraremos no mérito de missões políticas empreendidas por outras organizações internacionais ou países individuais). Na primeira sessão, faremos uma revisão conceitual, evidenciando todas as definições encontradas durante a pesquisa. Em seguida, será feita uma breve revisão das razões pelas quais as missões políticas tem sido escolhidas pela ONU, em detrimento das tradicionais operações de *peacekeeping*. No mais, as conclusões farão uma breve retomada dos argumentos encontrados, além de enunciadas algumas questões que podem nortear futuras pesquisas sobre o tema.

Missões políticas especiais da ONU

As Missões Políticas Especiais (*Special Political Missions*) são operações de campo realizadas por uma organização internacional. A maior parte dessas missões são promovidas pela ONU, e são estabelecidas mediante aprovação do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral, com algumas sendo instituídas pelo Secretário-Geral com o aval do Conselho de Segurança¹. A legitimidade e autoridade dessas missões políticas derivam principalmente do apoio de uma organização internacional multilateral e amplamente reconhecida, o que lhes permite desempenhar funções diplomáticas. Diferentemente das operações de manutenção da paz, as missões políticas não possuem um componente militar (Johnstone, 2010; Kugel, 2011).

De acordo com Gowan (2011), essas operações são compostas principalmente por civis, incluindo oficiais internacionais e especialistas. O mandato dessas operações é caracterizado por seu foco “político”, envolvendo bons ofícios, mediação, facilitação e supervisão política, embora também desempenhem várias outras funções que contribuem para um processo de paz mais amplo (Johnstone, 2010). Além disso, essas missões atuam tanto em nível nacional quanto internacional e podem intervir em diferentes fases do conflito: antes (buscando preveni-los), durante, e após os conflitos (em processos de implementação da paz) (*Ibidem*, p. 16).

1 É o caso do Centro Regional da ONU para a Diplomacia Preventiva da Ásia Central (UNRCCA, em sua sigla em inglês) (ONU, 2024).

Johnstone (*Ibidem*, p. 23-24) identifica os princípios que orientam as Missões Políticas Especiais, a saber: (a) a existência de mandatos implícitos que não precisam estar explicitamente escritos, permitindo o sucesso em suas tarefas, como bons ofícios, coordenação e engajamento com partes interessadas²; (b) a instrumentalização da política para alcançar múltiplos objetivos, incluindo paz sustentável, justiça transicional e reconstrução econômica; (c) o princípio da imparcialidade³ em relação às partes envolvidas e a conformidade com normas internacionais, essenciais para ganhar a confiança dos envolvidos; (d) engajamento inclusivo com todas as partes interessadas, como partidos políticos, atores nacionais influentes e atores internacionais; e (e) integridade, garantindo a defesa dos valores da organização internacional e do direito internacional (por exemplo, negociando com supostos violadores de direitos humanos sem endossar acordos de anistia para crimes graves).

Devido ao amplo leque de atividades desempenhadas, a definição de quais iniciativas se enquadram como “missão política” é frequentemente ambígua, variando conforme diferentes estudos. Clayton, Dorussen e Böhmelt (2020) identificam, com base nas categorias orçamentárias da ONU, quatro grandes conjuntos de iniciativas de paz: (1) iniciativas diplomáticas, que incluem enviados especiais, conselheiros e representantes do secretário-geral e mediadores; (2) iniciativas tecnocráticas, como equipes de monitoramento de sanções, grupos, comitês e painéis de especialistas; (3) missões de desenvolvimento político ou de construção da paz, englobando escritórios regionais, escritórios de apoio a processos políticos e missões de campo; e (4) operações de manutenção da paz, caracterizadas por missões com maior contingente militar. Segundo os autores, as iniciativas diplomáticas, tecnocráticas e missões de desenvolvimento político ou de construção da paz são classificadas como missões políticas especiais (*Ibidem*, p. 11).

O trabalho de Maekawa (2022) apresenta algumas variações conceituais em relação às missões políticas da ONU. A autora define missões políticas como “[...] ‘missões políticas especiais’ e outras formas de presença política abrangidas pelo Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA) da ONU” (*Ibidem*, p. 2, tradução nossa), além de incluir enviados e conselheiros especiais sob o conceito. O Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz é um órgão da ONU dedicado à prevenção e resolução de conflitos violentos. Suas atividades se concentram em cinco áreas principais relacio-

2 Conforme Johnstone (2010, p. 23-24, tradução nossa): “Uma missão política não poderia ter sucesso em nenhuma das tarefas enumeradas a menos que se entenda ter pelo menos os seguintes poderes, independentemente de terem sido expressamente conferidos no mandato: bons ofícios, coordenação e envolvimento com as principais partes interessadas”.

3 A missão não pode ser vista como ferramenta a serviço de interesses de nenhuma parte do conflito ou de qualquer ator externo (*Ibidem*, p. 24).

nadas à paz e segurança, com o objetivo de: (1) garantir uma análise sólida e um alerta precoce das ameaças à segurança internacional; (2) prevenir conflitos e envolver-se nos processos de pacificação; (3) gerenciar crises políticas e conflitos violentos; (4) sustentar a paz; e (5) fortalecer parcerias (ONU, s.d). Essa definição exclui as iniciativas tecnocráticas⁴ do âmbito das missões políticas da ONU, não considerando em sua análise, por exemplo, o Painel de Especialistas sobre a Coreia do Norte, que foi organizado em resposta à ameaça nuclear na península coreana (Clayton; Dorussen; Böhmelt, 2020).

Kugel (2011) distingue quatro tipos de operações que se enquadram na categoria de missões políticas. As “missões de assistência à governança” (*Governance assistance missions*) são missões de maior escala e destaque, desenhadas para trabalhar em cooperação com governos a fim de fortalecer setores críticos como segurança, governança, desenvolvimento econômico e cooperação regional. A autora cita as missões no Afeganistão e no Iraque como exemplos de suporte ao processo eleitoral e facilitação do diálogo dos governos com outros atores.

O segundo conjunto compreende as “missões em apoio a processos de paz” (*Missions in support of peace processes*), cujas funções primordiais são a assistência à implementação de processos de paz e o suporte à promoção e sustentabilidade da paz de modo geral. A amplitude dessas missões varia entre média e pequena escala. Exemplos de Missões em apoio a processos de paz incluem o *UN Political Office for Somalia* (encerrado em 2013) e o *UN Special Coordinator Office for the Middle East Peace Process* (*Ibidem*, p. 4). Esse tipo de operação também realiza atividades de monitoramento:

Às tarefas diplomáticas e consultivas das missões, pode ser associada a responsabilidade de monitorar o cumprimento, por parte dos atores nacionais, dos termos de um acordo de paz, das normas de direitos humanos ou das obrigações democráticas (Gowan, 2011, p. 3, tradução nossa).

A terceira categoria abrange os Escritórios de construção de paz (*Peacebuilding offices*), que são estabelecidos em países que concluíram acordos de paz e estão no estágio pós-conflito. Esses escritórios têm como objetivo auxiliar os países nos esforços de consolidação da paz, frequentemente coordenando estratégias humanitárias e de desenvolvimento realizadas por diversas agências da ONU (Kugel, 2011).

Por fim, os Escritórios regionais (*Regional offices*) são missões dedicadas a questões

4 As iniciativas de caráter tecnocrático geralmente são baseadas na sede, ou seja, seus profissionais trabalham a partir da sede da ONU em Nova Iorque. Essas iniciativas são compostas por peritos econômicos e profissionais especializados no país de interesse. Atualmente, as missões tecnocráticas fornecem informações e aconselham, principalmente, o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e o Secretário-Geral em questões relacionadas a sanções e violações dos direitos humanos (Clayton; Dorussen; Böhmelt, 2020).

de segurança transfronteiriça, como o tráfico de drogas e o crime organizado, além de realizar diplomacia preventiva. Esses escritórios visam ajudar os países da região a encontrar soluções para problemas que podem potencialmente desencadear conflitos de maior amplitude, tanto em nível nacional quanto internacional (*Ibidem*, p. 4).

Em relação à diplomacia preventiva, Gowan (2011) indica que as Missões políticas especiais podem atuar em quatro fases do conflito: (1) durante situações de tensão latente, quando as potenciais causas do conflito são identificáveis; (2) em momentos de crescente tensão, quando a violência começa a se espalhar e o conflito emerge; (3) no momento anterior à irrupção do conflito (*pre-rubicon*), quando as partes estão à beira de decidir iniciar ou não uma guerra; e (4) após o período de tensão (*post-rubicon*), quando as partes podem ter decidido se engajar em um conflito violento ou estabeleceram um acordo frágil que necessita de sustentação. Um exemplo disso é o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental, que atuou para reduzir a violência estatal na Guiné antes que escalasse para um conflito de maior magnitude (Kugel, 2011).

As missões políticas têm se tornado um instrumento cada vez mais frequente nas operações das Nações Unidas, com um aumento expressivo desde a década de 1990 (Figura 1). Frequentemente, são utilizadas como parte da estratégia para manter a presença da organização internacional nos países assistidos, substituindo a presença militar após o término das operações de manutenção da paz (Maekawa, 2022). Essa estratégia foi adotada na Somália após a retirada da Operação das Nações Unidas na Somália II (UNOSOM II), em 1995, quando foi estabelecido o Escritório das Nações Unidas na Somália (*UN Political Office for Somalia*). O objetivo era monitorar os desenvolvimentos políticos e facilitar a comunicação com atores relevantes dentro do país (*Ibidem*, p. 1). Em um caso mais recente, no Sudão, o mandato da Operação Híbrida da União Africana e das Nações Unidas em Darfur (UNAMID) foi encerrado em dezembro de 2020. Antes da retirada da operação, em junho de 2019, foi estabelecida a Missão Integrada das Nações Unidas para a Transição no Sudão (UNITAMS), com a responsabilidade de auxiliar na proteção dos direitos humanos, oferecer suporte durante as negociações de paz e na implementação dos acordos alcançados, além de fornecer assistência técnica na elaboração de uma nova Constituição para o país (ONU, 2020).

Missões políticas: Instrumentos cada vez mais empregados

A participação de civis em operações de manutenção de paz da ONU⁵ se intensificou com o surgimento das missões de paz multidimensionais após o fim da Guerra Fria. En-

5 Missões de manutenção de paz (ou *peacekeeping operations*) são “[...] intervenções imparciais e baseadas no consentimento, com capacidade militar limitada” (Dorussen, 2022, p. 1, tradução nossa).

quanto as missões de paz tradicionais se concentravam em promover cessar-fogo, tréguas ou armistícios, patrulhar fronteiras e zonas desmilitarizadas, apoiar a retirada de tropas e acompanhar negociações e assinaturas de tratados de paz, as missões multidimensionais ampliaram suas responsabilidades para incluir assistência humanitária, monitoramento dos direitos humanos, apoio a processos eleitorais, fortalecimento institucional e outras iniciativas (Aguilar, 2017).

Convencionou-se dividir essas missões de paz “tradicionais” e “multidimensionais” em gerações. De acordo com Kenkel (2013), as operações de paz se dividem em gerações com base nas seguintes características: o nível de força empregado pelo braço militar da operação; o tipo e a profundidade das atividades levadas a cabo pelo staff civil da missão, e; aumento da divisão das tarefas da missão com outras organizações (*Ibidem*, p. 125). Ao todo, foram identificadas cinco distintas gerações de missões da paz da ONU. A primeira corresponde às tradicionais operações de *peacekeeping*, que são implementadas após o fim de um conflito armado (seja por uma trégua ou cessar-fogo) e atuam como uma “força-tampão” entre as partes beligerantes, diminuindo a probabilidade de ruptura da paz. Três princípios guiam as operações de primeira geração: (1) a necessidade de consentimento da nação anfitriã; (2) imparcialidade, compreendida como o igual tratamento com as partes em conflito, e; (3) o não uso da força pelas tropas da ONU (*Ibidem*, p. 126).

As gerações subsequentes marcaram uma maior carga de atividades civis, para além das já presentes atividades militares, incluindo a organização de eleições, envolvimento no processo de DDR (desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes), entrega de ajuda humanitária, promoção dos direitos humanos, assistência a refugiados e construção de capacidades do governo (Kenkel, 2013). Apesar da introdução de novas tarefas, as operações de segunda geração continuaram baseadas nos três princípios citados anteriormente. Missões de terceira geração mantiveram as atividades civis, mas foram marcadas por maior permissividade ao uso da força, por parte das tropas da ONU, flexibilidade dada em razão da falha da Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) em evitar o genocídio no país, uma vez que a operação não tinha autorização para utilizar a força para realizar ações preventivas (*Ibidem*, p. 130).

As operações de quarta geração possuem uma carga mais “intrusiva” de tarefas civis – o *peacebuilding* – combinados ao maior grau de permissão para com o uso da força. Conforme destaca Oliver Richmond (2004), a contrária do *peacekeeping*, que busca gerir o conflito e levar as partes a um acordo negociado, o *peacebuilding* almeja resolver as “causas de raiz” do conflito e criar condições para uma paz duradoura (sem prescindir da força, se necessário). Para criar as condições para a paz, a organização se envolve diretamente na formação de instituições de governo e engajam em um processo de liberalização da economia (Kenkel, 2013). As missões de quinta geração, por fim, são constituídas por tropas

e staff encabeçados por comandos mistos, com pessoas enviadas pela ONU e por outras organizações regionais, sob distintos mandatos e cadeias de comando (*Ibidem*, p. 135). É visível, conforme o passar do tempo e das gerações de operações, que o papel do staff civil aumentou, acompanhando um alargamento da agenda e do escopo das intervenções da organização.

