



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO *STRICTO SENSU***  
**MESTRADO EM DIREITO**

**ILTON VIEIRA LEÃO**

**DEMOCRACIA RACIAL, TERRITÓRIO E JUSTIÇA ITINERANTE:  
UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL**

Salvador  
2026

**ILTON VIEIRA LEÃO**

**DEMOCRACIA RACIAL, TERRITÓRIO E JUSTIÇA ITINERANTE:  
UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho

Salvador  
2026

# FICHA CATALOGRÁFICA

Dados de Catalogação da Publicação (CIP)  
Ficha Catalográfica. UCSal. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

L437 Leão, Ilton Vieira

Democracia racial, território e justiça itinerante: uma análise crítica do acesso à justiça no Brasil / Ilton Vieira Leão.– Salvador, 2026.

95 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho.

1. Democracia Racial 2. Acesso À Justiça 3. Justiça Itinerante 4. Território  
5. Desigualdades Raciais I. Gordilho, Heron José de Santana – Orientador  
II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós Graduação  
III. Título.

CDU 342.7:323.12

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ILTON VIEIRA LEÃO**

## **DEMOCRACIA RACIAL, TERRITÓRIO E JUSTIÇA ITINERANTE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito –  
Universidade Católica do Salvador, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - Orientador  
Universidade Católica do Salvador – UCSal

---

Prof. Dr. Tagore Trajano de Almeida Silva - Examinador interno  
Universidade Católica do Salvador – UCSal

---

Prof. Dr. Arthur Stamford da Silva  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof. Dr. Fabio Roque da Silva Araújo - Suplente  
Universidade Católica do Salvador – UCSal

Salvador, 26 de fevereiro de 2026

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, antes de tudo, à minha mãe, cuja vida foi marcada por imensas renúncias e pela coragem silenciosa de quem nunca teve as mesmas oportunidades que ensinou a valorizar. Mesmo sem nunca ter frequentado a escola, salvo para matricular os filhos, foi ela quem me transmitiu, desde cedo, a convicção de que a educação era o caminho mais digno para transformar destinos. Sua simplicidade, sua força e sua fé no valor do estudo tornaram-se a minha maior referência de vida.

À minha esposa, Maica, companheira de toda a minha trajetória, cuja presença constante, generosa e delicada sempre me acompanhou nos momentos mais desafiadores. Em sua dedicação incansável aos estudos e à vida acadêmica, encontrei não apenas apoio, mas também inspiração permanente. Seu compromisso com o conhecimento e sua capacidade de enfrentar com serenidade os desafios da vida são, para mim, exemplos diários de disciplina, sensibilidade e grandeza.

Aos meus filhos, Maria Paula e Samuel, que dão sentido a cada esforço e a cada conquista. Em seus sonhos e em suas jornadas vejo renovada a esperança de que o conhecimento pode abrir caminhos e ampliar horizontes. Que este trabalho também seja para eles um testemunho de que vale sempre a pena perseguir com dedicação aquilo em que se acredita.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida e pela força silenciosa que sempre sustentou meus passos. Pela capacidade de permanecer de pé mesmo nos momentos em que o caminho exigiu mais do que eu imaginava poder oferecer.

À minha esposa, Maica, companheira de todas as jornadas, cujo amor, generosidade e presença constante são a base mais sólida que a vida me concedeu. Aos meus filhos, Maria Paula e Samuel, cuja coragem, inteligência e sensibilidade renovam diariamente meu sentido de propósito. Tudo o que faço encontra neles a sua melhor razão.

Ao Professor Heron José de Santana Gordilho, meu orientador, pela confiança, pelo rigor intelectual e pela leitura sempre precisa com que guiou cada etapa desta pesquisa. Sua orientação segura foi decisiva para que este trabalho encontrasse o caminho teórico e metodológico necessário ao seu amadurecimento.

Ao Professor Tagore Trajano de Almeida Silva, pela generosidade acadêmica, pelas reflexões sempre instigantes e pela contribuição ao ambiente intelectual do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador.

Ao magistrado Dr. Avio Mozar Jose Ferraz de Novaes, amigo e irmão de todas as horas, a quem registro um agradecimento especial pelo apoio constante, pela amizade sincera e pela confiança demonstrada ao longo dessa trajetória. Mais do que um incentivador desta caminhada acadêmica, ele tem sido, ao longo dos anos, uma presença generosa e uma figura paterna que me acompanha há muito tempo, oferecendo palavras de encorajamento e gestos de cuidado que marcaram profundamente esta jornada.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador, pelo ambiente de aprendizado crítico e pelo diálogo respeitoso que marcou essa caminhada. À coordenação e ao corpo docente, por sustentarem uma formação comprometida com a reflexão acadêmica e com a transformação social.

Aos servidores e magistrados da Justiça Federal, especialmente da Seção Judiciária do Piauí e da Vara Federal de São Raimundo Nonato, pela convivência enriquecedora e pelas experiências que fortaleceram minha compreensão da justiça como prática viva e não apenas como conceito.

À minha família, por toda a história que me antecede, pelas ausências que moldaram minha força e pelas presenças que constituíram meu caminho. Agradeço, sobretudo, à memória daqueles que me ensinaram que a vida se renova quando escolhemos amar, estudar e construir.

Por fim, agradeço às pessoas, comunidades e jurisdicionados que inspiraram esta pesquisa, especialmente àquelas para quem o acesso à justiça ainda se apresenta como horizonte distante. Que este trabalho possa contribuir, ainda que modestamente, para aproximar o sistema de justiça daqueles que mais precisam dele.

“A cidadania plena só pode existir quando todos têm direito ao território,  
e quando o território devolve a todos a possibilidade real de existir.”

– Milton Santos

“A injustiça em qualquer lugar é uma ameaça à justiça em todo lugar.”

– Martin Luther King Jr.

## RESUMO

A presente dissertação analisa a Justiça Itinerante no Brasil à luz do debate sobre democracia racial e das desigualdades estruturais que condicionam o acesso à justiça de populações negras. Partindo da crítica ao mito da democracia racial e das contribuições da geografia crítica de Milton Santos, sustenta-se que a racialização do território brasileiro produz padrões específicos de exclusão institucional, afetando de modo desproporcional a presença e a efetividade do Estado em regiões de maioria negra. Nesse contexto, investiga-se se a Justiça Itinerante, prevista no art. 126 da Constituição e regulamentada pelo Conselho Nacional de Justiça, se revela instrumento eficaz de democratização do acesso à justiça ou se reproduz, ainda que involuntariamente, a lógica de invisibilidade racial que marca a formulação e a implementação de políticas públicas no país. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa de caráter teórico-empírico, que articula análise normativa, revisão teórica crítica e cruzamento de dados estatísticos. Foram examinados atos normativos e relatórios do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, bem como indicadores sociorraciais do IBGE relativos aos territórios atendidos por ações itinerantes. O cruzamento entre esses dados permitiu identificar padrões de escolha territorial, omissões institucionais e possíveis desconexões entre a política pública e as áreas de maior concentração de população negra. Os resultados evidenciam que, embora a Justiça Itinerante represente avanço institucional relevante, sua implementação carece de diretrizes racialmente orientadas e de mecanismos de monitoramento capazes de avaliar seus impactos sobre populações negras. Conclui-se que a política possui potencial para promover maior equidade no acesso à justiça, mas sua efetividade depende do reconhecimento explícito das desigualdades raciais e territoriais que estruturam o sistema de justiça brasileiro.

**Palavras-chave:** democracia racial; acesso à justiça; justiça itinerante; desigualdades raciais; território.

## ABSTRACT

This dissertation examines the Brazilian Itinerant Justice Program in light of the debate on racial democracy and the structural inequalities that shape access to justice for Black populations. Grounded in the critique of the myth of racial democracy and in Milton Santos's critical geography, the study argues that the racialization of Brazilian territory produces specific patterns of institutional exclusion, disproportionately affecting the presence and effectiveness of the State in predominantly Black regions. Within this context, the research investigates whether the Itinerant Justice Program, established by Article 126 of the Federal Constitution and regulated by the National Council of Justice, constitutes an effective instrument for democratizing access to justice or whether it reproduces, even unintentionally, the logic of racial invisibility that characterizes the formulation and implementation of public policies in Brazil. Methodologically, this is a qualitative and theoretical-empirical study that combines normative analysis, critical theoretical review, and the cross-referencing of statistical data. The research examines normative acts and official reports issued by the National Council of Justice and the Federal Justice Council, as well as socioracial indicators from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) corresponding to the territories served by itinerant judicial actions. The cross-analysis of these data reveals territorial selection patterns, institutional omissions, and potential gaps between the public policy and the regions with the highest concentration of Black populations. The findings indicate that, although the Itinerant Justice Program represents a relevant institutional advancement, its implementation lacks racially oriented guidelines and monitoring mechanisms capable of assessing its impact on Black communities. The study concludes that the program holds meaningful potential to promote greater equity in access to justice; however, its effectiveness depends on the explicit recognition of the racial and territorial inequalities that structure the Brazilian justice system.

**Keywords:** racial democracy; access to justice; itinerant justice; racial inequality; territory.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

|       |  |
|-------|--|
| CF/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| CJF   | Conselho da Justiça Federal                            |
| CNJ   | Conselho Nacional de Justiça                           |
| CNMP  | Conselho Nacional do Ministério Público                |
| IBGE  | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística        |
| JIF   | Justiça Itinerante Federal                             |
| JIE   | Justiça Itinerante Estadual                            |
| ONU   | Organização das Nações Unidas                          |
| STF   | Superior Tribunal Federal                              |
| STJ   | Superior Tribunal de Justiça                           |
| TRF1  | Tribunal Regional Federal da 1ª Região                 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Ações de Justiça Itinerante por localidade .....                        | 64 |
| Tabela 2 – Tipos de demandas atendidas .....                                       | 64 |
| Tabela 3 – Modelos de Justiça Itinerante .....                                     | 65 |
| Tabela 4 – Composição racial da população brasileira .....                         | 68 |
| Tabela 5 – Composição racial da Amazônia Legal .....                               | 69 |
| Tabela 6 – Proporção da população abaixo da linha de pobreza (US\$ 5,50/dia) ..... | 70 |
| Tabela 7 – Indicadores de mercado de trabalho por raça .....                       | 71 |
| Tabela 8 – Rendimento médio mensal por raça .....                                  | 72 |
| Tabela 9 – Taxa de homicídios por raça (por 100 mil habitantes) .....              | 73 |
| Tabela 10 – Indicadores de moradia e infraestrutura por raça .....                 | 75 |
| Tabela 11 – Representação racial em cargos de prefeito .....                       | 76 |
| Tabela 12 – Intensidade da Justiça Itinerante em territórios vulneráveis .....     | 79 |
| Tabela 13 – Raça, condição socioeconômica e implicações territoriais .....         | 79 |
| Tabela 14 – Demandas da itinerância como indicadores de exclusão estrutural .....  | 80 |
| Tabela 15 – Estrutura institucional e alcance da Justiça Itinerante .....          | 81 |