De acordo com Coleman (2020), os civis desempenham três grandes papéis nas operações de manutenção de paz da ONU. Em primeiro lugar, ocupam posições de liderança, especificamente na direção executiva e no gerenciamento das operações (em 2017 e 2018, 6% dos trabalhadores civis estavam nessa área). Em segundo lugar, civis participam em todas as tarefas essenciais da missão (20% dos funcionários civis se enquadravam nessa categoria durante o mesmo período):

Estes desempenham uma variedade de papéis nos esforços da ONU para proteger os civis e melhorar a segurança no Estado anfitrião, por vezes complementando o trabalho do pessoal uniformizado (por exemplo, pessoal internacional e voluntários da ONU que trabalham no Desarmamento, Desmobilização e Reintegração) [...]. Além disso, os civis assumem a responsabilidade primária e muitas vezes exclusiva por tarefas políticas críticas, como o apoio aos processos de paz e reconciliação no país anfitrião, a promoção do Estado de Direito e a prestação de assistência aos processos eleitorais (Coleman, 2020, p. 6, tradução nossa).

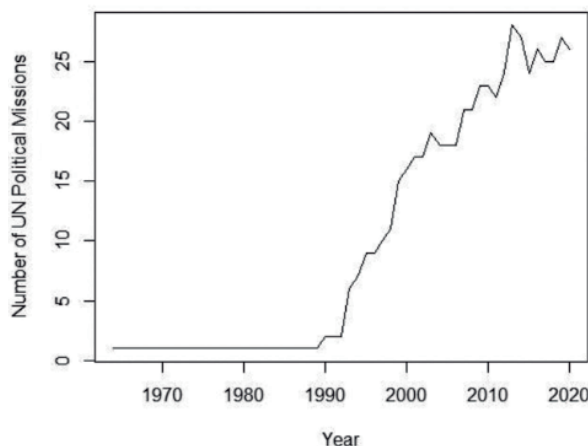
Por fim, o restante dos civis empregados em operações de manutenção de paz atua na área administrativa e de apoio à missão, que inclui tarefas relacionadas a transporte, orçamento e financiamento, compras, segurança, tecnologia da informação (TI) e recursos humanos. De acordo com Coleman (*Ibidem*, p. 7), a maioria do contingente civil, equivalente a 76%, desempenha funções nessa área específica dentro das missões de manutenção da paz.

A partir do fim da década de 1990 e ao longo dos anos 2000, os componentes não militares ganharam maior destaque dentro das iniciativas de paz das Nações Unidas. Isso se reflete também em uma tendência crescente de realização de missões políticas especiais, predominantemente compostas por civis e com um foco político, como uma alternativa às tradicionais operações militares de manutenção da paz.

Segundo Maekawa (2022), há uma tendência de substituição das missões de *peacekeeping* por missões políticas: estas últimas foram implementadas em 26,4% dos países que enfrentaram guerras internas entre 1946 e 2019, sendo que mais de 52% dessas missões políticas foram precedidas por operações de manutenção de paz. Segundo a autora, entre dezembro de 2015 e dezembro de 2020, o número de soldados empregados em operações de *peacekeeping* foi reduzido, de 107.088 soldados para 83.331 (*Ibidem*, p. 2). Em outubro

de 2024, esse número era de 59.766 (ONU, 2024). Em abril de 2024, haviam 23 missões políticas especiais da ONU em atividade (considerando missões, escritórios regionais, escritórios de suporte a processos políticos e enviados e conselheiros especiais) (ONU, 2025).

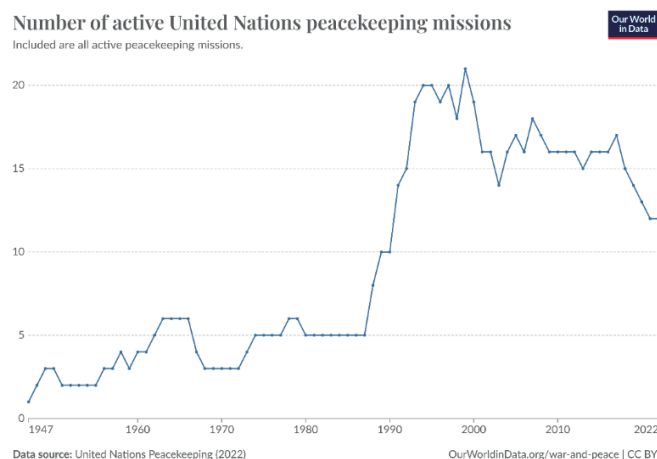
Figura 1: Número de missões políticas da ONU por década



Descrição: O gráfico apresenta o número de missões políticas da ONU em atividade por ano. Observa-se um salto quantitativo relevante a partir da década de 1990 (partindo de menos de 5 missões por ano, para mais de 25 missões no ano de 2010). Fonte: Maekawa, 2022

A redução no número de tropas não significa a perda de relevância das operações de *peacekeeping* da ONU. Atualmente, 11 operações estão ativas, e receberam um aporte de 6,1 bilhões de dólares entre 1 de julho de 2023 e 30 de junho de 2024 (ONU, 2025b). Como se pode observar no gráfico abaixo (figura 2), houve um salto quantitativo em missões de *peacekeeping* a partir da segunda metade da década de 1980, e uma recente queda na quantidade de missões ativas, a partir de 2017 (Our World in Data, 2025). Esses dados demonstram que esse dispositivo continua relevante, no âmbito da organização, e que as missões políticas aparecem como uma alternativa a este.

Figura 2: Número de operações ativas de *peacekeeping* da ONU por ano



Descrição: O Gráfico apresenta o número de missões de *peacekeeping* da ONU ativas por ano, observa-se um salto quantitativo a partir da metade dos anos 1987 (de 5 missões para 21 em 1999), em 2022 haviam 12 missões ativas. Fonte: Our World in Data, 2025

Alguns estudos tentam explicar as motivações por trás do crescimento das missões políticas em determinados contextos (Dorussen; Böhmelt; Clayton, 2022; Maekawa, 2022). Maekawa (*Ibidem*, p. 13-20) investiga as condições que favorecem a substituição de operações ativas de *peacekeeping* por missões políticas da ONU. Através de análises estatísticas, a pesquisadora conclui que quando as partes em conflito assinam um acordo de paz, há uma maior probabilidade de substituição das missões de *peacekeeping* por missões políticas. A assinatura de acordos de paz é interpretada como um indicativo do desejo das partes em resolver o conflito de maneira política, utilizando esse instrumento para a solução de suas divergências. Maekawa (*Ibidem*, p. 9) aponta que, na fase final da implementação dos acordos de paz, há um aumento das demandas para que o pessoal civil das missões políticas da ONU participe de reformas políticas e eleitorais. Nesse contexto, a presença de militares pode ser recusada quando os objetivos são predominantemente civis.

Outro fator que influencia a substituição de operações de manutenção da paz por missões políticas são os interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança (CS) em relação ao país alvo da intervenção: se as preferências dos membros permanentes do CS forem heterogêneas, a probabilidade de as missões de *peacekeeping* serem substituídas por missões políticas aumenta (*Ibidem*, p. 15). O poder de veto dos países do P5⁶ sobre as resoluções do CS torna difícil a implementação de operações de manutenção da paz em situações onde os membros do P5 possuem interesses conflitantes em relação ao país assistido, o que representa um desafio para a realização desse tipo de empreendimento, uma vez que a aprovação de resoluções do Conselho de Segurança depende do voto afirmativo unânime de cada membro permanente do órgão (ONU, 1945), o suficiente para impedir a aprovação de resoluções que contrariem os interesses de um deles.

Nesses casos, as missões políticas civis de menor escala surgem como uma alternativa menos custosa em termos financeiros e políticos. Isso permite que os membros do P5 mantenham sua neutralidade militar no conflito, enquanto o Conselho de Segurança continua a exercer sua função de garantir bens públicos (Maekawa, 2022).

Dorussen, Böhmelt e Clayton (2022) identificam três fatores (ou custos) que influenciam a implementação de missões da ONU, sendo eles: (1) o processo de autorização; (2) o financiamento e o fornecimento de pessoal, que tende a ser mais custosos em missões de *peacekeeping* do que em missões políticas; e (3) o consentimento das partes

6O termo P5 faz referência aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU que possuem poder de veto no processo decisório do órgão, sendo eles: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia.

beligerantes.

Segundo Dorussen, Böhmelt e Clayton (2022), o processo de autorização de missões políticas é menos complicado, uma vez que sua realização depende da aprovação da Assembleia Geral, enquanto as operações de *peacekeeping* dependem da autorização do Conselho de Segurança. Segundo os autores, embora as missões políticas sejam frequentemente autorizadas para diversas questões, a implementação da manutenção da paz depende de uma ameaça suficientemente grave para mobilizar e unificar os membros permanentes do Conselho de Segurança, sem que isso comprometa seus interesses fundamentais (*Ibidem*, p. 30).

Missões de manutenção da paz dependem da aprovação do Conselho de Segurança, para serem implementadas. De acordo com o art. 42 do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que prevê que o Conselho de Segurança pode decidir utilizar forças aéreas, terrestres ou marítimas, caso as medidas que não envolvam o uso da força se provem inadequadas para suprimir a ameaça à paz internacional (ONU, 1945).

Quanto ao problema do consentimento das partes, as missões políticas tendem a respeitar de maneira mais evidente a autonomia das partes envolvidas no conflito, especialmente a soberania do governo local. Esse tipo de empreendimento não impõe aos beligerantes uma mudança de comportamento por meio do uso da força, o que reduz os custos políticos para o país que hospeda a missão política. Por outro lado, aceitar uma operação de manutenção de paz requer que o Estado anfitrião concorde com a entrada de uma força externa em seu território, o que representa um sério constrangimento à soberania nacional (Dorussen; Böhmelt; Clayton, 2022).

Os custos financeiros também são relevantes, pois as missões políticas tendem a ser mais econômicas que as operações militares, permitindo que a organização possa fornecer assistência em mais países e economizar recursos. Além disso, as missões políticas respeitam de maneira mais clara a soberania e autonomia dos países assistidos, o que facilita sua aceitação pelas partes em conflito. Em situações onde já existem operações de manutenção de paz atuando, a assinatura de um acordo de paz entre os adversários abre caminho para a substituição dessas operações por missões civis. Essa hipótese segue a mesma linha de Maekawa (2022, p. 12, tradução nossa), que argumenta que:

Em comparação com as operações de *peacekeeping*, as missões políticas são financiadas pelo orçamento regular da ONU [...]. De acordo com um relatório da Assembleia Geral, o total de recursos propostos para as 37 *political missions* para 2020 totalizaram US\$ 6,44 bilhões. Isso rende, em média, 174 milhões de dólares por missão. Por outro lado, o orçamento aprovado para 13 operações de *peacekeeping*, de 1º de julho de 2019 a 30 de junho de 2020, foi de US\$ 6,51 bilhões. Isso rende, em média, 500 milhões de dólares por operação.

Dorussen, Böhmelt e Clayton (2022) concluem que, de modo geral, as missões políticas (categorizadas como diplomáticas, tecnocráticas e de desenvolvimento político) são menos custosas do que as operações de manutenção da paz, levando em consideração os custos relacionados à autorização, financiamento, fornecimento de pessoal e consentimento entre as partes. A implementação de um modelo de missão mais ou menos custoso varia de acordo com os potenciais benefícios da missão, em relação ao contexto específico. Não intervir pode revelar-se a opção mais dispendiosa. Os autores também observaram que as missões políticas tendem a ser iniciadas em locais onde o conflito ainda não escalou, sendo mais provável a implementação conforme mais tempo tenha decorrido desde o último combate. Por outro lado, as operações de *peacekeeping* têm maior probabilidade de ocorrer em países que não têm histórico recente de conflito (*Ibidem*, p. 36).

Considerações finais

As missões políticas despontaram, a partir da década de 1990, como uma opção mais econômica, frente às operações de *peacekeeping* da ONU. Sua implementação pode acontecer nas diversas fases do ciclo do conflito (antes, durante e depois) e sua presença tende a ser mais facilmente aceita pelas partes envolvidas no conflito. A substituição de operações de manutenção da paz por missões especiais tende a ocorrer em cenários onde as partes assinaram um acordo de paz, e acontecem quando há divergência nos interesses dos países do P5 quanto a continuidade de uma operação militar no país (Maekawa, 2022).

No mais, as missões especiais tendem a ser menos custosas que as operações de manutenção de paz da ONU em diversos aspectos. Primeiramente, o dispêndio financeiro é menor sob o modelo de intervenção civil, o que permite a execução de um número maior de missões especiais, bem como a economia de recursos. Os custos políticos também são menores, se comparadas as missões civis e as missões de *peacekeeping*. As partes envolvidas no conflito tendem a ser menos relutantes ao aceitar missões majoritariamente civis, uma vez que esta não representa uma ameaça à soberania do país assistido, além de respeitar, de maneira mais clara, a autonomia dos governos envolvidos. Representa, também um modelo menos custoso, em termos políticos, para os países intervenientes, uma vez que não necessita de aprovação unânime frente aos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (que possuem poder de veto), já que sua realização pode ser aprovada pela Assembleia Geral.

Apesar das relevantes conclusões, a literatura acerca das missões políticas especiais da ONU ainda é pequena, em termos quantitativos. Poucos artigos e textos trabalham o assunto, o que deixa mais lacunas do que certezas acerca do fenômeno. Pode-se levantar algumas questões, acerca das missões políticas especiais. Primeiramente, faz-se necessá-

rio verificar se este modelo de intervenção é mais efetivo que as intervenções de caráter militar. Para isso, é relevante comparar os resultados dos dois tipos de empreendimento. Estudos quantitativos podem ser realizados para comparar se as missões políticas foram mais efetivas do que operações de *peacekeeping* na redução da violência em países em que foram empregadas. Estudos de caso também podem ser úteis para comparar, de modo aprofundado, os resultados de diferentes operações.

Outra questão relevante diz respeito do debate sobre a *paz positiva* e a *paz negativa*, no âmbito dessas operações. É necessário verificar se missões especiais são eficazes em promover a paz positiva, um tipo de paz que relaciona a violência dos conflitos armados a problemas de ordem social e econômica, chamados por Johan Galtung (1969) de violências estruturais, ou se empenham em eliminar apenas a violência direta (o conflito armado), promovendo uma paz negativa. Nesse sentido, podem ser realizados estudos de casos e análise qualitativa comparada (*qualitative comparative analysis*), a fim de verificar se missões especiais abarcam problemas que vão além da eliminação da violência armada.

No mais, o artigo se prestou a realizar uma breve retomada do atual estado dos estudos acerca das missões políticas especiais, aspirando servir de inspiração para futuras pesquisas sobre o tema, em língua portuguesa.

Recebido em 17 de junho de 2024

Aprovado para publicação em 19 de março de 2025

Referências

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. (2017). **A Coordenação Civil-Militar nas Operações de Paz e o Brasil**: algumas considerações. Revista Brasileira De Estudos De Defesa, 3(2). <https://doi.org/10.26792/rbed.v3n2.2016.72068>. Acesso em: 16 maio 2024.

CLAYTON, Govinda; DORUSSEN, Han; BÖHMELT, Tobias. **United Nations peace initiatives 1946-2015: unitednationspeaceinitiatives 1946-2015**: introducing a new dataset. International Interactions, Philadelphia, v. 1, n. 47, p. 161-180, 19 jun. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03050629.2020.1772254>. Acesso em: 15 maio 2024.

COLEMAN, Katharina P. **Downsizing in UN Peacekeeping: the impact on civilian peacekeepers and the mission employing them**. International Peacekeeping, [S. L.], v. 5, n. 27, p. 703-731, 17 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13533312.2020.1793328>. Acesso em: 17 maio 2024.

DORUSSEN, Hans. **Peacekeeping as rule-based interventions in international relations**.

In: DORUSSEN, Hans. Handbook on Peacekeeping and International Relations. Cheltenham [Reino Unido]: Edward Elgar Publishing, 2022.

DORUSSEN, Han; BÖHMELT, Tobias; CLAYTON, Govinda. **Sequencing United Nations peacemaking**: political initiatives and peacekeeping operations. Conflict Management and Peace Science, [S. L.], v. 1, n. 39, p. 24-48, jan. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/07388942211000678>. Acesso em: 16 maio 2024.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422690>. Acesso em: 03 fev. 2025.

GOWAN, Richard. **Multilateral Political Missions and Preventive Diplomacy**. Washington: United States Institute of Peace, 2011. (Special Report). Disponível em: <https://www.usip.org/publications/2011/12/multilateral-political-missions-and-preventive-diplomacy>. Acesso em: 15 maio 2024.

JOHNSTONE, Ian. Emerging Doctrine for Political Missions. *In*: GOWAN, Richard (Ed.). **Review of Political 2010 Missions**: A Project of the Center on International Cooperation. Washington: ¶Xanthus Design, 2010.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 56, n. 01, p. 122-143, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/mTGnK7hRXJBmJvM-QmdQCZrh/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

KUGEL, Alischa. **No helmets, just suits**: political missions as an instrument of the UN Security Council for civilian conflict management. Berlim: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011. (International Policy Analysis).

MAEKAWA, Wakako. Strategic Deployment of UN Political Missions to Replace UN Peacekeeping Operations: the demand and supply sides of transition logic. **International Peacekeeping**, [s. l.], v. 01, n. 30, p. 62-96, nov. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13533312.2022.2149502>. Acesso em: 17 maio 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Manual de Operações de Paz**. 2007. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=481&ANO=2007&SER=A. Acesso em: 01 fev. 2025.

ONU. **A Carta das Nações Unidas**. Brasília: Nações Unidas Brasil, 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

_____. **Missão da ONU e da União Africana em Darfur, Unamid, se despe-
de após 13 anos**. [s.l.]: ONU News, 2020. Disponível em: [https://news.un.org/pt/
story/2020/12/1737612](https://news.un.org/pt/story/2020/12/1737612). Acesso em: 18 maio 2024.

_____. **Timeline**. Asgabate (Turcomenistão): United Nations Regional Centre for Preven-
tive Diplomacy for Central Asia, 2024. Disponível em: [https://unrcca.unmissions.org/
timeline](https://unrcca.unmissions.org/timeline). Acesso em: 15 jun. 2024.

_____. **Whatwe do**. Nova Iorque: Department of Political and Peacebuilding Affairs, [s.d.].
Disponível em: <https://dppa.un.org/en/what-we-do>. Acesso em: 19 maio 2024.

_____. **DPPA Around the World**. Nova Iorque: Department of Political and Peacebuild-
ing Affairs, 2025a. Disponível em: <https://dppa.un.org/en/dppa-around-world>. Acesso
em: 31 jan. 2025.

_____. **Data**. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations, 2025b. Disponível
em: <https://peacekeeping.un.org/en/data>. Acesso em: 31 jan. 2025.

OUR WORLD IN DATA. **Number of Active UN Peacekeeping Missions**. [s.l.], Our
World in Data, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1353331042000228403>.
Acesso em 01 fev. 2025.

RICHMOND, Oliver. UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding
Consensus. **International Peacekeeping**, [s. l.], v. 11, n. 01, p. 83-101, 2004. Disponível
em: <https://doi.org/10.1080/1353331042000228403>. Acesso em 31 jan. 2025.

A HERANÇA VIOLENTA DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO BRASILEIRA: DESIGUALDADE E AMEAÇA À DEMOCRACIA

The Violent Legacy of Brazil's Transitional Justice: Inequality and Threats to Democracy

Bruna Dalmas

Doutoranda em Ciência Política na University of Missouri.

Ana Carolina Alves

Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI)

Resumo

O presente artigo tem por objetivo demonstrar, por meio de análise crítica, a conexão entre o método de transição de justiça imposto no Brasil e a violência promovida por grupos perigosos. Argumentamos que a Lei da Anistia possibilitou a política do esquecimento, bem como a continuidade de uma política de segurança repressiva que gera uma desconfiança da sociedade civil em relação às forças de segurança, bem como viabiliza a governança por parte do crime organizado. Além disso, essa dinâmica reforça, ainda mais, a promoção da desigualdade social, já que não há incentivos para a quebra do ciclo de violência, nem para a promoção de uma política de memória, de estabelecimento de valores democráticos e de justiça social.

Palavras-chave: justiça de transição; violência; desigualdade social

Abstract

Through critical analysis, this article aims to demonstrate the connection between the transitional justice method chosen in Brazil and the violence promoted by dangerous groups. We argue that the Amnesty Law enabled a policy of forgetting, as well as the continuation of a repressive security policy that generates distrust of the security forces among civil society and facilitates governance by organized crime. Furthermore, this dynamic further reinforces the promotion of social inequality, as there are no incentives to break the cycle of violence, nor to promote a policy of memory, the establishment of democratic values, and social justice.

Keywords: transitional justice; violence; social inequality

Introdução

A anatomia da desigualdade social brasileira revela como uma justiça de transição leniente, somada a um projeto constitucional fundado em princípios destituídos de força executiva e dependentes da atuação legislativa para sua realização, se reforçam mutuamente na amplificação das desigualdades sociais e na estruturação do crime organizado. Enquanto a desigualdade tem seus fundamentos em um modelo de desenvolvimento que relega o papel do Estado a um segundo plano, a omissão do Estado na garantia dos direitos sociais mais básicos, aliada à ausência de uma política de segurança voltada para a resolução do problema da criminalidade em seu cerne, cria uma governança anômala que se retroalimenta na corrosão dos alicerces democráticos.

A relação entre desigualdade e violência é amplamente reconhecida pelos estudiosos das ciências sociais (Adorno, 2002; Wilkinson, 2004; Resende; Andrade, 2011; Østby, 2013; Jardim; Aron, 2016). No entanto, é fundamental compreender como essas forças se sobrepõem e se convertem em um mecanismo de repressão e segregação que mina a força das instituições, impede o avanço do desenvolvimento socioeconômico e, por fim, ameaça todo o arranjo democrático, em um movimento autofágico em direção a crises políticas, econômicas e sociais cada vez mais intensas.

Nosso estudo tem por objetivo observar essas correlações e causalidades. Optamos por aplicar um método analítico e exploratório, utilizando a revisão de literatura de campos diversos, prezando pela abordagem multidisciplinar de diversos países. Em seguida, os trabalhos selecionados foram analisados em duas fases: uma análise descritiva para extrair informações principais e uma análise crítica para identificar padrões e lacunas. As informações foram codificadas em categorias temáticas, e os resultados foram interpretados para gerar conclusões que embasassem a nossa teoria. Este processo sistemático garantiu que as conclusões fossem baseadas em uma análise robusta e transparente dos dados disponíveis na literatura. Buscamos demonstrar que, ao optar pela Lei da Anistia em 1979, o Brasil firmou um compromisso com a política do esquecimento, ao mesmo tempo que deu continuidade à política de segurança combativa, especialmente contra os mais vulneráveis. Essa abordagem do Estado viabilizou a criação e aceitação, mesmo que por meio da indiferença, das governanças promovidas por facções criminosas.

O manuscrito está organizado da seguinte maneira: primeiro, apresentamos o conceito de justiça de transição, dando ênfase à situação na América Latina e, posteriormente, no Brasil. Apresentamos uma análise sobre a desigualdade social no Brasil, seguida por uma descrição do crime organizado em perspectiva comparada com outros cenários sul-americanos. Logo após, mostramos o panorama que conecta a transição, a política de segurança e a criminalidade com o espiral de violência. Por fim, apresentamos nossas

conclusões.

Justiça de transição e o esquecimento

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a sociedade civil, em conjunto com iniciativas internacionais, se uniu para elaborar formas de lidar com o trauma causado por graves violações de direitos humanos. A importância da proteção de direitos, bem como a ampliação da atuação internacional no que concerne à proteção de direitos fundamentais, fez que a justiça de transição passasse a ser uma etapa importante, com diversas formas de atuação, em situações de transições de regime e transições de conflitos (Teitel, 2002, p. 18).

Embora não exista um conceito universal de justiça, o Centro Internacional para a Justiça de Transição (2024) destaca iniciativas para lidar com passados violentos que estão conectadas ao engajamento da sociedade civil, reparações às vítimas, promoção da memória e da verdade, reforma institucional, justiça de gênero, justiça criminal e prevenção de novos períodos de repressão e violação de direitos. Os mecanismos mais comuns, tanto na literatura quanto aplicáveis em cenários pós-guerra e pós-ditadura, são tribunais, reparações, anistias e comissões da verdade (Pham; Vinckink, 2007). Alguns autores classificam tais mecanismos em grau de responsabilização por crimes cometidos. Nesse caso, medidas fortes são consideradas aquelas com ênfase na responsabilização criminal, como no caso dos tribunais, tanto nacionais quanto internacionais. Em segundo lugar, medidas neutras são aquelas que contribuem para o esclarecimento dos fatos mas não possuem o poder de responsabilização criminal, como no caso das comissões da verdade e reparações. Por fim, medidas fracas são aquelas que não oferecem a possibilidade do esclarecimento dos fatos nem a responsabilização dos culpados, como no caso das anistias (Trejo; Albarracín; Tiscornia, 2018)

Entende-se, atualmente, que a justiça de transição tem, em seu cerne, dois objetivos: 1) o foco nas vítimas e 2) a promoção da memória como forma de aprendizado e, especialmente, educação, para que as violações não voltem a acontecer (Lutz; Sikkink, 2001). As iniciativas dentro da justiça de transição também servem como uma obrigação moral durante a transição para um regime democrático, sinalizando que iniciativas não democráticas e violações passadas dos direitos não serão mais toleradas (Trejo; Albarracín; Tiscornia, 2018). A exposição dos perpetradores nacional e internacionalmente também é crucial para evitar atividades que possam causar a desestabilização do novo regime.