## SUMÁRIO

### **1 INTRODUÇÃO**

### **2 DEMOCRACIA RACIAL, TERRITÓRIO E CRÍTICA JURÍDICA NEGRA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL**

2.1 O PROBLEMA DA DEMOCRACIA RACIAL NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

2.2 A CONSTRUÇÃO INTELLECTUAL DA DEMOCRACIA RACIAL

2.3 A CRÍTICA SOCIOLÓGICA E POLÍTICA AO MITO DA DEMOCRACIA RACIAL

2.4 TERRITÓRIO, CIDADANIA E DESIGUALDADES NA GEOGRAFIA CRÍTICA DE MILTON SANTOS

2.5 CRÍTICA JURÍDICA NEGRA E O LUGAR DO DIREITO NAS DESIGUALDADES RACIAIS

### **3 ACESSO À JUSTIÇA E JUSTIÇA ITINERANTE NO BRASIL**

3.1 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

3.2 BARREIRAS ESTRUTURAIS E DESIGUALDADES TERRITORIAIS

3.3 NORMATIVA CONSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ITINERANTE

3.4 ESTRUTURA INSTITUCIONAL, DIRETRIZES E IMPLEMENTAÇÃO

3.5 LIMITES, POTENCIALIDADES E A AUSÊNCIA DE RECORTE RACIAL

3.6 JUSTIÇA ITINERANTE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DEMOCRATIZAÇÃO JUDICIAL

### **4 ANÁLISE EMPÍRICA: CRUZAMENTO ENTRE DADOS DO IBGE E AÇÕES DA JUSTIÇA ITINERANTE**

4.1. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

4.2. MAPEAMENTO DA JUSTIÇA ITINERANTE NO BRASIL: FEDERAL E ESTADUAL

4.3. INDICADORES RACIAIS DO IBGE E SUA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL

4.4. CRUZAMENTO ENTRE JUSTIÇA ITINERANTE E DISTRIBUIÇÃO RACIAL DO TERRITÓRIO

4.5. INTERPRETAÇÃO DOS ACHADOS À LUZ DA DEMOCRACIA RACIAL E DA GEOGRAFIA CRÍTICA

4.6. LIMITES METODOLÓGICOS E POSSÍVEIS APRIMORAMENTOS

### **5 CONCLUSÃO**

### **REFERÊNCIAS**

### **ANEXO**

## 1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à justiça constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito e representa condição indispensável para a realização dos direitos fundamentais. No contexto brasileiro, contudo, esse direito permanece tensionado por desigualdades históricas que atravessam dimensões sociais, econômicas, raciais e territoriais, produzindo barreiras estruturais que limitam a participação plena de amplos segmentos da população no sistema de justiça.

Diversos estudos demonstram que a população negra se encontra majoritariamente concentrada em territórios nos quais a presença estatal é mais precária, o que resulta na reprodução de múltiplas formas de exclusão. Essa realidade se articula a um componente decisivo da formação social brasileira, qual seja, a persistência do mito da democracia racial, sustentado por uma narrativa de harmonia entre grupos raciais que oculta mecanismos profundos de discriminação e violência estrutural.

A crítica desenvolvida por diversos autores, a exemplo de Florestan Fernandes e Abdias Nascimento, já denunciava que a suposta integração racial sempre se deu em moldes assimétricos, mantendo-se a população negra em posições subalternizadas e com reduzido acesso aos bens públicos. Ambos apontavam que a retórica da cordialidade racial opera como máscara ideológica que impede o reconhecimento das desigualdades estruturais que incidem sobre a população negra, demonstrando-se que a ideologia da democracia racial naturaliza formas de silenciamento e legitima desigualdades enraizadas nas práticas institucionais e sociais.

No campo da geografia crítica, a obra de Milton Santos oferece contribuição essencial para a compreensão de como essas desigualdades se materializam no território brasileiro, uma vez que o espaço não é mera dimensão física, mas resultado de sistemas de objetos e ações cuja distribuição desigual produz circuitos diferenciados de cidadania.

Essa distinção se revela de modo contundente na contraposição entre territórios dotados de infraestrutura e serviços públicos adequados e aqueles caracterizados como “territórios opacos”, nos quais a circulação, a presença estatal e a oferta de direitos são limitadas. É justamente nesses espaços historicamente negligenciados, os quais são ocupados com maior concentração de população negra, que o déficit estrutural de acesso à justiça se manifesta com maior intensidade.

Nesse cenário, a Justiça Itinerante, com previsão no art. 126 da Constituição

Federal, devidamente regulamentada por resoluções do Conselho Nacional de Justiça, emerge como política pública destinada a reduzir barreiras geográficas e institucionais, aproximando o Judiciário de comunidades afastadas dos espaços formais de resolução de conflitos, materializando-se como iniciativa do Estado-Juiz na busca por assegurar atendimento em regiões remotas, promovendo a democratização do acesso à justiça através da ampliação da presença estatal em áreas vulnerabilizadas.

Apesar de sua relevância normativa, permanece pouco investigada a relação entre a Justiça Itinerante e as desigualdades raciais, em especial diante da ausência de informações sobre raça nos relatórios oficiais e da inexistência de critérios que considerem a racialização do território como elemento estruturante da política, o que propiciou a formulação do seguinte problema de pesquisa: em que medida a Justiça Itinerante contribui para ampliar o acesso à justiça de populações negras no contexto brasileiro de desigualdades raciais e territoriais?

A hipótese que orienta este estudo supõe que podem existir limitações estruturais decorrentes da falta de diretrizes racialmente orientadas e da inexistência de mecanismos de monitoramento capazes de mensurar os impactos da política sobre territórios majoritariamente negros. Assim, busca-se investigar se a efetividade da Justiça Itinerante é influenciada pela capacidade institucional de reconhecer e enfrentar a racialização histórica do território brasileiro.

A relevância do tema alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, especialmente ao ODS n.º 10, voltado à redução das desigualdades, e ao ODS n.º 16, dedicado à promoção da paz, do acesso à justiça e do fortalecimento de instituições eficazes e inclusivas. Portanto, ao se analisar como políticas públicas judiciais alcançam populações vulnerabilizadas, procura-se contribuir para compreensão desafios estruturais que dificultam a concretização desses compromissos internacionais e nacionais.

Sob o prisma acadêmico-institucional, o estudo se vincula ao escopo científico do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador, cuja matriz envolve a articulação entre democracia, direitos fundamentais, desigualdades estruturais e políticas públicas. Assim, ao examinar o acesso à justiça sob a perspectiva racial e territorial, esta pesquisa contribui para o fortalecimento das linhas do Programa, oferecendo abordagem crítica, interdisciplinar e comprometida com a promoção da cidadania e do Estado Democrático de Direito.

Em coerência com o problema formulado, o objetivo geral da pesquisa cinge-se a

avaliar em que medida a Justiça Itinerante se configura como política pública potencialmente capaz de promover o acesso à justiça de populações negras no Brasil. No que se refere aos objetivos específicos, estes se resumem em apresentar o debate teórico sobre democracia racial, articulando-o às críticas contemporâneas das desigualdades raciais no Brasil, com ênfase nas contribuições de Milton Santos.

Compreende ainda tais objetivos examinar o direito de acesso à justiça e a configuração normativa da Justiça Itinerante, identificando seus potenciais e se existem limites estruturais que afetem sua implementação; realizar o cruzamento entre dados do IBGE relativos à composição racial dos territórios e os registros oficiais das ações da Justiça Itinerante, investigando-se a existência ou não de padrões de atuação e eventuais omissões, assim como avaliar a efetividade da política à luz dos achados teóricos e empíricos, identificando possíveis caminhos para seu aprimoramento institucional.

No plano metodológico, a presente pesquisa adota a abordagem qualitativa de caráter teórico-empírico, articulando análise documental e estatística descritiva com base em dados produzidos por órgãos oficiais do sistema de justiça e por instituições estatais responsáveis pela produção de informações demográficas, sendo esta, ainda, uma pesquisa construída sob o método hipotético-dedutivo, tendo em vista que as premissas previamente levantadas foram criteriosamente avaliadas a fim de se chegar ao resultado proposto.

O estudo fundamenta-se na análise de relatórios do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça estaduais, bem como nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, especialmente os referentes à distribuição racial da população brasileira. Esses elementos são interpretados à luz da crítica à democracia racial e da geografia crítica de Milton Santos.

Reconhecendo que investigações qualitativas não têm por objetivo formular generalizações absolutas ou explicações causais deterministas, busca-se identificar padrões institucionais, recorrências e possíveis omissões relevantes à compreensão do fenômeno analisado, e, para assegurar rigor científico, adota-se estratégias de controle das inferências, explicitação dos limites empíricos e transparência no delineamento metodológico, de modo a evitar tanto o empirismo ingênuo quanto o uso meramente ilustrativo dos dados.

Por fim, quanto à estrutura, a dissertação organiza-se em cinco capítulos, sendo o capítulo 2 a apresentação do referencial teórico, discutindo a formação e a crítica do mito da democracia racial, articulando-o à geografia crítica de Milton Santos. O capítulo 3 analisa o acesso à justiça e a conformação normativa e institucional da Justiça Itinerante, enquanto o

Capítulo 4 realiza o cruzamento empírico entre dados do IBGE e ações itinerantes no país, identificando padrões de escolha territorial e eventuais omissões. Por fim, o Capítulo 5 reúne as conclusões, avaliando a efetividade da política e propondo caminhos para seu aprimoramento à luz da equidade racial.

## **2. DEMOCRACIA RACIAL, TERRITÓRIO E CRÍTICA JURÍDICA NEGRA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DAS DESIGUALDADES RACIAIS NO BRASIL**

### **2.1 O PROBLEMA DA DEMOCRACIA RACIAL NA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA**

A análise das desigualdades raciais no Brasil exige partir de uma constatação elementar, mas frequentemente obscurecida pelo imaginário nacional, já que a ideologia da democracia racial organizou não apenas os discursos sobre a identidade brasileira, mas também o modo como instituições, políticas públicas e interpretações jurídicas passaram a compreender, ou a obscurecer, a persistência do racismo estrutural.

A ideia de que a mestiçagem teria dissolvido tensões raciais, criando um ambiente de convivência harmônica, tornou-se um dos mitos fundadores da modernidade brasileira, influenciando decisivamente a forma como o próprio Estado se percebe como agente universal e neutro. Esse mito é visto como uma espécie de lente mediadora de tal modo que aquilo que deveria ser reconhecido como desigualdade racial é frequentemente interpretado como carência social, atraso educacional, déficit de desenvolvimento regional ou “desordem urbana”, ou seja, um verdadeiro deslocamento semântico que transforma o racismo em problema “indireto”, “difuso” e, por isso mesmo, politicamente esvaziado.

A formação desse imaginário tem raízes profundas e encontra expressão paradigmática na obra de Gilberto Freyre, cuja interpretação da sociedade escravista em *Casa-Grande & Senzala* conferiu estatuto positivo à mestiçagem, descrevendo-a como elemento constitutivo da identidade brasileira<sup>1</sup>.

Na obra, por exemplo, a violência da escravidão econômica, sexual e cultural aparece filtrada por uma narrativa que privilegia a plasticidade cultural e a convivência doméstica, convertendo estruturas de dominação em formas de intimidade entre brancos e negros, como se a mestiçagem fosse celebrada como marca de identidade e neutralização do conflito racial, resultando, por conseguinte, na ideologia que naturaliza a desigualdade e escamoteia sua dimensão racial.

Cumprir registrar que a consolidação desse imaginário só se tornou possível porque se apoiou em distintas teorias sobre a raça que circularam no pensamento brasileiro dos séculos XIX e XX. Em um primeiro momento, prevaleceu o paradigma racista de matriz europeia,

---

<sup>1</sup> FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala*. 48ª ed. São Paulo: Global, 2006.

marcado pelo determinismo biológico e pela crença na hierarquia entre grupos humanos, posição representada no país por autores como Nina Rodrigues<sup>2</sup>.