É importante notar que as motivações para a justiça de transição não incluem apenas responsabilizar os culpados, mas também garantir a paz e a estabilidade a longo prazo por meio de mecanismos frequentemente conectados ao Estado de Direito, como projetos que visam “treinamento em direitos humanos de policiais e militares, melhor monitoramento

dos direitos humanos das operações de campo, reforma das finanças militares e da justiça militar, e punição de novos abusos uma vez que as reformas estejam em vigor” (Snyder; Vinjamuri, 2003, p. 44). Para que a reforma institucional ou a promoção de novas iniciativas seja possível, alguns autores argumentam que acordos com os perpetradores de violações são necessários para que eles saiam de cena, como visto na promoção de anistias (Mallinder; McEvoy, 2011).

Como exemplificado por Snyder e Vinjamuri (2003, p. 44), a reforma institucional é um dos fatores mais importantes para promover a estabilidade a longo prazo, e isso pode incluir “acordos oportunistas com o diabo”, onde o objetivo principal é a transição para a democracia e não, necessariamente, a promoção da memória e da responsabilização por violações de direitos. Assim, superar um regime autoritário depende não apenas dos mecanismos de justiça de transição, mas também das condições internas envolvendo promotores de violência, instituições e forças políticas que possibilitam a mudança de regime. Comissões da verdade, julgamentos e/ou anistias não terão efeito a longo prazo sem essas condições internas.

A forma como as condições internas e institucionais se organizam no período de transição são essenciais para ditar as consequências da aplicação de certos mecanismos de transição no futuro. Atualmente, pesquisas demonstram que mecanismos de justiça de transição possuem impacto direto na sociedade civil, especialmente quando falamos sobre taxas de criminalidade (Trejo; Albarracín; Tiscornia, 2018) e no entendimento social ao tratar-se de violências do passado (David, 2017). Além disso, já foi demonstrado que a combinação de mais de um mecanismo de justiça de transição, como comissão da verdade e julgamentos, podem melhorar significativamente a qualidade da democracia e a promoção de direitos humanos (Olsen; Payne; Reiter, 2010).

A América Latina é amplamente reconhecida como uma das regiões com maiores esforços para a promoção da justiça de transição (Blanco-Rivera, 2012; Encarnación, 2022). Países que transitaram de períodos ditatoriais, com ampla participação das forças armadas, reuniram esforços da sociedade civil e dos governos já no período democrático para promover a justiça, com ênfase na aplicação de comissões da verdade, tribunais e reparações (Gonzalez-Ocantos, 2020). Esse protagonismo da região fez com que muita da literatura se desenvolvesse ao redor do sucesso dos latino-americanos em instalar iniciativas visando à reforma institucional e à memória. Lemas como *Nunca más* tornaram-se parte da vida política em países vizinhos, e iniciativas populares seguem acontecendo, inclusive respaldadas por governos em todas as instâncias (Brody; Gonzalez M., 1997; Crenzel, 2008). Ao mesmo tempo, a região é marcada pela variedade em termos de como escolhe lidar com o passado de repressão; enquanto alguns países optam por atuações mais fortes, como no caso da Argentina, outros optam por medidas mais fracas, como o Brasil (Goes,

2013).

No Brasil, a justiça de transição ocorreu junto com a transição democrática (Lemos, 2002). Pesquisadores ressaltam a importância da assinatura da Lei da Anistia, em 1979, como um passo fundamental para o início das discussões sobre a abertura política do país (Reis, 2010; Gonçalves, 2008). A decisão pela anistia, bem como sua elaboração, entretanto, ocorreu a portas fechadas, com significativa influência das forças armadas, que temiam as consequências jurídicas após a redemocratização (Benente; Nohara; Almeida, 2020). Inicialmente, movimentos sociais apoiaram a instauração da Lei da Anistia, buscando a retomada da normalidade e a retirada de opositores da clandestinidade e do exílio. No entanto, não demorou para que esses movimentos comesçassem a exigir a ampliação das medidas de justiça de transição no país. A maioria do grupo político brasileiro, todavia, assim como parte da sociedade civil, permaneceu fiel à ideia de superar o passado não por meio da memória, mas sim do esquecimento (Santos, 2020).

A ausência de um acordo que viabilizasse a responsabilização por aqueles responsáveis por graves violações de direitos humanos durante o período ditatorial (1964-1985) afetou a forma como o Brasil lida com tais violações, bem como influenciou o papel dos militares nas instituições – que seguem como atores importantes (Gugliano; Gallo, 2013). Assis (2024) ressalta que, como consequência da Lei da Anistia, o Brasil não se solidificou como um país que promovesse reformas institucionais para prevenir novas iniciativas autoritárias. Devido à característica da ditadura brasileira em manter uma imagem legalista com uma Constituição em vigor, por meio da análise da Constituição de 1967 e da Constituição de 1988, é possível observar que a participação das Forças Armadas na transição política do país impediu mudanças institucionais no papel dessas forças de acordo com a Constituição (Assis, 2024; Teles; Safatle, 2010). Hoje, as Forças Armadas e outras forças de segurança ainda são pautadas como forças de guerra e combate. Tentativas de limitar a atuação das Forças Armadas e reformar o funcionamento das demais forças de segurança – como as Polícias Cíveis e Militares – continuam sendo assuntos delicados e, até mesmo, perigosos. A transição inacabada, como define por Pedretti (2024: pg. 10), demonstra que a sociedade brasileira ainda se vê refém de suas forças de segurança, que, graças à anistia, ainda se mantêm como detentores do poder.

Além disso, ao optar pela continuidade como método de transição, há espaço para a continuação de opressão seletiva por parte das forças de segurança (Sinhoretto; Schlittler; Silvestre, 2016). Dado esse cenário, argumentamos, nesse artigo, que a anistia e a ausência de reformas institucionais servem como passo inicial para observarmos o aumento da desigualdade social e o crescimento na atuação de grupos criminosos em periferias. Como as polícias, o poder repressivo do Estado, ainda atuam de forma amplamente militarizada, não há espaço para diálogo e uma política de segurança pacífica com o resto da sociedade.

A opressão por parte das polícias fez com que o Brasil fosse o único país da América do Sul a aumentar as taxas de tortura em comparação com o período ditatorial (Bruno, 2022), aumentando a hostilidade contra grupos vulneráveis na sociedade brasileira, especialmente jovens negros. A maneira como comunidades tradicionalmente esquecidas pelo Estado enxergam a polícia é um reflexo da forma como o Brasil conduziu a redemocratização: excluindo a sociedade civil e desconsiderando a promoção da justiça social (French, 2017; Martins, 2017). Essa marginalização do Estado acaba criando situações benéficas para outras formas de governo, especialmente as facções criminosas que se beneficiam do caos e da opressão promovidos pelo governo (Guimarães; Torres; Faria, 2005).

Tais grupos, como apresentaremos posteriormente, não só se beneficiam da forma como o Estado conduz sua política de segurança, mas também foram beneficiados no momento de criação. A maior facção criminosa do Rio de Janeiro, que já atua em outros estados do Brasil e está em expansão internacional, foi criada em conjunto com presos políticos durante a ditadura (Lima, 2001, p. 41-42). O maior grupo criminoso do Brasil, criado em São Paulo, surgiu como resposta à brutalidade policial nos presídios no início dos anos 2000 (Lessing; Willis, 2019).

É fundamental observar esses fenômenos pela lente da justiça de transição, onde a ausência de reformas beneficia tanto a perpetuação de constantes violações de direitos humanos — que se tornaram parte do cotidiano de muitas comunidades — quanto proporciona justificativas para o surgimento de uma força tão poderosa quanto o Estado em diversas localidades do país. Essa força domina territórios, setores econômicos e, em especial, conta com jovens brutalizados pelas forças de segurança como combatentes (Rodgers; Baird, 2015). Além disso, conforme demonstrado pela literatura que foca nos impactos da justiça de transição, a participação da sociedade civil e a promoção de mecanismos mais robustos são essenciais para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da qualidade da segurança pública (Olsen; Payne; Reiter, 2010; Trejo; Albarracín; Tiscornia, 2018). Embora o Brasil tenha passado pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), fundada em 2011, as recomendações da CNV, que incluem uma extensa reforma institucional no que diz respeito às forças de segurança, não possuem vinculação jurídica. Dado que a Lei da Anistia ainda está em vigor, não há perspectiva de que essas recomendações sejam tratadas em um julgamento, ao menos no futuro próximo (Gallo, 2015; Gugliano; Gallo, 2013). O país ainda se encontra refém de uma lei que foi negociada a portas fechadas e que é responsável por problemas extensos, tanto a nível institucional quanto social.

A desigualdade social no Brasil

A pobreza e desigualdade social brasileira tem suas origens no passado escravocrata,

cuja estrutura política e econômica consolidaram, ao longo dos anos, um modelo rígido de concentração de poder e renda, inicialmente na então nobreza e posteriormente oligarquias republicanas (Souza; Castro, 2017; Antunes; Fleck; Troian, 2023). No decorrer dos anos, a legislação pouco avançou no sentido de reconhecer a desigualdade social como um mal a ser combatido, conservando políticas excludentes e de concessão de privilégios a uma elite econômica, consagradas por legislações como as primeiras Constituições e Lei de Terras (Cacciamali, 2002; Theodoro, 2008).

O percurso trilhado por um sistema legal sobre o qual se erigiu uma dinâmica de preservação do poder, terras e meios de produção para poucos, observou crises econômicas recorrentes de modo que a instabilidade econômica e a acentuação das desigualdades eram uma constante, diante sobretudo da inexistência de políticas destinadas à inclusão de grupos historicamente à margem da sociedade. Fenômenos como a explosão demográfica e o processo de industrialização brasileira durante as primeiras décadas do século XX, expuseram a fragilidade do sistema social então vigente. O adensamento populacional das cidades e movimentos migratórios desencadearam fenômenos como a favelização, processo consistente na formação de “aglomerados subnormais”, áreas caracterizadas pela posse ilegal da terra, urbanização fora do padrão, construção irregular de vias e casas, e precariedade de serviços essenciais como água, luz e esgoto (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2011), aumentando índices de miséria e criminalidade.

Durante a ditadura militar, o conjunto de reformas monetária-financeiras, denominado PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), operou mudanças expressivas na economia brasileira, implementadas sem grandes obstáculos especialmente em virtude do caráter autoritário do governo e impositivo das medidas, que não contaram com a participação popular (Bellingieri, 2005). Então o período de crescimento econômico subsequente observado no Brasil entre os anos 1968 a 1973, chamado Milagre Econômico Brasileiro e assim considerado em razão do aumento médio anual do PIB, de 11,1%, em comparação ao período de 1964 a 1967, cujo crescimento anual havia sido de 4,2% (Velloso; Villela; Giambiagi, 2008), é também marcado pelo agravamento da concentração de renda e desigualdade, aumento da dívida externa e políticas de congelamento do salário mínimo (Alves, 2005; Paulino, 2020).

Com efeito, a transição democrática, iniciada oficialmente no ano de 1985, se deu em um cenário de profunda instabilidade econômica, caracterizada pelos altos índices de inflação e recessão econômica nos anos de 1980 e 1990, com a depreciação do poder aquisitivo da população e congelamento dos salários (*apud*. Cacciamali, 2002; Junior, 2016). Nesse contexto, a Constituição promulgada em 1988 propôs a reconciliação entre as agendas econômicas e sociais, dotada de um forte cunho garantista, estabelecendo direitos e garantias fundamentais enquanto pressupostos do desenvolvimento socioeconômico

através das normas programáticas (Bercovici, 2022).

As normas programáticas definem fins econômicos e sociais como direitos a serem promovidos, alcançados e protegidos pelos agentes públicos e privados dentro da sua esfera de competência e atuação, sem prescrever os instrumentos e ações concretas pelos quais serão efetivados no plano fático (Pimenta, 2012). Isso importa dizer que esses direitos, em maior ou menor grau, são dotados de um grau de abstração na medida em que sua efetivação está condicionada ao cumprimento de ações positivas e negativas, isto é, direito à providência material por parte do Estado.

Se enquadram no conceito supracitado, as normas que reconhecem como direitos sociais a educação, saúde, trabalho e moradia, a título de exemplo, elencados no art. 6º da Constituição Federal. Não obstante o empenho dos constituintes em dar concreção aos direitos, da questionável atuação do Poder Legislativo em elaborar as normas infraconstitucionais reguladoras, e do ativismo judicial em voga para suprir lacunas legislativas decorrentes, o avanço na garantia dos direitos sociais ainda é tímido diante da dimensão da desigualdade, pobreza e violência observada no Brasil (Araújo; Flores, 2017).

Segundo os dados do IBGE (2023), em 2022, havia 67,8 milhões de pessoas na pobreza e 12,7 milhões na extrema pobreza. No mesmo ano, o Brasil apresentava o coeficiente Gini de 48,9, figurando na 14ª posição do ranking dos países com maiores índices de desigualdade, segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2021/2022, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Esses indicadores sociais evidenciam o persistente distanciamento entre o projeto constitucional idealizado, mesmo após 35 anos de vigência da Constituição Federal, e a realidade social brasileira. A eficácia do texto constitucional no tocante às normas programáticas, revelam a falha sistemática do Estado em assegurar o mínimo existencial aos cidadãos sob sua égide. É nesse vácuo de atuação e ausência de uma governança capaz de desenvolver o arcabouço jurídico, políticas abrangentes e eficazes, que a exclusão de uma parcela da sociedade composta sobretudo por minorias, assume a forma de política estatal de segregação (Bercovici, 1999; Mazza, 2016).

Os direitos não efetivados, especialmente os de natureza fundamental, seja por eficácia limitada da norma jurídica, por inércia do legislador ou agentes públicos, ou ainda por limitações de dotação orçamentárias, atreladas à reserva da capacidade financeira do Estado para sua satisfação, pela sua própria relação de interdependência, acabam por constituir um entrave à efetivação subsequente de outros direitos, gerando um ciclo de intensificação da desigualdade social que aprofunda o abismo social entre as classes (Scaff, 2005; Mazza, 2016).

Isso acaba criando bolsões de pobreza, principalmente nos centros urbanos, delimitando espontaneamente espaços de marginalização, organizados em camadas correspon-

dentes à deterioração do padrão de vida, via de regra, proporcionais ao grau de ausência do estado enquanto provedor de serviços e direitos básicos, como segurança, transporte público, saúde, lazer. A população é, então, acomodada dentro de uma lógica de fragmentação da cidadania civil e política (Hidalgo *et al*, 2021). Esse cenário se converte em um espaço que, em razão da ausência de condições de para uma organização social que atenda aos patamares mínimo de existência digna, propiciam a reprodução de mazelas sociais tais quais vícios, desestruturação familiar, evasão escolar, desemprego e delinquência, que irrompem em conflitos, que vão assumindo escalas de violência e disputas de poder cada vez mais elevadas, fomentadas pela omissão dos responsáveis pela pacificação social na garantia da ordem em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim é que determinados indivíduos atuam à revelia da lei e se valem da autotutela, seja pelo uso da força bruta, seja pelo poder de influência sobre a comunidade, ditando regras de inclusão e exclusão de grupos sociais, instituindo níveis de privilégio, benefícios e autoridade na forma de estruturas informais de poder, que estabelecem, no decorrer do tempo, normas sociais (Couto; Filho, 2019). Os grupos de delinquência, entendidos como os grupos dedicados à prática de ilícitos penais, passam a constituir uma forma de socialização, fortalecimento de identidade coletiva e sentimento de pertencimento (Couto; Filho, 2019). A incorporação às regras sociais e adesão aos grupos se converte em um processo involuntário, pela imposição dos governos paralelos ou conveniência social, em substituição às normas juridicamente vigentes, isso porque a norma positivada, diante da sua ineficácia prática, se torna obsoletas, fazendo nascer uma nova ordem social ilegítima (Lessing, 2022).

A informalidade nas relações sociais e trocas comerciais, isto é, a adoção de um conjunto de práticas em substituição aos procedimentos formais legalmente prescritos, gera um ambiente propício à violência e coerção crescentes (Soto, 2002; Salla; Dias; Silvestre, 2012). A ordem social provê, então, aquilo que o Estado e seus agentes falham sistematicamente em garantir nesses espaços, como a resolução de conflitos, a força executiva dos contratos, o acesso à justiça, a segurança pública, proteção à propriedade e acessibilidade a serviços e direitos básicos como saúde, educação, transporte, moradia (Skarbek, 2024). A lacuna de atuação estatal permite que os grupos antes organizados para a prática de pequenos delitos e integração social, encontrem uma demanda suprimida e assumam uma lógica econômica mais complexa, sustentadas frequentemente pelo tráfico de drogas, contrabando, prostituição, jogos proibidos e lavagem de dinheiro, além de se encarregarem da gestão de serviços como o abastecimento de água e fornecimento de energia elétrica, até conveniências como TV a cabo e internet, pelos quais a população é extorquida mediante contribuições mensais, pagamentos compulsoriamente cobrados da população pela suposta proteção e benefícios oferecidos, se valendo de práticas como ameaças, sequestros,

tortura e assassinatos para conservar o controle do território e domínio do comércio ilegal (Hirata *et al.*, 2022).

A partir dessa estrutura, o uso intensivo de armas de fogo, expansão territorial e aliamento de jovens para constituírem mão de obra notoriamente informal (Couto; Filho, 2019), passam a ser traços preponderantes nas atividades dos grupos criminosos. A disputa pelo monopólio da força e violência ganham níveis que acabam por atrair a intervenção policial de forma repressiva e, conseqüentemente, seu envolvimento ativo com esses grupos e estrutura, a fim de não apenas compartilharem do lucro, mas inserirem-se na cadeia de suprimentos, como o fornecimento de armas, aliarem-se às atividades, reforçando e criando novos mecanismos de controle social. À medida que essa estrutura de governança informal aumenta seu potencial financeiro, bélico e de domínio territorial, os contornos políticos se tornam mais visíveis, e a participação de policiais ativos e aposentados, agentes de segurança pública e políticos recebem papéis centrais, orientados pela expansão dos lucros, poder e influência (Salla; Dias; Silvestre, 2012).

Entre os efeitos deste cenário, os jovens que acabam sendo recrutados pelo crime organizado são, desde o início de suas vidas, excluídos do mercado de trabalho formal, tendo em vista o alto nível de evasão escolar e baixo índice de conclusão da educação básica. O acesso às drogas os predispõe ao desenvolvimento da dependência química e a familiaridade da prática de crimes violentos, reduzindo as chances e oportunidades de uma reinserção social adequada que proporcione uma completa desvinculação da atividade criminosa (Nogueira *et al.*, 2020).

Não coincidentemente, dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023) revelam que a população carcerária brasileira é composta majoritariamente por jovens de até 29 anos, representando 43,1% da população carcerária, em sua maioria negros (68,2%), correspondente a 444.033 pessoas negras. O encarceramento em massa é ainda entendido por especialistas como uma poderosa ferramenta de organização criminosa, uma vez que facilita a organização dos grupos criminosos, favorecendo a cooptação e articulação de ações voltadas para a coordenação das atividades do grupo (Carneiro; Santos; Souza, 2022; Skarbek, 2024).

O atual modelo do sistema prisional, tem se demonstrado favorável à atuação dos membros de organizações, que encontram nos presídios um formato de centralização e fortalecimento dos grupos, por meio da concessão de privilégios e proteção, tornando a associação vantajosa (Dias, 2011). Em contrapartida, os associados ficam subordinados aos líderes da rede criminosa e, uma vez marcados, se tornam permanentemente vinculados e automaticamente alvos de facções rivais, assim continuamente dependentes da proteção decorrente da associação e com o dever de lealdade. Os presos comuns, por sua vez, uma vez envolvidos com as organizações, tendem a participar de crimes de maior

gravidade e retornam à sociedade com um maior potencial delitivo (Carneiro; Santos; Souza, 2022).

Essa conjuntura revela como os Códigos Penal e de Processo Penal brasileiros, que remontam a década de 40, anteriores ao Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, juntamente das políticas de segurança pública adotadas, reforçam a perpetuação de um ciclo de criminalidade promovido por um contexto socioeconômico profundo e repleto de nuances aparentemente ignoradas pelos elaboradores de políticas públicas (Polimeno, 2011; Régis; Da Silva, 2020). O paradigma de repressão violenta reproduzido pelo sistema em vigor, evidenciado pelas elevadas taxas de homicídio e expansão internacional das facções, desconsidera aspectos sensíveis de sua estrutura. É fundamental compreender as origens e modos de operar desses grupos, a fim de identificar seus mecanismos de sustentação.

O crime político e organizado

A literatura em ciência política enfrenta um crescimento no número de especialistas que se dedicam a compreender as causas e as consequências da governança criminal. Embora ainda não exista consenso sobre em qual campo de estudo a governança criminal se encaixa, sendo muitas vezes atribuída aos estudos de guerra civil¹ (Ross, 2003) e, em outros casos, às políticas locais de determinada região, o fenômeno da governança por meio do crime é certamente um dos assuntos mais estudados no campo da política comparada (Barnes, 2017; Lessing, 2021).

Parte do que entendemos sobre a forma como o crime organizado se comporta se inicia nos estudos sobre a máfia italiana (Sciarrone; Storti, 2014). As características da governança criminal, todavia, mudaram com o fortalecimento das FARC na Colômbia. O funcionamento das FARC, bem como o enorme sucesso que o grupo obteve com a conquista de territórios e a manutenção de recursos naturais e drogas, fez com que a Colômbia enfrentasse a única guerra civil na história recente da América do Sul (Steele; Schubiger, 2018).

Os números da violência na Colômbia ultrapassaram os de países com escaladas de violência ainda maiores e com maior envolvimento internacional, como o Iraque, e o modo de operação das FARC foi essencial para a escalada da violência ao longo de décadas, promovendo certas atividades que geravam simultaneamente medo e cooperação por parte da população: o medo de retaliações e a cooperação por falta de opção (Saab; Taylor,

¹ Guerra civil, nesse caso, é definido por Ross (2003, p. 3) como os conflitos que a) ocorrem dentro dos limites reconhecidos de um único estado; b) envolvem combate entre o estado e pelo menos uma força rebelde organizada; e c) resultam em pelo menos mil mortes de civis durante um único ano.

2009). Ao mesmo tempo, o governo colombiano se mostrou ineficiente e sem o repertório necessário para combater o grupo organizado, promovendo políticas públicas ineficazes, não dando suporte às vítimas — em especial às vítimas de sequestros, um dos métodos mais utilizados pelas FARC para a obtenção de recursos — e dando espaço para a atuação das forças armadas e para a criação de grupos paramilitares (Molano, 2000).

A utilização das drogas pelas FARC não só fortaleceu suas atividades, mas também demonstrou ao governo colombiano que a abordagem punitivista, frente a um inimigo com um poderio econômico mais forte que muitos governos locais, não funcionaria (Phelan, 2019). O ciclo de violência promovido pelo grupo só foi interrompido por um acordo de paz entre o governo e a liderança das FARC em 2016; tal acordo previa a transição do grupo para um partido político, bem como iniciativas de justiça de transição que permitiriam que os ex-combatentes (chamados, muitas vezes, de guerrilheiros) migrassem para a vida civil e fossem reintegrados na sociedade. Além disso, o acordo previa o total desarmamento do grupo, bem como a cessação das atividades ligadas ao tráfico de drogas (Franz, 2016; Gutiérrez D., 2021; Massé; Le Billon, 2018).

Embora as iniciativas de transição tenham sido importantes para o desarmamento do maior grupo criminoso da Colômbia, a forma como foram conduzidas permitiu a criação de novos grupos que dominaram os territórios anteriormente ocupados pelas FARC (Guzman; Holá, 2019). Esses territórios, predominantemente em áreas rurais, servem como pontos de combate, mas também são importantes para a produção de coca e para o tráfico internacional de drogas. Como a transição não formulou estratégias para a recuperação desses territórios, para a assistência àqueles que vivem nessas áreas rurais, bem como para o fortalecimento da presença do Estado, a retirada das FARC deu espaço para uma nova disputa se instaurar, fazendo com que a Colômbia, atualmente, siga como o país mais violento da América do Sul e agora ainda mais fragmentado (Albarracín *et al.*, 2023). O que nós argumentamos neste trabalho segue uma linha parecida, com base no que foi desenvolvido por Olsen *et al.* (2010): políticas de transição que não visam a total reforma institucional e social não se mostrarão eficientes e eficazes no que concerne à qualidade da democracia e a proteção de direitos. Tais medidas, embora válidas, deixam espaço para que novos ciclos de violência sejam criados e afetam a sociedade sob o regime democrático. As consequências de uma transição que não promova reformas gerais e que vise combater os problemas de forma ampla e irrestrita são, portanto, a formação de diferentes ciclos de violência e exclusão.

No Brasil, os dois maiores grupos criminosos nasceram devido a uma desigualdade histórica no país — mas ambos possuem conexão direta com as forças de segurança e, em parte, com os métodos que escolhemos para a transição. O Comando Vermelho (CV) foi criado ainda no período da ditadura militar, chefiado por presos políticos e com a par-

ticipação de presos comuns (Lima, 2001, p. 58; Penglase, 2008). Ao serem enviados para o Instituto Penal Cândido Mendes, em Ilha Grande, esses presos políticos repassaram conhecimentos obtidos na oposição ao regime, como táticas de guerrilha, organização financeira e liderança aos presos comuns. A princípio, o objetivo do CV era a luta por melhores condições nos presídios por meio da cobrança do dízimo, que algumas vezes era pago pelos presos, outras pelas famílias (Ramos da Cruz; Ucko, 2018). O sucesso na arrecadação de recursos fez que a facção rapidamente se espalhasse para outros centros de detenção, se fortalecendo por meio de um lema político e ativista desde o início, podendo ser observado pelo lema oficial da organização que é Paz, Justiça e Liberdade (Penglase, 2008).