Posteriormente, essa leitura foi substituída pela ideologia do branqueamento, que transformou a miscigenação em mecanismo de “melhoramento racial”, deslocando o debate para uma suposta solução estética e demográfica. Por fim, com a obra de Gilberto Freyre, instaurou-se uma terceira formulação: a de que a mestiçagem teria dissolvido conflitos e inaugurado um modelo harmonioso de relações raciais, narrativa que, como demonstrou Florestan Fernandes, operando como instrumento simbólico de apagamento das desigualdades produzidas pela escravidão e pela ausência de políticas de integração após a abolição.

Um outro pilar dessa construção aparece a obra de Sérgio Buarque de Holanda, quando formula a figura do “homem cordial” e identifica, na sociabilidade brasileira, uma tendência a dissolver fronteiras entre público e privado<sup>3</sup>. Foi assim que o pensamento intelectual da sociedade brasileira, em vez de examinar a desigualdade histórica produzida pela escravidão, reinterpretou, através do pensamento cordial, as tensões sociais como se fossem traços de uma personalidade coletiva.

Com isso, a exclusão aparece menos como fruto de violência estrutural e mais como produto de hábitos, afetos e modos de convívio, sendo que esse deslocamento epistemológico tem consequências profundas, quais sejam, o de impedir que as desigualdades raciais sejam lidas como expressão de hierarquias institucionais, reforçando a crença de que o Brasil se constituiu como sociedade sem barreiras rígidas de cor.

Essa leitura cordial da formação brasileira foi amplamente problematizada por Florestan Fernandes, para quem a abolição não integrou a população negra à ordem republicana, mas apenas reorganizou a desigualdade sob novas formas. Em obras como *O Significado do Protesto Negro*, o autor demonstra que a permanência do mito da democracia racial impede que o racismo seja reconhecido como estrutura histórica, naturalizando desigualdades que, embora interpretadas como questões de convivência ou personalidade coletiva, derivam de um processo de exclusão institucional sistematicamente reproduzido<sup>4</sup>.

A força desse mito torna-se ainda mais evidente quando se observa sua influência sobre o campo jurídico. Portanto, a ideia de democracia racial produziu um ambiente

---

<sup>2</sup> GORDILHO, Heron José Santana. **Democracia racial e Ministério Público: uma análise das relações raciais no Brasil**. Revista do Ministério Público do Estado da Bahia, Salvador, n. 12, p. 61–82, 1996.

<sup>3</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>4</sup> FERNANDES, Florestan. **O significado do protesto negro**. São Paulo: Cortez, 1989.

institucional avesso ao reconhecimento do racismo como categoria analítica e jurídica, reduzindo-o a comportamentos individuais.

Nesse sentido, as contribuições de Thula Pires são verdadeiras lentes para a observação das questões raciais, ao apontar que a neutralidade racial opera como tecnologia de apagamento e isso se no fato de que as instituições jurídicas afirmam igualdade abstrata, mas mantêm práticas que tornam as experiências negras ininteligíveis ao direito<sup>5</sup>. Para ela, em vez de reconhecer que a branquitude estrutura o acesso a direitos, o Judiciário por exemplo, tende a interpretar desigualdades como questões técnicas ou administrativas, deslocando o debate racial para fora da esfera de produção normativa.

Nesse ponto, observa-se também a convergência com a crítica formulada por Heron Gordilho, ao demonstrar que o sistema jurídico brasileiro, historicamente moldado por essa ideologia harmonizadora, desenvolveu um modo de interpretar conflitos raciais como desvios individuais, e não como expressão de desigualdades estruturais, de tal modo que tal racionalidade jurídica reforça a neutralidade racial do direito, contribuindo para a produção de um ambiente institucional que reconhece formalmente a igualdade, mas opera, na prática, com categorias que tornam o racismo invisível ao próprio aparato judicial<sup>6</sup>.

A crítica a essa epistemologia encontra, na obra de Milton Santos, um dos marcos mais profundos e originais, uma vez que o geógrafo sempre denunciou a existência de cidadanias mutiladas, expressão que sintetiza a forma como o Estado brasileiro reconhece direitos no plano formal, mas falha sistematicamente em fornecê-los a grande parte da população sendo que tais mutilações atingem de cheio a população negra<sup>7</sup>.

A mutilação não é apenas econômica, sendo ela também territorial, política e simbólica. Para Santos, a cidadania brasileira é vivida em gradações, uma vez que há aqueles plenamente incluídos no circuito dos direitos e aqueles para quem a cidadania se apresenta como promessa distante, quase sempre fragmentada pela ausência estatal, sendo que essa leitura ecoa de maneira ainda mais contundente quando se examina a situação da população negra, que permanece desproporcionalmente localizada em territórios com baixa infraestrutura, escassa presença institucional e maior vulnerabilidade social.

No ensaio “Ser negro no Brasil hoje”, Santos aprofunda esse diagnóstico ao afirmar que a experiência negra é estruturada por desigualdades naturalizadas por meio de uma

---

<sup>5</sup> PIRES, Thula. *Encruzilhadas da Justiça*. Rio de Janeiro: 2020.

<sup>6</sup> GORDILHO, Heron José Santana. *Democracia racial e Ministério Público: uma análise das relações raciais no Brasil*. *Revista do Ministério Público do Estado da Bahia*, Salvador, n. 12, p. 61–82, 1996.

<sup>7</sup> SANTOS, Milton. *As cidadanias mutiladas*. In: *O preconceito*. São Paulo: Publifolha, 1998.

hipocrisia social que insiste em negar o racismo. O país, segundo ele, convive com uma espécie de contradição permanente, celebrando símbolos de integração racial enquanto produz políticas, práticas administrativas e espacialidades que reafirmam a exclusão.<sup>8</sup>

É nesse ponto que a ideologia da democracia racial revela sua eficácia política, já que ela não apenas falseia a realidade, mas desmobiliza iniciativas transformadoras ao redefinir a desigualdade como tema não racial, impedindo que a raça figure como categoria orientadora de políticas pública, o que faz com essa negação tenha efeitos concretos no território.

Portanto, a democracia racial, ao negar a centralidade da raça na formação social brasileira, impede que a distribuição desigual de serviços públicos, equipamentos institucionais e infraestruturas urbanas seja lida como expressão de um projeto racial de Estado, assim como a presença seletiva do Judiciário nos centros urbanos, a ausência de defensorias e cartórios em periferias, comunidades rurais e quilombolas e a distância de fóruns e tribunais deixam de ser interpretadas como efeitos da racialização do território para serem entendidas como meras contingências logísticas ou limitações técnicas.

Com efeito, a desigualdade racial se dissolve em uma suposta “dificuldade de acesso”, categoria que, e forma isolada, obscurece o fato de que determinados espaços são historicamente produzidos como zonas de escassez institucional, sendo indispensável compreender que a democracia racial não é exercício puramente historiográfico, mas uma condição para analisar como se estrutura o acesso à justiça em um país que, ao mesmo tempo em que proclama igualdade, organiza espacialidades racialmente hierarquizadas.

Por outras linhas, ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a ideologia da democracia racial não surgiu no vazio, mas se enraizou em diferentes paradigmas de interpretação da raça, que vão do racismo científico e do branqueamento às leituras culturalistas e às críticas sociológicas e jurídicas contemporâneas, uma vez que esses paradigmas não constituem apenas pano de fundo histórico, mas moldam a forma como o Estado classifica, interpreta e responde às desigualdades raciais.

É a partir desse entrecruzamento entre imaginário nacional, teorias de raça e formas de institucionalidade que se torna possível compreender por que o racismo tende a aparecer, no discurso oficial, como problema indireto, difuso ou meramente moral, e não como eixo estruturante da organização do território e do acesso a direitos. É justamente essa chave que orienta a passagem para as seções seguintes, nas quais se examinam as raízes intelectuais do

---

<sup>8</sup> SANTOS, Milton. Ser negro no Brasil hoje. **Folha de S. Paulo**, Caderno Mais!, 2000.

mito, sua crítica sociológica e suas implicações para a geografia do Estado e da cidadania no Brasil.

## 2.2 A CONSTRUÇÃO INTELECTUAL DA DEMOCRACIA RACIAL

A construção intelectual da ideia de democracia racial no Brasil formou-se a partir de narrativas que buscaram explicar a singularidade do país no pós-abolição, tendo sido essa construção, profundamente marcada pela tentativa de conferir unidade à diversidade étnica e cultural, criando-se com isso, ao longo do século XX, uma gramática nacional que suavizou conflitos, neutralizou hierarquias raciais e produziu um imaginário de convivência harmoniosa, o que influenciou políticas públicas, comportamentos institucionais, interpretações jurídicas e a própria forma como o Estado identifica ou deixa de identificar desigualdades estruturais.

A consolidação dessa narrativa não pode ser compreendida sem a reconstrução das teorias de raça que moldaram o pensamento brasileiro entre o final do século XIX e o século XX. Como demonstra Heron Gordilho<sup>9</sup>, três grandes matrizes teóricas estruturaram o modo como o país passou a interpretar a presença negra na sociedade e, por consequência, permitiram o surgimento do mito da democracia racial.

A primeira matriz é o racismo científico, fortemente influenciado pelas teorias europeias de determinação biológica e hierarquia racial. Autores como Nina Rodrigues<sup>10</sup> atribuíam à população negra características psicológicas, morais e intelectuais consideradas inferiores, defendendo que o Brasil precisava ser “protegido” dos supostos efeitos degenerativos da herança africana. Essa corrente tratava a raça como categoria biológica fixa e acreditava que a miscigenação levaria à degeneração da população.

A segunda matriz é a ideologia do branqueamento, que emerge quando as elites brasileiras passaram a rejeitar abertamente o racismo científico, mas mantiveram a crença na superioridade europeia. Segundo Gordilho, trata-se de uma forma híbrida de racismo, na qual se abandona o determinismo biológico explícito, mas preserva-se a narrativa de que a miscigenação, conduzida pelo desejo de “embranquecer” a população, produziria um país mais “civilizado”. Com isso, a mestiçagem, nessa perspectiva, torna-se projeto nacional e mecanismo de incorporação simbólica do negro apenas na medida em que ele se distancia de sua identidade racial.

---

<sup>9</sup> GORDILHO, Heron José Santana. Democracia racial e Ministério Público: uma análise das relações raciais no Brasil. *Revista do Ministério Público do Estado da Bahia*, Salvador, n. 12, p. 61–82, 1996.

<sup>10</sup> RODRIGUES, Nina. Os africanos no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

A terceira matriz é o culturalismo mestiço, consolidado a partir das leituras de Gilberto Freyre, na qual a raça passa a ser interpretada não mais como marcador biológico ou fator degenerativo, mas como elemento cultural integrador, fazendo com que a miscigenação deixasse de ser vista como “problema” e passasse a ser exaltada como traço positivo e fundador da identidade nacional.

É exatamente nesse ponto que a narrativa da democracia racial se fortalece, pois ao valorizar a convivência íntima entre diferentes grupos raciais, a interpretação freyreana deslocou o debate das estruturas de dominação para a plasticidade das relações sociais, promovendo uma leitura conciliatória da formação brasileira.

Essas três matrizes não são apenas momentos sucessivos da história intelectual do país, mas constituem o repertório conceitual que permitiu a produção do mito da democracia racial, um mito que, como demonstraria Florestan Fernandes, reorganiza desigualdades raciais sob o signo da harmonia e da integração, transformando hierarquias históricas em traços culturais e dificultando o reconhecimento do racismo como eixo estruturante da sociedade brasileira.

Gilberto Freyre desempenhou, portanto, papel central na consolidação dessa narrativa ao interpretar a formação colonial brasileira como resultado da convivência íntima entre europeus, africanos e indígenas, conforme se verifica em sua obra *Casa-grande & senzala*, em que ele descreve a sociedade patriarcal como um espaço de intensa miscigenação, capaz de produzir uma identidade cultural original, marcada pela plasticidade das relações sociais<sup>11</sup>.

Embora se reconheça a violência da escravidão, sua ênfase recai sobre a fluidez dos vínculos domésticos e sobre a suposta capacidade integradora do patriarcado, o que contribuiu para a emergência de uma leitura conciliatória do passado colonial, tendo sido essa interpretação, apropriada posteriormente por intelectuais e pelo próprio Estado brasileiro, a qual foi convertida em fundamento simbólico da ideia de que o Brasil teria superado tensões raciais profundas, distinguindo-se de outras sociedades pós-escravistas.

Cumprido destacar, contudo, que essa leitura freyreana opera uma filtragem seletiva da violência constitutiva da escravidão, convertendo relações de dominação em vínculos afetivos e domésticos, constituindo-se numa transfiguração simbólica que impede a compreensão da escravidão como sistema econômico e político racializado, naturalizando-se, por conseguinte, hierarquias, o que fornece as bases culturais para o mito da democracia racial. É precisamente nesse ponto que as raízes intelectuais do mito se afirmam, pois, ao deslocar o

---

<sup>11</sup> FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 51ª ed. São Paulo: Global, 2006.

foco da estrutura para a convivência, a narrativa culturalista transforma desigualdade racial em diferença cultural, despolitizando o conflito e apagando sua historicidade.

Essa interpretação freyreana tem sido alvo de críticas importantes das intelectuais negras, que destacam como a miscigenação celebrada por Freyre oculta as relações de violência sexual e de coerção que marcaram a vida das mulheres negras na Casa-Grande. Autoras como Sueli Carneiro<sup>12</sup> demonstram que a exaltação da “mulata”, tratada como símbolo da identidade nacional, constitui, na verdade, uma construção patriarcal e racializada que transforma a violência sexual em erotização cultural, reforçando estereótipos que desumanizam e subordinam mulheres negras. Assim, a leitura de Freyre não apenas suaviza a estrutura de dominação, mas também opera apagamentos específicos de gênero, naturalizando a exploração sexual como elemento formador da brasilidade.

No mesmo período, a obra de Sérgio Buarque de Holanda passou a influenciar fortemente a representação do caráter nacional, ao formular a categoria do “homem cordial”. Em *Raízes do Brasil*, ele identificou nas relações sociais brasileiras uma tendência a dissolver fronteiras entre público e privado<sup>13</sup>.

Embora Sérgio Buarque não trate diretamente da questão racial, a cordialidade, como imagem cultural amplamente difundida, foi mobilizada para reduzir a percepção de conflitos estruturais, podendo-se dizer que, assim como a mestiçagem, a cordialidade tornou-se argumento para sustentar que desigualdades se explicariam mais por falhas individuais ou por informalidades do que por estruturas históricas profundas. Ao deslocar a análise da violência racial, essa leitura reforçou a crença de que o Brasil seria uma sociedade naturalmente harmoniosa.

Dessa forma, cordialidade e mestiçagem não se apresentam como categorias isoladas, mas como pilares complementares de uma mesma gramática racial brasileira. O culturalismo cordial de Sérgio Buarque reforça simbolicamente aquilo que a mestiçagem freyreana estabelece como norma identitária, consubstanciada na ideia de que conflitos de origem racial seriam dissolvidos pela afetividade e pela proximidade interpessoal, fazendo com que esse entrelaçamento discursivo abra o caminho para a ideologia do branqueamento, que reorganiza hierarquias raciais não pela segregação formal, mas pelo incentivo simbólico à assimilação e pela negação da estrutura racial da desigualdade.

---

<sup>12</sup> CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

<sup>13</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

A própria cordialidade pode ser interpretada como mecanismo de subordinação racial, na medida em que a sociabilidade afetiva mascarava assimetrias, permitindo que a população negra fosse compelida a adotar posturas conciliatórias para sobreviver às estruturas de poder. Ressalta-se que essa dimensão da cordialidade, menos espontânea e mais estratégica, revela como afetividade e hierarquia caminharam juntas na produção do imaginário nacional.

Por isso que a mistura e a afetividade operam como verniz da desigualdade racial disfarçado na forma de democracia racial, mas na prática são verdadeiros dispositivos de apagamento, de modo que o mito fora então sustentado pela ideologia do branqueamento que marcou a sociedade brasileira e que transformou a miscigenação em promessa de ascensão simbólica e política, ao mesmo tempo em que negava a persistência da hierarquia racial.

Portanto, a recusa em reconhecer o racismo como problema público constitui elemento estrutural da formação estatal brasileira, uma vez que, quando o Estado se enxerga como racialmente igualitário, ele produz políticas universais incapazes de enfrentar desigualdades concretas que atingem especialmente a população negra.

Foi então que nesse contexto Florestan Fernandes, ao contrário dos intérpretes clássicos, procurou demonstrar que a abolição ocorreu sem integrar efetivamente a população negra à cidadania republicana. E isso ele fez ao dizer que a passagem do trabalho escravizado ao trabalho livre criou uma “integração precária”, marcada pela marginalização social, pela exclusão educacional e pela ausência de políticas de reparação<sup>14</sup>.

A crítica de Fernandes é decisiva porque recoloca a raça como categoria analítica central, rompendo com a tradição intelectual que atribuía a desigualdade brasileira a fatores morais, culturais ou comportamentais.

Em “O Significado do Protesto Negro”<sup>15</sup>, ele demonstra que a abolição não criou igualdade de condições, mas apenas deslocou a subalternidade para novas formas institucionais, consolidando um padrão de integração excludente que o mito da democracia racial camuflou durante décadas. Trata-se, portanto, de desvelar que a desigualdade racial é estruturante e que a ordem social brasileira foi edificada sobre a subalternização do negro.

O mito da democracia racial, portanto, opera como obstáculo epistemológico que impede a sociedade de reconhecer a permanência da desigualdade racial, mascarando processos sistemáticos de discriminação, de tal modo que sua crítica desmonta a noção de que a mestiçagem teria produzido uma sociedade pós-racista, revelando que a desigualdade racial é

---

<sup>14</sup> FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3ª ed. São Paulo: Ática, 2007.

<sup>15</sup> *Idem*. **O significado do protesto negro**. São Paulo: Cortez, 1989.

estrutural e resiste à mudança normativa. Foi exatamente o contrário, onde se viu que essas narrativas baseadas na mestiçagem conciliadora, na cordialidade afetiva e na integração ilusória moldaram a percepção institucional brasileira por décadas.

Essa mesma análise pode e deve ser trazida para o campo jurídico, o que produziu um paradigma universalista, presumindo-se que todos os sujeitos partem da mesma posição social, racial e territorial, como aponta Thula Pires.

A neutralidade racial do direito é, na verdade, um mecanismo de apagamento das experiências negras, que se tornam ininteligíveis para a gramática jurídica, o que resultou no conjunto de práticas institucionais que não reconhecem desigualdades raciais como parte da sua agenda normativa, reproduzindo o mito sob a forma de silêncio jurídico.<sup>16</sup>

Nesse mesmo sentido, Gordilho<sup>17</sup> demonstra que o sistema jurídico brasileiro historicamente reproduziu essa gramática racial ao interpretar conflitos envolvendo pessoas negras como desvios individuais ou problemas de ordem moral, e não como expressões de desigualdade estruturada.

Tal racionalidade, fundada na crença de uma igualdade racial já realizada, gerou um ambiente institucional avesso ao reconhecimento do racismo como categoria jurídica, contribuindo para o silêncio normativo que Thula Pires identifica como tecnologia de apagamento.

Ao tratar sobre acesso a direitos, Milton Santos já identificava que esse imaginário atua diretamente sobre o modo como o Estado organiza o território e distribui cidadania, formulando o conceito de “cidadanias mutiladas” e mais uma vez restou evidenciado que a exclusão territorial nunca foi acidental, mas foi historicamente reforçada por políticas públicas que ignoravam as desigualdades raciais e espaciais<sup>18</sup>.

O mito da democracia racial funciona, portanto, como chave interpretativa que impede o reconhecimento de que a geografia brasileira é profundamente marcada pela racialização, o que torna territórios negros caracterizados como espaços de ausência institucional, de baixa infraestrutura e de fragilidade na oferta de serviços públicos.

Em síntese, as raízes intelectuais da democracia racial não apenas moldaram a autoimagem nacional, mas conformaram as bases cognitivas pelas quais o Estado interpreta desigualdades e estrutura políticas públicas, que funcionando como matriz de leitura que

---

<sup>16</sup> PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Encruzilhadas da justiça: raça, gênero e direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>17</sup> GORDILHO, Heron José Santana. Democracia racial e Ministério Público: uma análise das relações raciais no Brasil. **Revista do Ministério Público do Estado da Bahia**, Salvador, n. 12, p. 61–82, 1996.

<sup>18</sup> SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

transforma hierarquias raciais em diferenças culturais e desigualdades estruturais em contingências administrativas, impedindo que a raça seja tratada como categoria política relevante.

A permanência dessas representações demonstra que a democracia racial não é apenas narrativa cultural, mas dispositivo que orienta decisões políticas, jurídicas e administrativas, e por isso, compreender suas raízes intelectuais é condição para pensar o acesso à justiça em perspectiva crítica e racializada.

### 2.3 A CRÍTICA SOCIOLÓGICA E POLÍTICA AO MITO DA DEMOCRACIA RACIAL

A crítica à democracia racial constitui um dos mais significativos movimentos intelectuais do pensamento social brasileiro, responsável por desmontar a narrativa da harmonia entre grupos raciais e por revelar a persistência de desigualdades estruturais.

Nesse contexto, compreender as críticas sociológicas, jurídicas e feministas ao mito da democracia racial é fundamental para esta pesquisa, pois são elas que permitem identificar como a desigualdade racial se infiltra nas instituições, molda a produção normativa e orienta práticas estatais que afetam diretamente o acesso à justiça. Portanto, não se trata apenas de revisar o debate intelectual, mas de demonstrar como essas críticas fornecem as chaves analíticas necessárias para interpretar a atuação do sistema jurídico brasileiro.

A partir da segunda metade do século XX, a sociologia, a crítica jurídica e o feminismo negro passaram a demonstrar que a ideia de convivência pacífica entre brancos, negros e indígenas operou como instrumento ideológico de ocultação da violência, justificando políticas universalistas incapazes de enfrentar o legado da escravidão.

Esse processo permitiu que o Estado brasileiro se concebesse como racialmente neutro, apesar dos indicadores persistentes de desigualdade material, territorial e institucional, porém, a ruptura mais profunda com esse mito ocorreu no âmbito da sociologia crítica.

Florestan Fernandes, a partir de extensas pesquisas sobre a população negra no pós-abolição, evidenciou que a transição formal para o trabalho livre não implicou a inclusão substantiva da população negra na cidadania republicana. Segundo ele, a abolição representou “uma revolução inconclusa”, incapaz de romper com padrões estruturais de dominação racial que permaneceram ativos na sociedade brasileira<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2007.

A relevância de Florestan para esta dissertação não reside apenas em seu diagnóstico histórico, mas em sua contribuição metodológica, pois, ao recolocar a raça como categoria estruturante da desigualdade, sua obra fornece a base para compreender por que políticas universalistas, inclusive no campo jurídico, fracassam em produzir igualdade real. Em outras palavras, sem racializar a leitura das instituições, qualquer análise sobre acesso à justiça permanece incompleta.