Parte da literatura norte-americana especialista em grupos rebeldes e guerras civis argumenta que não é possível categorizar países que enfrentam altas taxas de violência decorrente do combate contra facções criminosas como guerras ou com a presença de grupos rebeldes, dado a ausência do viés político nessas organizações. Em grupos rebeldes, há frequentemente o desejo da tomada de poder, instaurando uma nova liderança — quase sempre autoritária. Ao analisar os grupos atuantes no crime organizado, não observamos as mesmas características ou o desejo da derrubada de um líder em instâncias locais ou federais (Barnes, 2017).

Todavia, para o objetivo deste artigo, nós seguimos uma nova linha de pensamento na literatura que argumenta que esses grupos são fundamentalmente políticos, agindo como atores que detêm o poder para influenciar as comunidades nas quais atuam (Barnes, 2017). Embora não exista a tentativa de destruir a democracia em prol de um líder de facção, esses atores boicotam o funcionamento do regime democrático de outras maneiras, como a violência eleitoral, a repressão, e a criação de um sistema paralelo de regras sob as quais os moradores estão submetidos (Calderón *et al.*, 2015; Cruz; Durán-Martínez, 2016; Durán-Martínez, 2015; Trejo; Ley, 2021). O que distancia o Comando Vermelho, bem como todas as outras facções brasileiras e a maioria das facções latino-americanas, de grupos rebeldes é o tráfico de drogas, que se popularizou no Brasil no início da década de 1980 e que, por coincidência, também coincidiu com o período de transição para o regime democrático (Flanigan, 2012).

Especialistas na história do CV argumentam que a liberação dos presos políticos e a chegada da cocaína no Brasil fez que o CV abandonasse o viés ideológico que apresentava no início da sua formação e migrasse para um viés de negócio, buscando o lucro exorbitante que era proveniente do mercado de drogas. A rápida expansão do grupo foi acompanhada também pela rápida expansão em território, marcando o que hoje é conhecido como o domínio de facções criminosas em favelas do Rio de Janeiro. A presença do CV, e de outros grupos de menor expressão mas que também compartilham dos mesmos obje-

tivos, faz que seja possível observar o fenômeno de governança paralela, onde a facção é vista como o centro de poder a ser obedecido nas comunidades onde atua (Arias; Barnes, 2017; Barnes, 2022; Magaloni; Franco-Vivanco; Melo, 2020).

Trilhando um caminho parecido com o Comando Vermelho, a maior facção criminosa brasileira hoje também nasceu por meio de uma visão política (Lessing; Willis, 2019). O Primeiro Comando da Capital (PCC) foi criado na Casa de Custódia de Taubaté em 1993, como uma resposta ao Massacre do Carandiru e a demandas internas, como alimentação, higiene e visitação (Coutinho, 2019; Dias; Salla, 2013; Ferreira, 2019). Os presos envolvidos na criação do grupo enxergavam a união entre detentos como uma forma de combater a opressão dentro do sistema prisional paulista, além de frequentemente mencionarem as 111 vítimas do massacre que ocorrera no ano anterior. Em modo de operação similar ao CV, o PCC se fortaleceu ao estabelecer uma taxa de mensalidade àqueles que são parte da organização.

A rápida expansão do PCC fez que o Governo de São Paulo se mobilizasse por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para averiguar aqueles envolvidos com a organização, bem como os meios de funcionamento. Foi por meio da CPI que o Estatuto do PCC foi divulgado, sendo este reconhecido como o primeiro documento registrado de um contrato social do mundo do crime no Brasil. Neste Estatuto estão contidas as regras que, de forma similar ao que acontece com o CV, estabelecem uma espécie de legislação paralela onde a lei que se aplica é a lei estabelecida pelo grupo. Além disso, nota-se que o PCC oferece o que é classificado como assistência social aos membros, como auxílio financeiro às famílias, acesso a tratamentos de saúde e auxílio com o pagamento de honorários para advogados. A mentalidade que os membros do PCC são irmãos e que devem prezar pela lealdade e pela organização são traduzidas no lema do grupo, que é Paz, Justiça, Liberdade, Igualdade e União (Adorno; Salla, 2007; Dias, 2011; Manso; Dias, 2017).

O que unifica esses grupos tão proeminentes no discurso brasileiro, além da característica das atividades per se, é o motivo da criação. Embora em décadas distintas, ambas as organizações foram criadas como uma resposta à violação de direitos humanos nas penitenciárias, além de uma resistência à violência por parte das forças de segurança — com o CV na forma dos presos políticos em união com presos comuns e com o PCC na forma de resistência ao Massacre do Carandiru e reivindicações por melhores condições nos presídios (Biondi, 2017; Lessing; Willis, 2019; Manso; Dias, 2017). É importante salientar que compreender as motivações por trás da criação desses grupos não é, e não pode ser, uma justificativa para suas atividades e as constantes violações que estes cometem de forma rotineira. Entretanto, compreender o ciclo de violência que assola o Brasil, em especial nesse recorte temporal da ditadura até a redemocratização, é essencial para entender como grupos criminosos criados dentro de presídios, habitados majoritariamente pela população

jovem e negra, foram organizados por consequência de ações de forças de segurança, algo que a nossa transição não foi capaz de evitar ao optar pela continuidade de uma política repressiva ao invés da promoção da justiça social (Barcellos, 2010; Dias, 2011).

A violência como forma de governança

A literatura sobre crime organizado, em expansão, também dedica parte de seus estudos a compreender os impactos da atividade criminosa no cotidiano da sociedade (Blattman *et al.*, 2021; Lessing, 2015, 2017). Ao analisar esses grupos que tomam territórios e promovem violações de direitos, como a violência física, a repressão per se e a violência eleitoral, é necessário observar também o papel do Estado. Tais grupos tendem a se fixar em locais predominantemente periféricos, onde há ausência de certos serviços e a população vive em situação de vulnerabilidade (Auyero; Lara; Berti, 2014; Beall; Goodfellow; Rodgers, 2013). Compreender esse cenário é importante principalmente para o argumento de que o Estado e o crime organizado funcionam em conjunto, e não de forma paralela.

A ausência da formulação de políticas para suprir demandas básicas como saúde, educação e segurança em locais vulneráveis funciona como uma porta de entrada para que o crime organizado se apresente como uma opção para a população local. Como demonstra Willis (2015, pg. 56) ao longo do seu livro sobre a história do PCC e o impacto da atuação do grupo nas taxas de homicídio em São Paulo, há o entendimento por parte dos moradores que a presença do PCC gera mais segurança nos bairros onde o grupo está presente, bem como diminui a taxa de homicídios. Moradores relatam, segundo o autor, que o grupo atua fortemente em conjunto com o Estado para prover serviços básicos — como melhores médicos — nos postos de saúde que atendem essas favelas paulistanas. Ao mesmo tempo, nas favelas em outros Estados, a precarização de serviços de água, luz, internet e esgoto faz com que a aceitação, ou pelo menos a conivência, de outras formas de governo seja possível (Magaloni; Franco-Vivanco; Melo, 2020).

É preciso também considerar o relacionamento entre a população, membros de organizações criminosas e o espaço. A literatura sobre quem atua em grupos rebeldes e grupos criminosos tende a ressaltar que, na maioria dos casos, pessoas com conexões com o território são aquelas que estão na linha de frente do combate (Gates, 2017; Gates; Nordås, 2010). No Brasil, essa dinâmica acontece com a entrada de jovens, majoritariamente de grupos marginalizados por uma sociedade elitista, no crime. Esses jovens possuem conexão com os bairros onde nasceram e cresceram; além disso, a família desse jovem, em muitos cenários, possui raízes naquela comunidade desde a sua criação (Misse, 2018). Para aqueles que vivem essa realidade, o jovem que então pertence à facção criminosa não é somente um soldado do crime, mas um irmão, primo ou filho de alguém conhecido.

Essa dinâmica social faz com que o poder do crime seja ainda mais intenso e complexo, e também ajuda a descrever a rejeição a iniciativas externas ou, por exemplo, a entrada de novas facções no território ou até mesmo a polícia (Stahlberg, 2022).

Essa visão de governança criminal como um fenômeno enraizado na falha do Estado em prover serviços essenciais destaca a importância de políticas públicas eficazes que combatam a marginalização e a desigualdade. A história e a expansão do PCC e do Comando Vermelho ilustram como a violência estatal e a repressão, sem um foco em justiça social, podem perpetuar ciclos de violência e exclusão (Adorno; Salla, 2007). A governança paralela dos grupos criminosos, portanto, não é um fenômeno isolado, mas interligado com a atuação (ou a falta dela) do Estado, reforçando a necessidade de reformas profundas que priorizem a inclusão e o desenvolvimento social nas áreas mais afetadas (Lessing, 2008; Dias, 2011). Somado a esses fatores, meninos são alvos fáceis por terem sua capacidade de discernimento ainda em formação, a necessidade de aceitação social e promessas de ascensão social irrealistas como fáceis atrativos em comparação a adultos e ainda, serem geralmente oriundos de núcleos familiares em situação de vulnerabilidade financeira e psicológica, compostos em sua maioria de raça preta (Petrucio, 2019).

É possível concluir que a privação de uma cidadania plena, que tem raiz na omissão do Estado Brasileiro e suas instituições em dar concreção aos princípios constitucionalmente objetivados e a uma justiça de transição que aplique métodos fortes (Trejo; Albarracín; Tiscornia, 2018), resulta na reiterada violação dos direitos e garantias fundamentais, atingindo ainda mais violentamente uma parcela da sociedade historicamente vulnerável. Nos espaços onde o Estado só se apresenta no formato de políticas que consistem em operações violentas sob o pretexto de pacificação e desarticulação de grupos criminosos e esquemas de tráfico, em que civis inocentes têm sua vida ceifadas e não raro por projéteis disparados por policiais e outros agentes de segurança, o crime organizado, enquanto outra fonte de poder se torna a única alternativa a uma sobrevivência minimamente digna, lucrando com a miséria e violência (Carneiro; Santos; Souza, 2022).

O produto econômico dessa lógica, em primeira instância, é o agravamento dos índices de violência, que transformam as comunidades dominadas em verdadeiros redutos da operação criminosa e a sociedade civil sua refém. É comum que, nos estágios mais avançados de dominação, que os chefes e líderes controlem o acesso da população, restringindo a entrada de agentes do setor público e trabalhadores de entidades privadas, obstando a livre locomoção (Lessing, 2022). Com efeito, essas comunidades se tornam ambientes hostis para o investimento em atividade econômica e estabelecimento de atividades comerciais de maior porte econômico, pelo conhecimento público do constante clima de insegurança que assola a população (Ferreira; Penna, 2005; Detotto; Otranto, 2010).

Essas circunstâncias tornam a população local ainda mais dependente do comércio

promovido e comandado pelo tráfico e outras atividades ilícitas. A mesma lógica se aplica a instituições de ensino, indústrias e empresas fornecedoras de bens e serviços, comprimindo as chances de revitalização social e econômica de comunidades, capacitação da população e aumento do padrão de vida dos cidadãos (Ferreira; Penna, 2005; Hirata *et al.*, 2022). No mesmo sentido, a soberania das quadrilhas implica no controle do mercado imobiliário, impedindo investimento em infraestrutura e obras de caráter produtivo que resultariam na valorização dos imóveis, melhoria das condições de saneamento básico e em moradias providas de melhor segurança, possibilitando que os moradores convertessem seus imóveis em ativos e negociassem livremente, se beneficiando da segurança jurídica proporcionada pela regularização e fornecimento de títulos aos reais proprietários (Skarbek, 2024).

Ainda como efeito econômico imediato, toda economia informal orquestrada em proveito exclusivo dos membros das quadrilhas, mais precisamente seus chefes e os agentes estatais que figuram no topo da pirâmide hierárquica (Couto; Filho, 2019) constitui um obstáculo à arrecadação que seria proveniente destas atividades, e cobrança regular de tributos como IPTU, Contribuições de Melhoria, Taxas de Iluminação e coleta de lixo, que viabilizaria o reinvestimento nessas áreas e acesso efetivo aos direitos básicos. Do mesmo modo, as limitações ocasionadas pela perda do poder Estatal sobre essas áreas, impossibilita atividades fiscalizatórias e levantamentos de dados imprescindíveis para a formulação de Políticas Públicas capazes de romper com o círculo vicioso da criminalidade reforçada mutuamente pela inércia e inexistência de uma governança de segurança legítima (Soto, 2002).

No aspecto macroeconômico, tem-se uma parcela da sociedade excluída do mercado de trabalho formal, mormente homens negros a serviço do tráfico, com seu potencial produtivo limitado pelos níveis de escolaridade, em razão dos fatores anteriormente mencionados, bem como sua expectativa de vida, tendo em vista que 76,9% das vítimas de mortes violentas intencionais são negras, segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2023). Isto significa dizer que uma proporção significativa da população economicamente ativa deixa de contribuir ou, ao menos, contribui aquém daquilo que dentro de circunstâncias dignas seria capaz, para o crescimento econômico em um país já com indicadores de produtividade em estagnação (Negri; Cavalcante, 2014), o que impacta no padrão de vida e poder aquisitivo de uma sociedade, e em última instância, na aptidão do Estado de assegurar um estado de bem-estar social a toda a sociedade.