A ausência de políticas públicas de integração, a marginalização urbana e a exclusão educacional criaram um quadro de desigualdade persistente, cuja manutenção depende justamente da crença de que o Brasil seria uma sociedade racialmente igualitária. Pode-se dizer que a crítica florestaniana, ao revelar a distância entre o discurso da igualdade e a realidade da exclusão, abriu caminho para novas leituras que compreendem o racismo como fenômeno estrutural, e não como mero desvio individual.

A crítica feminista negra aprofundou esse rompimento ao denunciar o caráter patriarcal, branco e eurocentrado da formação nacional. Lélia Gonzalez, em seus escritos sobre “amefricanidade”, demonstrou que a narrativa da mestiçagem, frequentemente tratada como elemento integrador, operou como dispositivo de invisibilização da herança africana e indígena<sup>20</sup>. Para ela, a democracia racial funciona como “neurose cultural brasileira”, mecanismo que permite ao Estado negar o racismo enquanto reproduz práticas de exclusão.

Sueli Carneiro, por sua vez, enfatizou que a ideologia da democracia racial impede o reconhecimento da especificidade da experiência negra, produzindo políticas públicas incapazes de enfrentar a desigualdade<sup>21</sup>. Sua crítica à neutralidade institucional revelou como o mito estrutura a própria gramática do Estado, que se recusa a racializar diagnósticos e, por isso, falha em produzir ações eficazes para mitigar desigualdades.

Esse debate aproxima-se de uma crítica maior ao universalismo abstrato que permeia as instituições brasileiras, por isso convém consignar que essa contribuição da crítica feminista negra é decisiva para o campo jurídico, pois evidencia que a neutralidade institucional, frequentemente reivindicada pelos operadores do direito, não é apenas insuficiente, mas constitui mecanismo ativo de reprodução da desigualdade.

Com efeito, a partir dessa perspectiva, torna-se possível compreender por que populações negras, mesmo formalmente incluídas na cidadania, permanecem situadas em posição de vulnerabilidade institucional.

---

<sup>20</sup> GONZALEZ, Lélia. **Primavera para as rosas negras**. São Paulo: Zahar, 2020.

<sup>21</sup> CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

Abdias Nascimento denunciou o caráter genocida das políticas estatais dirigidas à população negra, indicando que a democracia racial funciona não apenas como mito, mas como política ativa de silenciamento<sup>22</sup>.

Achille Mbembe, ao analisar a necropolítica em contextos coloniais e pós-coloniais, oferece ferramentas para compreender a manutenção de hierarquias raciais que determinam quem tem acesso à proteção estatal e quem é deixado sob o regime de morte simbólica ou literal<sup>23</sup>.

No Brasil, essa chave interpretativa permite compreender como a naturalização da violência contra corpos negros, especialmente nas periferias urbanas, se articula ao ideário de convivência harmoniosa. Se há cordialidade no mito, há necropolítica na prática. Assim, a crítica jurídica negra brasileira desloca esse debate para dentro das instituições do sistema de justiça.

Essa chave interpretativa é central para analisar o funcionamento das instituições jurídicas brasileiras, especialmente no que tange à seletividade penal, à gestão diferenciada dos conflitos e à administração desigual da proteção estatal, pois ao se evidenciar que determinados corpos são sistematicamente expostos à morte física ou civil, é a necropolítica que oferece instrumento teórico para compreender por que o sistema de justiça opera como parte da engrenagem de desigualdade racial.

Thula Pires demonstra que o direito, ao se constituir como linguagem pretensamente neutra, contribui para a produção da desigualdade racial ao ignorar sistematicamente os marcadores sociais de diferença<sup>24</sup>, para quem o mito da democracia racial funciona como “regime de verdade” que estrutura o próprio campo jurídico, impedindo que desigualdades raciais sejam reconhecidas como problemas de ordem constitucional.

Segundo a autora, a consequência é a reprodução de uma cidadania estratificada, na qual determinados sujeitos, sobretudo mulheres negras, jovens periféricos e populações tradicionais, aparecem apenas como destinatários do aparato repressivo do Estado, e não como titulares de direitos.

Observa-se que a contribuição da autora Thula Pires nesta dissertação decorre precisamente dessa articulação entre mito racial e linguagem jurídica, uma vez que sua proposta de analisar o direito como campo marcado por “tecnologias de apagamento” permite

---

<sup>22</sup> NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

<sup>23</sup> MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n-1 edições, 2018.

<sup>24</sup> PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Encruzilhadas da justiça: raça, gênero e direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

compreender que a exclusão racial não é mero efeito externo ao sistema de justiça, mas é produzida internamente por suas práticas, categorias e silenciamentos.

Portanto, a crítica de Thula oferece, assim, base essencial para analisar em que medida políticas de acesso à justiça, a exemplo da Justiça Itinerante, reproduzem ou rompem com essas estruturas de apagamento.

Ressalta-se que os autores estrangeiros contribuíram para a crítica ao caráter ideológico da democracia racial a exemplo de Charles Mills que, ao elaborar a teoria do “contrato racial”, consignou que as sociedades modernas foram fundadas sobre pactos implícitos que garantem privilégios aos brancos e subordinam os demais grupos<sup>25</sup>.

Verifica-se que embora o autor trate majoritariamente de contextos anglo-saxões, sua análise é extremamente útil para o caso brasileiro, uma vez que o mito da democracia racial opera justamente como forma de negar a existência de tal pacto, preservando a distribuição desigual de poder.

Compete ainda dizer que Patrícia Hill Collins, ao desenvolver o conceito de “matriz de dominação”, acrescenta que raça, gênero e classe operam de modo interseccional para produzir desigualdades persistentes<sup>26</sup>, perspectiva amplamente aplicável à realidade brasileira.

Essas críticas convergem para uma constatação fundamental de que a ideologia da democracia racial impede o Estado de reconhecer o racismo como elemento estruturante das desigualdades sociais, territoriais e institucionais, pois, ao negar a centralidade da raça na organização social, o mito dificulta a formulação de políticas públicas que enfrentem a desigualdade de forma estrutural, incluindo aquelas relacionadas ao acesso à justiça.

Assim, a atuação das instituições jurídicas, marcada pelo universalismo abstrato e pelo apagamento das diferenças, torna-se incapaz de perceber que a exclusão racial opera não apenas no plano socioeconômico, mas também no interior das práticas e interpretações jurídicas. Diante desse quadro, torna-se evidente que qualquer política pública voltada ao acesso à justiça, inclusive a Justiça Itinerante, só pode ser compreendida à luz dessas críticas.

A desmontagem do mito da democracia racial revela que desigualdade jurídica, violência institucional e ausência territorial não são desvios administrativos, mas expressões de um regime racial que estrutura tanto o Estado quanto suas instituições.

É a partir dessas lentes que a presente dissertação examinará, nos capítulos seguintes, se a Justiça Itinerante constitui mecanismo de enfrentamento dessas desigualdades

---

<sup>25</sup> MILLS, Charles. **The Racial Contract**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

<sup>26</sup> COLLINS, Patricia Hill. **Black Feminist Thought**. New York: Routledge, 2000.

ou se opera sob a mesma lógica de apagamento analisada por Florestan, Gonzalez, Carneiro, Thula Pires e demais autores aqui mobilizados.

#### 2.4 TERRITÓRIO, CIDADANIA E DESIGUALDADES NA GEOGRAFIA CRÍTICA DE MILTON SANTOS

A obra de Milton Santos representa um dos mais sofisticados esforços intelectuais para compreender a produção do espaço e a distribuição desigual da cidadania no Brasil. Para o autor, o território não é um dado natural, mas construção histórica resultante da relação entre sistemas de objetos, os quais são compreendidos como infraestruturas, equipamentos, edificações, e sistemas de ações, compreendidos por sua vez como sendo as práticas, políticas, decisões institucionais e as relações de poder<sup>27</sup>.

É exatamente essa concepção que rompe com leituras que compreendem o território como mera superfície geográfica e revela que a organização espacial é sempre expressão de escolhas políticas e econômicas, frequentemente marcadas pela racialização da vida social, devendo ser observado que a inserção das contribuições de Milton Santos nesta dissertação não decorre apenas da centralidade de sua obra na geografia crítica, mas de sua capacidade singular de revelar como o território brasileiro é constituído por relações de poder atravessadas pela racialização da vida social.

Diferentemente de leituras que analisam o espaço como elemento acessório ou neutro, Santos demonstra que a distribuição dos equipamentos públicos, das instituições estatais e das oportunidades de cidadania é profundamente condicionada por processos históricos de exclusão. Essa perspectiva é indispensável para o objeto desta pesquisa, pois o acesso à justiça, embora frequentemente tratado como um conjunto de normas ou serviços, é, antes de tudo, uma experiência territorial.

Por outras linhas, se o território é estruturado por desigualdades históricas, políticas e raciais, então o próprio acesso à justiça será moldado por essas desigualdades. A abordagem de Milton Santos fornece, assim, o arcabouço epistemológico para compreender que o problema não reside apenas na presença ou ausência de instituições, mas na lógica seletiva que orienta a

---

<sup>27</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 1996.

distribuição do Estado no espaço, lógica essa que impacta diretamente a população negra e periférica.

O conceito de “meio técnico-científico-informacional”, elaborado por ele, expõe que o território contemporâneo é seletivamente integrado, observando-se a existência de áreas valorizadas, que recebem investimentos, infraestrutura, instituições e presença estatal continuada assim como verifica-se a presença de áreas desvalorizadas, marcadas, predominantemente por população negra, periférica ou rural, as quais permanecem parcialmente desconectadas das racionalidades que estruturam o funcionamento do Estado e da economia<sup>28</sup>.

Essa seletividade, embora pareça justificável sob critérios técnicos ou operacionais, expressa na realidade um padrão histórico de exclusão que acompanha a formação do Brasil desde o período colonial.

Com base nessa leitura, Santos formula uma das categorias mais importantes para a presente pesquisa: a noção de “cidadanias mutiladas”. Para ele, a cidadania não é atributo uniforme do nacional, mas experiência desigual, territorialmente distribuída e marcada por diferentes possibilidades de acesso a serviços, direitos e proteção estatal<sup>29</sup>.

A mutilação da cidadania decorre da forma como o território é organizado, ou seja, os locais em que o Estado chega apenas de forma esporádica, fragmentada ou essencialmente repressiva, a cidadania se torna incompleta, sendo que essa incompletude está longe de ser acidental, sendo um efeito direto das dinâmicas de urbanização, da lógica agroexportadora, da estrutura fundiária e dos padrões de segregação que acompanham a história brasileira.

O ensaio “Ser negro no Brasil hoje” reforça esse diagnóstico ao demonstrar como raça e território se articulam na produção da desigualdade. Nesse texto, Santos afirma que ser negro no Brasil significa enfrentar “a hipocrisia social” que projeta uma igualdade inexistente enquanto naturaliza a violência, o preconceito e a exclusão cotidiana<sup>30</sup>.

O autor denuncia o abismo entre o discurso igualitário, herança direta da democracia racial, e a realidade concreta de vulnerabilidade que molda as trajetórias de grande parte da população negra. Essa análise aproxima o geógrafo do pensamento crítico racial brasileiro e revela que sua teoria do território é inseparável da compreensão das desigualdades raciais.

---

<sup>28</sup> SANTOS, Milton. **O meio técnico-científico-informacional**. In: **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2005.

<sup>29</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>30</sup> SANTOS, Milton. **Ser negro no Brasil hoje**. Folha de São Paulo, Caderno Mais!, 1999.

Ao integrar raça e território, Milton Santos demonstra que a exclusão institucional não é apenas déficit de políticas públicas, mas resultado da própria lógica de produção do espaço. Territórios negros e periféricos tornam-se, historicamente, territórios de ausência: menos equipamentos públicos, menos infraestrutura, menor densidade institucional, menos visibilidade política.

A presença estatal, quando existe, tende a ser fragmentária ou policial, reforçando o sentimento de distância cultural e jurídica entre populações vulnerabilizadas e as instituições do Estado<sup>31</sup>. Nessas condições, a cidadania se realiza de modo parcial: direitos existem formalmente, mas não se traduzem em garantias concretas.

Esse padrão territorial de desigualdade desafia a ideia de democracia racial porque evidencia que a suposta harmonia entre grupos raciais não se verifica quando se observa a distribuição material do Estado.

A geografia da justiça, fóruns, defensorias, cartórios, serviços de documentação civil, reflete, ainda que de modo indireto, a geografia do privilégio: centros urbanos e áreas economicamente integradas concentram instituições, enquanto regiões rurais, ribeirinhas, quilombolas e periferias urbanas são deixadas à margem<sup>32</sup>.

A racialização do espaço se converte, assim, em forma de produção de desigualdade jurídica e, a partir dessa perspectiva, o conceito de cidadanias mutiladas torna-se chave interpretativa para compreender o acesso desigual à justiça. Uma vez que a cidadania é distribuída a partir de uma lógica territorial marcada pela exclusão, o acesso à justiça, que depende materialmente da presença estatal, de equipamentos, de profissionais e de canais adequados de comunicação, também se organiza segundo essa geografia da desigualdade.

Portanto, a ausência de unidades judiciárias, a distância física, a falta de documentação civil, a precariedade de transporte e a ausência de defensores ou mediadores em áreas vulneráveis não são lacunas administrativas isoladas: são expressão da própria estrutura mutilada da cidadania no Brasil.

Nesse sentido, a obra de Milton Santos, portanto, oferece as bases epistemológicas para racializar e territorializar a análise do acesso à justiça, assim como sua crítica ao território como construção desigual, sua formulação das cidadanias mutiladas e sua denúncia da hipocrisia social que sustenta a desigualdade racial permitem compreender que políticas

---

<sup>31</sup> SANTOS, Milton. **O espaço dividido**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2002.

<sup>32</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

públicas universalistas, não raro inspiradas pela narrativa da democracia racial, são insuficientes para enfrentar desigualdades profundas.

É a partir dessa chave interpretativa que se torna possível questionar se políticas como a Justiça Itinerante representam ruptura ou continuidade com esse modelo de exclusão. Essa perspectiva permite compreender que o debate sobre políticas judiciais, como a Justiça Itinerante, não pode ser reduzido a seu caráter administrativo ou operacional, sendo necessário avaliar se tais políticas enfrentam a lógica de produção desigual do território ou se apenas reproduzem, em novos formatos, a mesma arquitetura excludente que organiza a cidadania no país.

## 2.5 CRÍTICA JURÍDICA NEGRA E O LUGAR DO DIREITO NAS DESIGUALDADES RACIAIS

A crítica jurídica negra, desenvolvida a partir da diáspora africana e especialmente relevante no contexto americano, caribenho e brasileiro, oferece uma chave analítica indispensável para compreender como o direito produz, regula e legitima desigualdades raciais.

Diferentemente das abordagens sociológicas que focalizam estruturas macrossociais ou da crítica territorial que analisa a presença desigual do Estado no espaço, a crítica jurídica negra concentra-se na produção do sujeito jurídico negro, isto é, na posição sistematicamente subalternizada que indivíduos e grupos racializados ocupam diante das instituições estatais.

Esse deslocamento do foco explicativo do plano estrutural para o plano subjetivo é fundamental porque evidencia que o racismo não atua apenas como mecanismo externo às instituições jurídicas, mas configura a própria produção da subjetividade jurídica, haja vista que a crítica jurídica negra revela que o direito não apenas regula comportamentos, mas também fabrica modos racializados de perceber, enquadrar e administrar vidas negras.

É essa dimensão epistêmica que permite compreender por que a igualdade formal, mesmo amplamente proclamada, convive com práticas institucionais que reiteram hierarquias raciais além de identificar que o problema racial não aparece apenas na distribuição material de serviços públicos, mas na forma como o direito define, reconhece e administra as vidas negras.

Em “Pele negra, máscaras brancas”, Fanon revela como a colonização produz sujeitos fragmentados, obrigados a performar identidades conciliatórias para sobreviver em um regime de dominação que se expressa tanto na violência física quanto na violência simbólica<sup>33</sup>.

Sua análise do “olhar do outro”, isto é, a internalização da inferiorização racial, ilumina a maneira pela qual sujeitos negros são percebidos pelas instituições jurídicas, ou seja, não como cidadãos plenos, mas como corpos suspeitos, potencialmente perigosos e submetidos a vigilância intensificada, sendo essa crítica uma espécie de chave interpretativa que tem sido retomada contemporaneamente para explicar por que o sistema de justiça criminal reproduz padrões de encarceramento seletivo e de abordagem policial racializada.

O tema encontra consonância em Saidiya Hartman, que amplia essa discussão ao demonstrar que a violência colonial não é apenas um acontecimento passado, ela constitui uma estrutura que organiza o presente. Em “Lose Your Mother”, a autora descreve como a escravidão produz um “cativeiro contínuo”, no qual as vidas negras permanecem administradas por um regime de vigilância, controle e punição<sup>34</sup>.

Assim, o conceito de “cativeiro contínuo”, nascido da análise histórica de Hartman, torna-se chave para compreender como o Estado administra populações racializadas mesmo após o fim da escravidão.

No campo jurídico, isso significa reconhecer que as instituições atualizam, sob a forma de procedimentos burocráticos e práticas policiais, lógicas de contenção, vigilância e punição que possuem raízes coloniais, sendo esse entendimento confirmado no fato de que a transição institucional não foi acompanhada de uma transição epistêmica.

Pode-se citar como exemplo incontestável do pensamento de Hartman o modo como o Estado moderno transforma corpos negros em objetos de manejo administrativo, naturalizando sua exposição à morte social, de tal modo que as instituições jurídicas, nas quais a neutralidade formal esconde a persistência de práticas racializadas, atribuem a determinados corpos, os negros sobretudo, menor credibilidade, menor dignidade e maior predisposição à punição.

A obra de Denise Ferreira da Silva desloca ainda mais esse debate ao argumentar que o próprio pensamento jurídico moderno, fundado no sujeito liberal universal, é estruturalmente incapaz de incluir a população negra em sua concepção de humanidade, para

---

<sup>33</sup> FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

<sup>34</sup> HARTMAN, Saidiya. **Lose Your Mother: A Journey Along the Atlantic Slave Route**. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

quem o direito opera segundo uma lógica “fraturada” na qual o sujeito negro aparece como exterioridade radical, isto é, como vida cuja proteção nunca é plenamente assegurada<sup>35</sup>.

Da Silva demonstra que o projeto jurídico ocidental depende de uma separação entre os que são reconhecidos como sujeitos autônomos e aqueles cujo corpo permanece marcado pela colonialidade. Isso explica por que, mesmo diante de avanços normativos, a população negra continua exposta à violência policial e ao encarceramento em massa: o direito, em seu núcleo epistemológico, não a reconhece como plenamente integrável ao ideal universal de humanidade.

Essa crítica ao universalismo liberal tem implicações diretas para o acesso à justiça, uma vez que se o sujeito jurídico foi historicamente concebido a partir de parâmetros racializados de humanidade então a inclusão formal de indivíduos negros no corpo constitucional não elimina as estruturas epistêmicas que os posicionam como menos dignos de credibilidade, proteção e reconhecimento.

João H. Costa Vargas contribui para essa discussão ao afirmar que a violência contra pessoas negras nas Américas não é apenas sintoma de desigualdades estruturais, mas expressão de uma lógica social que considera essas vidas como descartáveis, sendo sua análise essencial para compreender as contradições do Estado brasileiro, cuja Constituição promete igualdade formal enquanto práticas institucionais reproduzem hierarquias raciais profundamente arraigadas.

Em “The Denial of Antiblackness”, Vargas demonstra que o antinegritude opera como fundamento silencioso das instituições, incluindo o sistema de justiça, que administra populações racializadas por meio da coerção e do abandono<sup>36</sup>.

Com isso, Vargas assevera que a antinegritude não atua apenas nos extremos da violência policial, mas infiltra-se nos procedimentos cotidianos, nos critérios de decisão, na valoração da prova e nos modos de recepção da palavra. Em outras palavras, a antinegritude é também uma gramática institucional que organiza silenciosamente a racionalidade jurídica.

No contexto brasileiro, Thula Pires é uma das principais vozes da crítica jurídica negra. A autora argumenta que o sistema de justiça, ao reivindicar neutralidade e universalidade,

---

<sup>35</sup> DA SILVA, Denise Ferreira. **Toward a Global Idea of Race**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

<sup>36</sup> VARGAS, João H. Costa. **The Denial of Antiblackness: Multiracial Redemption and Black Suffering**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2017.

produz uma cidadania racialmente estratificada, na qual a experiência negra permanece invisibilizada<sup>37</sup>.

Para Pires, o direito brasileiro opera segundo uma gramática que exclui sistematicamente sujeitos negros dos espaços de produção normativa, dos canais de reconhecimento e dos mecanismos de proteção estatal. Ou seja, o problema do acesso à justiça não pode ser reduzido a barreiras físicas ou econômicas, tratando-se de um problema epistêmico em que a própria linguagem do direito, fundada na abstração, opera apagamentos sistemáticos das trajetórias negras.

Portanto, essa leitura rompe com diagnósticos administrativos tradicionais e revela que reformas institucionais só serão eficazes se enfrentarem a dimensão racial da própria produção normativa. Com efeito, as instituições não apenas falham em garantir direitos, elas moldam a própria percepção do que significa ser um sujeito de direitos no Brasil, reforçando imaginários que associam negritude a criminalidade, desordem e ameaça à paz pública.

Essas contribuições revelam que o problema do acesso à justiça não pode ser compreendido apenas a partir de indicadores de presença estatal, de infraestrutura ou de racionalidade administrativa. É preciso reconhecer que o próprio modelo epistemológico do direito, tal como construído a partir da modernidade europeia, opera segundo hierarquias raciais que definem quem é plenamente reconhecido como titular de direitos e quem permanece sob suspeita ou vulnerabilidade permanente.

Essa estrutura epistêmica do direito produz efeitos concretos de criminalização seletiva, dificuldade de acesso a órgãos de defesa, menor credibilidade atribuída a pessoas negras em depoimentos e processos, além de interpretações jurídicas que reproduzem estereótipos racializados.

Ao integrar Fanon, Hartman, Denise Ferreira da Silva, Vargas e Pires, a crítica jurídica negra ilumina dimensões estruturais da exclusão que não aparecem apenas na distribuição territorial das instituições, mas na constituição do próprio sujeito jurídico. Essa perspectiva será essencial para analisar, nos capítulos seguintes, se a Justiça Itinerante constitui apenas uma extensão administrativa do Estado, sujeita, portanto, às mesmas lógicas de exclusão, ou se representa possibilidade real de ruptura com os padrões racializados de produção da cidadania jurídica.