Não obstante, a atuação das organizações seja mais visível em determinadas regiões do país, de onde via de regra emanam as ordens que mantém sua estrutura estável. Os prejuízos sociais são coletivos, conforme estes grupos ganham ramificações, ampliando a extensão territorial sob seu domínio, a violência se intensifica em todo o país, em conjunto

com os demais efeitos socioeconômicos ora discutidos (Manso; Dias, 2017). O reforço a estereótipos e estigmas sociais de etnias e classes socialmente invisibilizadas é também uma consequência da conjuntura atual, gerando uma maior polarização e dificultando o diálogo entre grupos para uma solução efetiva quanto aos problemas sociais mencionados e outros que vão além da temática abordada, é possível observar tal reação nos debates sobre a maioridade penal, descriminalização do aborto e das drogas, por exemplo.

Em última instância, toda a estrutura democrática é ameaçada pela franca ascensão das governanças paralelas. Isso porque, como resta demonstrado, os interesses dos grupos são nitidamente opostos aos enunciados pelo texto constitucional. O caráter político de tais organizações, a participação de agentes de segurança, das forças armadas e até mesmo do judiciário mostram a subversão dos preceitos legais que se destinam ao fim último de assegurar o estado democrático de direito e o comprometimento de tais instituições com o pacto democrático.

A legitimidade do aparato democrático passa a ser questionada e atacada por parcelas de diversas classes sociais, como mostram o Atentado de 08 de Janeiro de 2022, em Brasília, no qual apoiadores extremistas do ex-presidente Jair Bolsonaro, invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes em protesto contra o resultado das Eleições 2022, bem como a credibilidade na democracia, como aponta o crescimento de movimentos antidemocráticos e baixa participação dos jovens na política, de acordo com o relatório Juventudes no Brasil (2021), coordenada pelo Observatório da Juventude na Ibero-América (OJI), apontando a baixa confiança nas instituições públicas e percepção negativa de vida democrática no país.

Esse cenário se mostra longe de uma resolução, a tendência de acirramento político coloca em xeque as conquistas democráticas até aqui vistas como garantidas e torna imperativo pensar na proteção e conservação das instituições. A análise sobre a transição democrática é um ponto de partida para a compreensão de como o projeto democrático se mostrou até aqui incapaz de assegurar uma estabilidade política e socioeconômica.

Considerações finais

A justiça de transição no Brasil, marcada pela Lei da Anistia, representa uma mudança de regime que continua gerando um ciclo de injustiças, violências e repressão. No processo de justiça de transição, alguns aspectos são fundamentais, como a promoção da memória, o incentivo à participação social e o esclarecimento dos fatos. No entanto, no Brasil, as iniciativas relacionadas à memória são quase inexistentes e, em 2024, no aniversário de 60 anos do início da ditadura militar, observamos um movimento institucional de não mencionar o que já é passado.

Tais atitudes, combinadas com políticas repressivas observadas nos Estados por meio da atuação das Forças Armadas e/ou polícias estaduais, demonstram que o Brasil se encaixa na categoria de *conflicted democracies*, conforme definido por Aoláin e Campbell (2005). Nestas democracias, embora existam instituições democráticas e eleições livres, também se observam medidas autoritárias e políticas repressivas. Na sociedade brasileira, esse autoritarismo é ainda mais presente nas periferias, justamente os locais que são mais afetados tanto pela violência do Estado quanto pela violência promovida pelo crime organizado.

Neste trabalho, nosso objetivo é refletir sobre os padrões de exclusão que ocorrem no Brasil desde a redemocratização. Devido à transição falha, sem a promoção de justiça social, valores democráticos, reforma das forças de segurança e respeito à dignidade humana, o país se vê em um espiral de violações que o coloca como um dos líderes em taxas de violência na região. Sabe-se, também, que essa violência é predominantemente marcada por jovens negros, que são a maioria nos presídios dominados por facções criminosas. Esse relacionamento coloca o Brasil em um perigoso limbo em termos de debate público e elaboração de políticas públicas.

Seria a promoção de uma política de combate mais agressiva a saída? Seria a reforma penal um dos passos necessários? Aqui, utilizando-se de uma metodologia que foca na análise crítica da literatura, argumentamos que o primeiro passo é o reconhecimento, por parte da sociedade civil, dos padrões repressivos que ainda estão presentes na nossa democracia. A partir disso, devemos abrir o debate para reformas que têm como principal objetivo a desmilitarização das formas de segurança e o respeito à dignidade humana, prezando pela transição com justiça social, especialmente nas periferias. Urge a necessidade de termos esse debate, tomando como exemplo vizinhos sul-americanos e países que compartilham de similaridades no que concerne às consequências da violência. Esperamos que, por meio dessa reflexão, outros pesquisadores possam colaborar com esse debate e na luta pela retomada da discussão sobre transição e justiça social no Brasil.

Além disso, é fundamental considerar o impacto dessas políticas repressivas no cotidiano das populações periféricas, que vivem sob constante ameaça e violência. A criminalização da pobreza e a marginalização de comunidades inteiras reforçam a exclusão social e dificultam a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. É necessário, portanto, que as políticas públicas sejam direcionadas para a inclusão e o desenvolvimento dessas áreas, promovendo acesso à educação, saúde, emprego e moradia digna.

A reforma das forças de segurança deve ser acompanhada de um robusto sistema de controle e responsabilização, garantindo que os abusos de poder sejam punidos e que os direitos humanos sejam respeitados. A criação de comissões de verdade e reconciliação, como as implementadas em outros países, pode ser um passo importante para esclare-

cer os crimes cometidos durante a ditadura e reparar as vítimas. Por fim, a promoção da memória histórica é essencial para evitar que atrocidades semelhantes se repitam. A educação sobre o período da ditadura deve ser fortalecida, para que as novas gerações compreendam a importância da democracia e dos direitos humanos. Somente com uma abordagem ampla e inclusiva será possível superar o legado de repressão e construir um futuro mais justo e equitativo para todos os brasileiros.

Por meio dessa reflexão, esperamos inspirar a sociedade civil, os formuladores de políticas públicas e a academia a se engajarem ativamente na busca por justiça social e na consolidação da democracia no Brasil.

Recebido em 17 de junho de 2024

Aprovado para publicação em 14 de janeiro de 2025

Referências

ADORNO, S.; SALLA, F. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. **Estudos Avançados**, v. 21, p. 7–29, dez. 2007.

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 4, n. 8, p.84-135, jul./dez. 2002.

ALBARRACÍN, J. et al. Pathways of post-conflict violence in Colombia. **Small Wars & Insurgencies**, v. 34, n. 1, p. 138–164, 2 jan. 2023.

ALVES, M. H. M. Estado e oposição no Brasil (1964-1984). São Paulo: Edusc, 2005.

ANTUNES, L. R.; FLECK, C. F.; TROIAN, A. A história do trabalho doméstico no Brasil: da escravidão ao atual cenário de desigualdade social. **Contextualizaciones Latinoamericanas**. Guadalajara, v. 2, n. 29, 2023.

ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017.

ARIAS, E. D.; BARNES, N. Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. **Current Sociology**, v. 65, n. 3, p. 448–465, 1 maio 2017.

ASSIS, E. F. DE. Justiça de transição, forças armadas e a segurança pública no Brasil:

falhas na dimensão de reformas institucionais. **SciELO**, 20 maio 2024. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6884>>. Acesso em: 7 jun. 2024

AUYERO, J.; LARA, A. B. D.; BERTI, M. F. Uses and Forms of Violence among the Urban Poor. **Journal of Latin American Studies**, v. 46, n. 3, p. 443–469, ago. 2014.

BARCELLOS, A. P. DE. Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana. **Revista de Direito Administrativo**, v. 254, p. 39–65, 1 maio 2010.

BARNES, N. Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, and Violence. **Perspectives on Politics**, v. 15, n. 4, p. 967–987, dez. 2017.

BARNES, N. The Logic of Criminal Territorial Control: Military Intervention in Rio de Janeiro. **Comparative Political Studies**, v. 55, n. 5, p. 789–831, 1 abr. 2022.

BEALL, J.; GOODFELLOW, T.; RODGERS, D. Cities and Conflict in Fragile States in the Developing World. **Urban Studies**, v. 50, n. 15, p. 3065–3083, 1 nov. 2013.

BELLINGIERI, J. A economia no período militar (1964-1984): crescimento com endividamento. **Revista Hispeci & Lema**, v. 8, p. 12–17, 1 jan. 2005.

BENENTE, M.; NOHARA, I. P.; ALMEIDA, S. L. Transitional Law and Democracy: late responsibility for torture and other atrocities that occurred in Brazilian Military Coup. **Sequência (Florianópolis)**, p. 10–29, 9 out. 2020.

BERCOVICI, G. A Problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, n. 142. Brasília: Senado Federal, 1999.

BERCOVICI, G. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Almedina, 2022.

BIONDI, K. Prison Violence, Prison Justice: The Rise of Brazil's PCC: Could the origins and code of ethics of São Paulo's largest prison gang offer a new way to think about prison security policy in Brazil? **NACLA Report on the Americas**, v. 49, n. 3, p. 341–346, 3 jul. 2017.

BLANCO-RIVERA, J. A. Archives as Agents of Accountability and Justice: An Exam-

ination of the National Security Archive in the Context of Transitional Justice in Latin America. University of Pittsburgh ETD. Disponível em: <<https://d-scholarship.pitt.edu/11827/>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BLATTMAN, C. et al. Gang rule: Understanding and Countering Criminal Governance. : Working Paper Series. **National Bureau of Economic Research**, , fev. 2021. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w28458>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRODY, R.; GONZALEZ M., F. Nunca Mas: An Analysis of International Instruments on “Disappearances”. **Human Rights Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 365–405, 1997.

BRUNO, A. S. C. A profecia da violência sem trauma aparente: justiça de transição, memória e a exceção brasileira. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 01–43, 4 abr. 2022.

CACCIAMALI, M. C. Distribuição de renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade. **Manual de Economia**, p. 406–422, 2002.

CALDERÓN, G. et al. The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 8, p. 1455–1485, 1 dez. 2015.

CARNEIRO, L. DE A.; SANTOS, F. DE C. M. DOS; SOUZA, L. T. DE. A atuação do crime organizado a partir do Sistema Prisional: uma revisão da literatura. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública**, v. 5, n. 12, p. 38–54, 2022.

COUTINHO, L. The Evolution of the Most Lethal Criminal Organization in Brazil—the PCC. **PRISM**, v. 8, n. 1, p. 56–67, 2019.

COUTO, V. A.; FILHO, C. B. Milícias: o crime organizado por meio de uma análise das redes sociais. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 7, n. 17, p. 5, 2019.

CRENZEL, E. Argentina’s National Commission on the Disappearance of Persons: Contributions to Transitional Justice. **International Journal of Transitional Justice**, v. 2, n. 2, p. 173–191, 1 jul. 2008.

CRUZ, J. M.; DURÁN-MARTÍNEZ, A. Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellin. **Journal of Peace Research**, v. 53, n. 2, p. 197–210, 1 mar. 2016.

DAVID, R. What We Know About Transitional Justice: Survey and Experimental Evidence. **Political Psychology**, v. 38, n. S1, p. 151–177, 2017.

DETOTTO, C.; OTRANTO, E. Does Crime Affect Economic Growth? **Kyklos**, v. 63, n. 3, p. 330–345, 2010.

DIAS, C. C. N. **Da pulverização ao monopólio da violência: expansão e consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista**. Universidade de São Paulo, 22 ago. 2011.

DIAS, C. N.; SALLA, F. Organized Crime in Brazilian Prisons: The Example of the PCC. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 2, p. 397–408, 30 out. 2013.

DIAS, C. C. N. Estado e PCC em meio às tramas do poder arbitrário nas prisões. **Tempo Social**, 23(2), 213–233, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702011000200009>. Acesso em: 07 jun. 2024.

DURAN-MARTINEZ, A. To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 8, p. 1377–1402, 1 dez. 2015.

ENCARNACIÓN, O. G. Transitional Justice: Comparative and Historical Perspectives from Latin America. **Latin American Research Review**, v. 57, n. 1, p. 188–200, mar. 2022.

FBSP. 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2023. 2023.

FERREIRA, I. F. C. B.; PENNA, N. A. Território da Violência: Um olhar Geográfico sobre a Violência Urbana. **Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 155–168, set. 2005.

FERREIRA, M. A. S. V. Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). **Trends in Organized Crime**, v. 22, n. 2, p. 148–165, 1 jun. 2019.

FLANIGAN, S. T. Terrorists Next Door? A Comparison of Mexican Drug Cartels and Middle Eastern Terrorist Organizations. **Terrorism and Political Violence**, v. 24, n. 2, p. 279–294, 1 abr. 2012.

FRANZ, T. Plan Colombia: illegal drugs, economic development and counterinsurgency – a political economy analysis of Colombia's failed war. **Development Policy Review**, v. 34, n. 4, p. 563–591, 2016.