---

<sup>37</sup> PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Encruzilhadas da justiça: raça, gênero e direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Desse modo, a crítica jurídica negra mostra que a desigualdade racial não é um efeito colateral das instituições jurídicas, mas parte constitutiva de sua formação histórica. Essa perspectiva é indispensável para a presente pesquisa porque condiciona a própria interpretação da Justiça Itinerante, pois não basta analisar sua estrutura normativa ou seu alcance territorial.

Portanto, é preciso compreender se essa política pública é capaz de tensionar ou se acaba reproduzindo as gramáticas epistêmicas que historicamente produziram o sujeito negro como destinatário residual da justiça.

A síntese crítica oferecida por essas abordagens, a sociológica, feminista, territorial e jurídica, evidencia que a exclusão vivenciada pelas populações negras no Brasil não decorre apenas da ausência material do Estado ou da precariedade de políticas públicas, mas de uma racionalidade que estrutura o próprio significado de cidadania.

A democracia racial, ao operar como regime de verdade que nega a centralidade da raça, reforça uma epistemologia estatal que produz sujeitos jurídicos desiguais, territórios hierarquizados e formas diferenciadas de acesso aos direitos. É nesse entrecruzamento entre ideologia racial, produção do espaço e sujeição jurídica que se inscreve a experiência contemporânea de acesso à justiça.

Assim, compreender como essas camadas se articulam não é apenas exercício teórico, mas condição necessária para analisar, no capítulo seguinte, se políticas como a Justiça Itinerante representam possibilidade efetiva de reconstrução da cidadania mutilada ou se permanecem capturadas pelas mesmas lógicas racializadas que estruturam historicamente o sistema de justiça brasileiro.

### 3. ACESSO À JUSTIÇA E JUSTIÇA ITINERANTE NO BRASIL

#### 3.1. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça ocupa posição central no constitucionalismo brasileiro e integra o núcleo essencial dos direitos fundamentais. O art. 5º, XXXV, da Constituição estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, consagrando uma garantia que transcende o plano processual e se projeta como condição de possibilidade da própria cidadania<sup>38</sup>.

Nessa perspectiva, o acesso à justiça não se reduz à mera abertura formal dos tribunais; constitui, antes, exigência de que o Estado assegure condições materiais, institucionais e territoriais para que todos os indivíduos possam reivindicar direitos, prevenir violações e participar do espaço público.

A doutrina clássica dirigida ao tema, particularmente a obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, demonstrou que o acesso à justiça deve ser compreendido como política pública contínua e multidimensional<sup>39</sup>.

Suas “ondas renovatórias”, materializadas na assistência jurídica, tutela coletiva e reformas estruturais, revelaram que o sistema de justiça precisa ser reorganizado para enfrentar desigualdades socioeconômicas, culturais e geográficas que impedem grupos vulnerabilizados de acionar as instituições. Essa compreensão encontrou forte ressonância no processo constituinte de 1987-1988, momento no qual o Brasil redefiniu sua arquitetura estatal e incorporou a promessa de democratização do acesso às instituições republicanas. Além disso, a concepção contemporânea de acesso à justiça exige que esse direito seja compreendido como dimensão constitutiva da própria legitimidade democrática.

Estudos recentes da sociologia jurídica apontam que a capacidade de reivindicar direitos não se distribui de modo uniforme na sociedade. Ao contrário, acompanha padrões históricos de desigualdade que atravessam raça, classe, gênero e território. Nessa chave, o acesso à justiça deixa de ser apenas mecanismo instrumental e se converte em expressão das condições reais de pertencimento político no Estado constitucional.

Ao interpretar o acesso à justiça como elemento da estrutura básica da sociedade, a teoria da justiça de John Rawls ilumina a dimensão institucional dessa garantia, uma vez que

---

<sup>38</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

<sup>39</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Fabris, 1988.

liberdades básicas só são efetivas quando acompanhadas de mecanismos capazes de assegurar que indivíduos, sobretudo os menos favorecidos, consigam exercê-las concretamente<sup>40</sup>.

Essa articulação entre justiça distributiva e capacidades efetivas permite compreender que o acesso à justiça opera como indicador qualificado da igualdade material, pois não basta que indivíduos disponham de direitos formais; é necessário que os arranjos institucionais removam barreiras históricas, especialmente aquelas produzidas pela racialização do território brasileiro.

Assim, a análise rawlsiana ganha densidade quando conectada ao diagnóstico empírico das desigualdades estruturais que moldam as trajetórias de grupos racializados.

No caso brasileiro, marcado por desigualdades raciais, territoriais e socioeconômicas persistentes, esse argumento exige reconhecer que o acesso formal aos tribunais não é suficiente, sendo preciso garantir que populações historicamente excluídas tenham as mesmas oportunidades reais de reivindicar seus direitos.

Essa compreensão é aprofundada pelo enfoque das capacidades de Amartya Sen, para quem a justiça não deve ser medida apenas pela titularidade de direitos, mas pela possibilidade de transformá-los em funcionamentos efetivos<sup>41</sup>.

A ausência de defensorias, a distância entre comunidades e sedes de varas judiciais, a falta de documentação civil e a precariedade de transporte público são formas de privação de capacidades políticas, pois impedem indivíduos de participar plenamente da vida institucional.

Martha Nussbaum, ao sistematizar a noção de capacidades centrais, reforça que o acesso à justiça se vincula ao controle sobre o ambiente político e, portanto, à própria dignidade humana<sup>42</sup>.

Por sua vez, pesquisas empíricas do campo sociológico e da sociologia jurídica reforçam que o acesso à justiça no Brasil é profundamente desigual. A exemplo, tem-se as contribuições de Fabiana Luci de Oliveira, que evidencia que a distribuição territorial dos serviços jurídicos tais como fóruns, juzizados especiais, defensorias, cartórios, segue padrões que não refletem a vulnerabilidade da população, mas sim critérios administrativos que privilegiam centros urbanos e regiões de maior desenvolvimento econômico<sup>43</sup>.

Como resultado, comunidades rurais, ribeirinhas, quilombolas e periferias urbanas enfrentam barreiras estruturais que vão muito além do custo econômico, tais como distâncias

---

<sup>40</sup> RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

<sup>41</sup> SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

<sup>42</sup> NUSSBAUM, Martha. **Creating capabilities**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

<sup>43</sup> OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Sociedade civil e acesso à justiça**. São Paulo: Sumaré, 2008.

extensas, falta de transporte regular, ausência de informações jurídicas e inexistência de serviços básicos de documentação civil.

É oportuno destacar que essa desigualdade não se explica apenas por fatores socioeconômicos; ela é racialmente estruturada como demonstra Silvio Almeida, para quem o racismo estrutural molda práticas estatais e institucionais, produzindo padrões recorrentes de sub-representação e exclusão<sup>44</sup>.

O acesso à justiça é um desses espaços de desigualdade: populações negras são aquelas que, proporcionalmente, mais enfrentam obstáculos para acionar o Estado, seja por barreiras territoriais, seja por práticas institucionais que reproduzem estereótipos, desconfiança e respostas punitivas.

Thula Pires aprofunda esse diagnóstico ao argumentar que a neutralidade jurídica funciona como tecnologia de apagamento das experiências negras, convertendo desigualdades raciais em “não problemas” do ponto de vista das instituições<sup>45</sup>.

A reflexão territorial de Milton Santos ilumina esse quadro ao demonstrar que a cidadania brasileira é seletivamente distribuída no território, o que se comprova com o fato de o Estado se fazer presente de maneira desigual. Com efeito, o poder público comparece de forma intensa em áreas centrais e economicamente integradas, ao passo que mantém presença intermitente ou ausente nas periferias, sertões, áreas ribeirinhas e comunidades de maioria negra<sup>46</sup>.

Essa seletividade territorial opera como verdadeira barreira estrutural ao acesso à justiça, uma vez que onde o Estado não está, não há como reivindicar direitos. Ocorre que diante desse cenário, o direito fundamental de acesso à justiça exige do Estado brasileiro não apenas neutralidade procedimental, mas ações concretas de correção das desigualdades históricas, raciais e territoriais.

Esses elementos revelam que o acesso à justiça não pode ser compreendido em termos estritamente jurídicos, pois sua efetividade depende da interação entre desenho institucional, estrutura territorial do Estado e desigualdades historicamente construídas. A literatura contemporânea tem enfatizado que, em países marcados pela colonialidade do poder, como o Brasil, a forma de presença territorial das instituições jurídicas constitui variável essencial para avaliar se o acesso à justiça cumpre sua promessa constitucional.

---

<sup>44</sup> ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

<sup>45</sup> PIRES, Thula R. O. **Encruzilhadas da justiça**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>46</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

Portanto, o direito de acesso à justiça, enquanto política pública constitucional, demanda compromisso com equidade, territorialização dos serviços e reconhecimento das desigualdades estruturais que marcam a vida social, e modo que somente a partir dessa leitura ampliada é possível compreender o papel da Justiça Itinerante como mecanismo institucional voltado a preencher vazios estatais e a enfrentar desigualdades que atravessam raça, território e cidadania.

### 3.2. BARREIRAS ESTRUTURAIS E DESIGUALDADES TERRITORIAIS

A efetividade do direito fundamental de acesso à justiça depende, em larga medida, da forma como o Estado se distribui pelo território brasileiro. A Constituição de 1988 vislumbrou um modelo de cidadania universal, mas sua implementação ocorre em um espaço profundamente desigual, no qual a presença institucional do Estado varia conforme traços históricos, raciais, econômicos e geográficos<sup>47</sup>.

Segundo o autor, essa assimetria produz barreiras estruturais que impedem milhões de brasileiros de acessar direitos básicos, configurando um descompasso entre a promessa constitucional e sua realização territorial.

Assim, do ponto de vista espacial, pode-se dizer que o Brasil apresenta um padrão de organização que combina grande extensão territorial, concentração de serviços em áreas metropolitanas e fragilidade de infraestrutura em localidades remotas.

A literatura sociológica e geográfica demonstra que a distribuição de equipamentos estatais - escolas, hospitais, cartórios, varas judiciais, defensorias, agências públicas - não acompanha a dispersão demográfica, mas se concentra onde há maior densidade econômica e integração aos fluxos de capital<sup>48</sup>.

Essa seletividade compromete a universalidade do acesso à justiça, pois submete populações inteiras a obstáculos que não derivam de suas condições individuais, mas da própria arquitetura territorial do Estado. Relatórios do IBGE e do CNJ revelam que as regiões Norte e Nordeste possuem proporção significativamente menor de unidades judiciais por habitante,

---

<sup>47</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

<sup>48</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

maior distância média entre comunidades e sedes de varas, e menor disponibilidade de serviços de documentação civil<sup>49</sup>.

Essa dinâmica reforça aquilo que a literatura denomina “injustiça espacial”, fenômeno pelo qual a distribuição desigual de equipamentos públicos produz mapas diferenciados de cidadania, e isso se verifica no fato de que os territórios centrais acumulam recursos institucionais, ao passo em que os territórios periféricos vivenciam a escassez como condição estrutural.

Em territórios amazônicos, ribeirinhos ou sertões semiáridos, alcançar uma unidade judicial pode exigir deslocamentos de dezenas ou centenas de quilômetros, frequentemente dependentes de transporte irregular, fluvial ou precário. Esse cenário demonstra que a distância territorial é, na prática, uma forma de desigualdade jurídica, que se torna ainda mais evidente quando analisada sob o prisma racial. Levantamentos do IBGE mostram que populações negras se concentram justamente nas regiões com menor oferta de infraestrutura pública e menor densidade institucional<sup>50</sup>.

Nas periferias urbanas, quilombos, comunidades ribeirinhas e áreas rurais, a ausência histórica do Estado se traduz em precariedade documental, insegurança jurídica e invisibilidade administrativa.