FRENCH, J. H. Repensando a Violência Policial no Brasil: Desmascarando o Segredo Público da Raça. **Revista TOMO**, 31 out. 2017.

GALLO, C. A. A Comissão Nacional da Verdade e a reconstituição do passado recente brasileiro: uma análise preliminar da sua atuação. **Estudos de Sociologia**, v. 20, n. 39, 2015.

GATES, S. Membership matters: Coerced recruits and rebel allegiance. **Journal of Peace Research**, v. 54, n. 5, p. 674–686, 1 set. 2017.

GATES, S.; NORDÅS, R. **Recruitment and Retention in Rebel Groups**. Rochester, NY, 2010. Disponível em: <<https://papers.ssrn.com/abstract=1643052>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

GOES, I. Between Truth and Amnesia: State Terrorism, Human Rights Violations and Transitional Justice in Brazil. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies**, n. 94, p. 83–96, 2013.

GONÇALVES, D. N. Os processos de anistia política no brasil: do perdão à “reparação”. 2008.

GONZALEZ-OCANTOS, E. A. The Politics of Transitional Justice in Latin America: Power, Norms, and Capacity Building. **Elements in Politics and Society in Latin America**, jan. 2020.

GUGLIANO, A. A.; GALLO, C. A. On the Ruins of the Democratic Transition: Human Rights as an Agenda Item in Abeyance for the Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 32, n. 3, p. 325–338, 2013.

GUIMARÃES, J. G.; TORRES, A. R. R.; FARIA, M. R. G. V. DE. Democracia e violência policial: o caso da policia militar. **Psicologia em Estudo**, v. 10, p. 263–271, ago. 2005.

GUTIÉRREZ D, J. A. “Whatever we have, we owe it to coca”. Insights on armed conflict

and the coca economy from Argelia, Colombia. **The International journal on drug policy**, v. 89, p. 103068, 1 mar. 2021.

GUZMAN, L. R.; HOLÁ, B. Punishment in Negotiated Transitions: The Case of the Colombian Peace Agreement with the farc-ep. **International criminal law review** 19, n. 1, p. 127-15, 2019.

HIDALGO, D.; SILVEIRA, F.; PADILHA, D.; BASSANI, A. F.; NASCIMENTO, I. Violência urbana e políticas de segurança: Análise em quatro cidades latino-americanas. **Eure**, 47(141), 165–182, 2021.

HIRATA, D. V. et al. The Expansion of Milícias in Rio de Janeiro. **Political and Economic Advantages**. v. 4, n. 3, p. 257–271, 21 dez. 2022.

IBGE. Censo demográfico : 2011 : aglomerados subnormais : primeiros resultados. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=792>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

IBGE. Síntese de Indicadores Sociais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

JARDIM, L. E. F.; ARON, M. L. Ditadura brasileira e seus desdobramentos em Desigualdade e Humilhação Social. **Revista Angelus Novus**, v. 12, p. 41-60, 2016.

JUNIOR, J. C. M. B. Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma. **Novos Rumos Sociológicos**, v. 4, n. 5, p. 198–213, 26 jul. 2016.

LEMONS, R. Anistia e crise política no Brasil pós-1964. **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 3, p. 287–313, dez. 2002.

LESSING, B. As facções cariocas em perspectiva comparativa. **Novos estudos CEBRAP**, p. 43–62, mar. 2008.

LESSING, B. Conceptualizing Criminal Governance. **Perspectives on Politics**, v. 19, n. 3, p. 854–873, set. 2021.

LESSING, B. Governança Criminal na América Latina em Perspectiva Comparada: Apresentação à edição especial. **Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.** No 4: pp. 1-10, 2022.

LESSING, B. Logics of Violence in Criminal War. **Journal of Conflict Resolution**, v. 59, n. 8, p. 1486–1516, 1 dez. 2015.

LESSING, B. **Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America**. Cambridge, United Kingdom New York, NY Port Melbourne New Delhi Singapore: Cambridge University Press, 2017.

LESSING, B.; WILLIS, G. D. Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. **American Political Science Review**, v. 113, n. 2, p. 584–606, maio 2019.

LIMA, W. DA S. Quatrocentos contra um: uma história do Comando Vermelho. Labor-texto Editorial, 2001.

LUTZ, E.; SIKKINK, K. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America. **Chicago Journal of International Law**, v. 2, p. 1, 2001.

MAGALONI, B.; FRANCO-VIVANCO, E.; MELO, V. Killing in the Slums: Social Order, Criminal Governance, and Police Violence in Rio de Janeiro. **American Political Science Review**, v. 114, n. 2, p. 552–572, maio 2020.

MALLINDER, L.; MCEVOY, K. Rethinking amnesties: atrocity, accountability and impunity in post-conflict societies. **Contemporary Social Science**, v. 6, n. 1, p. 107–128, 1 fev. 2011.

MANSO, B. P.; DIAS, C. N. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 11, n. 2, p. 10–29, 17 out. 2017.

MARTINS, J. G. A. VIOLÊNCIA POLICIAL NO BRASIL: Reflexões teóricas sobre a força policial como instrumento de repressão burguesa. **Hegemonia**, n. 22, p. 28–28, 2017.

MASSÉ, F.; LE BILLON, P. Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace

agreement with the FARC. **Third World Thematics: A TWQ Journal**, v. 3, n. 1, p. 116–134, 2 jan. 2018.

MAZZA, W. P. Estado e Constituição: Crise financeira, política fiscal e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MISSE, M. Violence, Criminal Subjection and Political Merchandise in Brazil: An Overview from Rio. **International Journal of Criminology and Sociology**, v. 7, p. 135–148, 11 abr. 2018.

MOLANO, A. The Evolution Of The Farc: A Guerrilla Group's Long History. **NACLA Report on the Americas**, 1 set. 2000.

NEGRI, F. D.; CAVALCANTE, L. R. Os dilemas e os desafios da produtividade no Brasil. **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**, p. 15–52, 2014.

NOGUEIRA, J. A.; OLIVEIRA, R. R. N. de; BRITO, L. G de; GÓIS, V. S. de. P., masculinidade e participação em facções criminosas a partir de relatos adolescentes privados de liberdade pela prática de atos infracionais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 1, p. 337–353, 2020.

OJI. Pesquisa Juventudes no Brasil 2021: Um retrato das múltiplas juventudes existentes no Brasil. Disponível em: <<https://oji.fundacion-sm.org/pt-br/noticias-pt-br/pesquisa-juventudes-no-brasil-2021-um-retrato-das-multiplas-juventudes-existent-no-brasil/>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

OLSEN, T. D.; PAYNE, L. A.; REITER, A. G. The Justice Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy. **Human Rights Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 980–1007, 2010.

ØSTBY, G. Inequality and political violence: A review of the literature. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 2, p. 206–231, 1 jun. 2013.

PAULINO, A. E. L. O impacto do “milagre econômico” sobre a classe trabalhadora segundo a imprensa alternativa. **Revista Katálisis**, v. 23, p. 562–571, 16 out. 2020.

PEDRETTI, L.; FARKAS, K. **A transição inacabada: Violência de Estado e direitos hu-**

manos na redemocratização. 1ª edição ed. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2024.

PENGLASE, B. The Bastard Child of the Dictatorship:: The Comando Vermelho and the Birth of “Narco-culture” in Rio de Janeiro. **Luso-Brazilian Review**, v. 45, n. 1, p. 118–145, 1 jun. 2008.

PETRUCO, L. Soldadinhos do tráfico: um olhar sobre a criança e o adolescente envolvidos no tráfico de droga -- A omissão do Estado e a importância das ONGS. **Caderno de Direito da Criança e do Adolescente**, v. 1, p. 12–12, 6 dez. 2019.

PHAM, P.; VINCK, P. Empirical Research and the Development and Assessment of Transitional Justice Mechanisms. **International Journal of Transitional Justice**, v. 1, n. 2, p. 231–248, 1 jul. 2007.

PHELAN, A. Engaging Insurgency: The Impact of the 2016 Colombian Peace Agreement on FARC’s Political Participation. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 42, n. 9, p. 836–852, 2 set. 2019.

PIMENTA, P. R. L. As normas constitucionais programáticas e a reserva do possível. **Revista de Informação Legislativa**, n. 193, 2012.

POLIMENO, C. D. Organização criminosa: controvérsias de interpretação e aplicabilidade na execução penal. **Revista da ESMESC**, v. 18, n. 24, p. 213–244, jan./dez. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/revistadaesmesec.v18i24.30>. Acesso em: 08 set. 2024.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório de Desenvolvimento Humano, 2021/2022. 2022.

RAMOS DA CRUZ, C.; UCKO, D. H. Beyond the Unidades de Polícia Pacificadora: Countering Comando Vermelho’s Criminal Insurgency. **Small Wars & Insurgencies**, v. 29, n. 1, p. 38–67, 2 jan. 2018.

RÉGIS, J. C.; DA SILVA, L. Crianças e adolescentes no crime organizado: como sucateamento das medidas sócio educativas contribuem para o recrutamento de grandes facções. **Ponto de Vista Jurídico**, Caçador, v. 6, n. 2, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/juridico/article/view/1269>. Acesso em: 01 junho 2024.

REIS, D. A. Ditadura, anistia e reconciliação. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 23, p. 171–186, jun. 2010.

RESENDE, J. P. de; ANDRADE, M. V. Crime social, castigo social: desigualdade de renda e taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**. São Paulo, 41(1), 173-195, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612011000100007>. Acesso em: 30 ago. 2024.

RODGERS, D.; BAIRD, A. Understanding Gangs in Contemporary Latin America. Em: **The Handbook of Gangs**. John Wiley & Sons, Ltd, p. 478–502, 2015.

ROSS, M. L. Oil, Drugs, and Diamonds: How Do Natural Resources Vary in their Impact on Civil War? **The political economy of armed conflict: Beyond greed and grievance**, p. 47–67, 2003.

SAAB, B. Y.; TAYLOR, A. W. Criminality and Armed Groups: A Comparative Study of FARC and Paramilitary Groups in Colombia. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 32, n. 6, p. 455–475, 28 maio 2009.

SALLA, F.; DIAS, C. N.; SILVESTRE, G. Políticas penitenciárias e as facções criminosas: Uma análise do regime disciplinar diferenciado (RDD) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. **Estudos Sociológicos**, Araraquara, vol. 17, n. 33, pp. 333-351, 2012.

SANTOS, V. M. S. Untangling Violent Legacies: Contemporary Organized Violence in Latin America and the Narrative of the “Failed Transition”. **Revista de Estudios Sociales**, n. 73, p. 18–30, jul. 2020.

SCAFF, F. F. Reserva do Possível, Mínimo Existencial e Direitos Humanos. In: **Revista Interesse Público (RIP)**, v. 32, 2005.

SCIARRONE, R.; STORTI, L. The territorial expansion of mafia-type organized crime. The case of the Italian mafia in Germany. **Crime, Law and Social Change**, v. 61, n. 1, p. 37–60, 1 fev. 2014.

SINHORETTO, J.; SCHLITTLER, M. C.; SILVESTRE, G. Juventude e violência policial no Município de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 1, 31 mar. 2016.

SKARBEK, D. The political economy of criminal governance. **Public Choice**, 21 fev. 2024.

SNYDER, J.; VINJAMURI, L. Trials and Errors: Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice. **International Security**, v. 28, n. 3, p. 5–44, 2003.

SOTO, H. D. The Other Path. Basic Books, 2002.

SOUZA, A.; CASTRO, D. O Processo de Concentração de Renda na Formação de Políticas Públicas: uma Análise do Papel do Fazendeiro do Café e o Imigrante. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3047870>. Acesso em 07 set. 2024.

STAHLBERG, S. G. From prison gangs to transnational mafia: the expansion of organized crime in Brazil. **Trends in Organized Crime**, v. 25, n. 4, p. 443–465, 1 dez. 2022.

STEELE, A.; SCHUBIGER, L. I. Democracy and civil war: The case of Colombia. **Conflict Management and Peace Science**, v. 35, n. 6, p. 587–600, 1 nov. 2018.

TEITEL, R. G. Transitional Justice. Oxford University Press, 2002.

TELES, E.; SAFATLE, V. (EDS.). O que Resta da Ditadura: a Exceção Brasileira. 1ª edição ed. São Paulo, SP: **Boitempo Editorial**, 2010.

THEODORO, M. Exclusão ou inclusão precária? O negro na sociedade brasileira. **Inclusão Social**. Brasília, v. 3, n. 1, p. 79–82, out. 2007/mar. 2008.

Transitional Justice Evaluation Tools. Disponível em: <<https://transitionaljusticedata.org/en/>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

TREJO, G.; ALBARRACÍN, J.; TISCORNIA, L. Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies. **Journal of Peace Research**, v. 55, n. 6, p. 787–809, 1 nov. 2018.

TREJO, G.; LEY, S. High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico. **British Journal of Political Science**, v. 51, n. 1, p. 203–229, jan. 2021.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 62, p. 221–246, jun. 2008.

WILKINSON, R. Why is Violence More Common Where Inequality is Greater? **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1036, n. 1, p. 1–12, 2004.

WILLIS, G. D. The Killing Consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil. **University of California Press**, 2015.