Como observa Silvio Almeida, a distribuição desigual dos serviços públicos é uma das expressões mais diretas do racismo estrutural, pois transforma diferenças históricas em desigualdades persistentes<sup>51</sup>.

A falta de documentação civil é um dos exemplos mais contundentes dessa desigualdade estrutural. Estudos demonstram que pessoas negras são desproporcionalmente afetadas pela “subdocumentação”, fenômeno que impede o exercício de direitos básicos como matrícula escolar, benefícios socioassistenciais, aposentadorias, inscrição no CPF, registro de nascimento<sup>52</sup>.

Em outras palavras: sem documentos, o indivíduo sequer pode ingressar em muitos serviços estatais, tornando-se invisível às estatísticas e inacessível às instituições jurídicas., sendo que essa barreira antecede o acesso ao Judiciário e impede a própria formação do sujeito jurídico.

---

<sup>49</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023.

<sup>50</sup> IBGE. **Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

<sup>51</sup> ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

<sup>52</sup> DINIZ, Debora; BARBOSA, Lívia. **A ausência de documentos como forma de exclusão social**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, 2018.

Em termos práticos, a ausência de documentação impede que o sujeito jurídico se constitua plenamente perante o Estado. Assim, a subdocumentação opera como forma de desfiliação institucional e revela a incapacidade do poder público de realizar direitos que dependem da identificação civil, tratando-se, portanto, de dimensão estrutural da desigualdade territorial, que recai de modo desproporcional sobre populações negras e ribeirinhas.

Fabiana Luci de Oliveira demonstra que a distribuição territorial de defensorias públicas, cartórios e fóruns não responde às desigualdades sociais, mas a critérios administrativos que privilegiam centros urbanos consolidados.

A autora entende que regiões com alta vulnerabilidade social e forte presença de populações negras recebem menos proteção jurídica formal, consolidando um ciclo de exclusão que se retroalimenta, pois onde não há Judiciário, não há demanda judicial, onde não há demanda, não se justifica alocação institucional, sendo exatamente esse raciocínio administrativo, que ignora que a ausência de demanda, decorrente da ausência histórica de acesso, e não da inexistência de conflitos ou necessidades<sup>53</sup>.

A literatura de geografia crítica tem mostrado que desigualdades territoriais não são meramente resultados contingentes de falhas administrativas, mas componentes estruturais da forma como o Estado brasileiro organiza sua presença institucional. É nesse ponto que a análise do território se integra ao debate constitucional, permitindo compreender o acesso à justiça como expressão de políticas espaciais historicamente racializadas.

A teoria de Milton Santos permite compreender esse cenário como resultado da produção desigual do território brasileiro, de tal modo que o país foi estruturado a partir de uma lógica dual que integra seletivamente certas regiões ao “meio técnico-científico-informacional” e mantém outras na condição de “territórios opacos”, onde o Estado comparece de modo fragmentado ou eventual<sup>54</sup>.

Para Santos, a distribuição desigual da justiça é parte constitutiva dessa produção territorial e com isso a presença institucional não é aleatória, mas consequência da forma como o Estado prioriza determinados espaços e negligencia outros.

A ausência de serviços jurídicos contínuos em territórios vulnerabilizados produz cidadanias intermitentes, que variam conforme a localização geográfica. Comunidades urbanas periféricas podem estar a poucos quilômetros de fóruns centrais, mas encontram obstáculos de

---

<sup>53</sup> OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Sociedade civil e acesso à justiça**. São Paulo: Sumaré, 2008.

<sup>54</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

transporte, violência urbana, ausência de transporte público acessível e desconhecimento institucional.

Comunidades rurais e ribeirinhas enfrentam barreiras ainda mais intensas, agravadas por pobreza, isolamento informacional e carência de equipamentos públicos. Essas desigualdades configuram o que Raquel Rolnik denomina “cartografia da desigualdade institucional”, na qual o mapa da cidadania coincide com o mapa do desenvolvimento econômico<sup>55</sup>.

A dimensão racial desse fenômeno se manifesta não apenas na distribuição desigual de serviços, mas no modo como o Estado se relaciona com diferentes territórios. Pesquisas mostram que a presença estatal nas periferias negras é marcada majoritariamente por ações policiais, e não por políticas de proteção, orientação jurídica ou garantia de direitos<sup>56</sup>.

Esse padrão reforça o diagnóstico de Nancy Fraser sobre “injustiça de reconhecimento” em que determinados grupos não são percebidos como destinatários legítimos da proteção institucional, mas como objetos de controle ou suspeição<sup>57</sup>.

Essas barreiras estruturais configuram um cenário em que a efetividade do acesso à justiça depende da criação de políticas públicas capazes de romper com a seletividade territorial e racial da presença estatal.

É nesse contexto que surge a necessidade de mecanismos como a Justiça Itinerante, cujo objetivo institucional é justamente preencher vazios de cidadania produzidos pela ausência histórica do Estado. Contudo, para compreender plenamente sua função, é indispensável analisar a normativa constitucional que fundamenta essa política, tema da seção seguinte.

### 3.3. NORMATIVA CONSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ITINERANTE

A Justiça Itinerante possui fundamento direto na Constituição da República de 1988, especialmente na articulação entre o direito fundamental de acesso à justiça e o dever estatal de promoção da igualdade material.

A cláusula da inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, XXXV, ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, não assegura apenas a abertura formal das instâncias judiciais, mas impõe ao Estado a obrigação

---

<sup>55</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2019.

<sup>56</sup> WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência** 2016. Rio de Janeiro: Flacso, 2016.

<sup>57</sup> FRASER, Nancy. **Justice interruptus**. New York: Routledge, 1997.

de estruturar o sistema de justiça de modo a torná-lo efetivamente acessível, sobretudo em contextos marcados por desigualdades territoriais e sociais<sup>58</sup>.

A centralidade do acesso à justiça no arranjo constitucional revela que o constituinte reconheceu explicitamente a desigualdade territorial e social do país. Assim, a abertura constitucional para modelos descentralizados de prestação jurisdicional, como a Justiça Itinerante, não é exceção, mas expressão coerente do projeto republicano de universalização dos direitos.

A leitura sistemática da Constituição evidencia que o acesso à justiça deve ser compreendido como direito de fruição concreta, sendo que essa compreensão decorre da conjugação entre o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os objetivos fundamentais da República de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos I e III), a cláusula da igualdade material (art. 5º, caput) e o dever de prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 5º, LXXIV)<sup>59</sup>.

Trata-se, portanto, de um modelo constitucional que exige do Judiciário não apenas neutralidade formal, mas capacidade institucional de enfrentar obstáculos estruturais ao exercício de direitos. Nesse contexto normativo, a Justiça Itinerante se configura como mecanismo institucional legítimo de remoção de barreiras geográficas, econômicas e simbólicas que afastam parcelas significativas da população do sistema judicial.

A literatura clássica sobre acesso à justiça já advertia que a mera existência de tribunais não garante a efetividade do direito, sendo indispensável considerar fatores territoriais, organizacionais e sociais que condicionam o ingresso real dos cidadãos no sistema jurídico<sup>60</sup> e por isso mesmo que a Constituição de 1988 positivou expressamente a possibilidade de organização da Justiça Itinerante em diferentes ramos do Judiciário.

No âmbito da Justiça Federal, o art. 107, §2º, autoriza a realização de audiências e demais funções jurisdicionais descentralizadas por meio de varas itinerantes. A Justiça do Trabalho contempla previsão semelhante no art. 115, §1º, enquanto o art. 125, §7º, reconhece a possibilidade de instalação de justiça itinerante no âmbito estadual, inclusive com a realização de audiências fora das sedes judiciais<sup>61</sup>.

Esses dispositivos afastam qualquer interpretação restritiva que vincule a itinerância a um único ramo do Judiciário, evidenciando tratar-se de técnica

---

<sup>58</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

<sup>59</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

<sup>60</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>61</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

constitucionalmente autorizada para enfrentar desigualdades territoriais de acesso à jurisdição. No plano infraconstitucional, a legislação dos Juizados Especiais reforça a compatibilidade da itinerância com a racionalidade constitucional do acesso à justiça.

A Lei nº. 9.099/1995 admite expressamente a atuação de Juizados Especiais Itinerantes, orientados pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade<sup>62</sup>.

De modo complementar, a Lei nº 10.259/2001, ao disciplinar os Juizados Especiais Federais, também prevê a possibilidade de atuação descentralizada, reforçando a vocação do modelo para alcançar populações afastadas das sedes judiciais federais<sup>63</sup>.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, ao promover a reforma do Poder Judiciário, fortaleceu o paradigma da efetividade jurisdicional e criou condições institucionais mais favoráveis à consolidação de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à justiça.

A introdução expressa da garantia da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII) e a criação do Conselho Nacional de Justiça contribuíram para a consolidação de uma agenda de governança judicial orientada por critérios de eficiência, planejamento e universalização do acesso<sup>64</sup>.

Embora a EC nº 45 não trate especificamente da Justiça Itinerante, sua lógica normativa amplia o espaço institucional para políticas de territorialização da jurisdição como instrumentos legítimos de concretização dos direitos fundamentais. Todavia, no exercício dessa governança nacional, o Conselho Nacional de Justiça passou a estabelecer diretrizes estratégicas aplicáveis a todo o Poder Judiciário.

A Resolução CNJ nº 325/2020, que instituiu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021–2026, inclui expressamente a ampliação do acesso à justiça e a atenção a populações vulnerabilizadas como objetivos centrais do sistema judicial<sup>65</sup>.

Ainda que não discipline de forma uniforme a Justiça Itinerante, essa normativa fornece base institucional para que tribunais federais e estaduais adotem práticas de descentralização e territorialização da prestação jurisdicional.

---

<sup>62</sup> BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm). Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

<sup>63</sup> BRASIL. **Lei nº 10.259**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm). Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

<sup>64</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

<sup>65</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325**, de 29 de junho de 2020.

No âmbito da Justiça Federal, o Conselho da Justiça Federal editou a Resolução CJF nº 736/2022, estabelecendo parâmetros de planejamento, execução e monitoramento das ações itinerantes desenvolvidas pelos Tribunais Regionais Federais<sup>66</sup>.

Ainda assim, a normatividade federal revela um desafio persistente, que é a ausência de parâmetros que incorporem a variável racial na organização das ações itinerantes. A Constituição exige igualdade material, mas a regulação administrativa ainda carece de mecanismos que permitam identificar se a política atinge, prioritariamente, os grupos mais vulnerabilizados pelo processo histórico de exclusão racial.

Esses atos normativos, contudo, não esgotam o regime jurídico da Justiça Itinerante, nem podem ser tomados como paradigma exclusivo da política pública em âmbito nacional. Eles representam a materialização setorial de um dever constitucional mais amplo, que igualmente vincula os Tribunais de Justiça estaduais, os quais editam atos normativos próprios para disciplinar suas iniciativas de itinerância e atendimento descentralizado.

Dessa forma, a Justiça Itinerante não constitui política pública de um ramo específico do Judiciário, mas instrumento constitucionalmente legítimo de democratização do acesso à justiça, de modo que sua unidade não decorre da uniformidade dos modelos institucionais, mas da finalidade constitucional comum de enfrentar desigualdades territoriais, sociais e institucionais que impedem a plena fruição dos direitos fundamentais em um país marcado por profundas assimetrias regionais e raciais<sup>67</sup>.

#### 3.4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL, DIRETRIZES E IMPLEMENTAÇÃO

A implementação da Justiça Itinerante no Brasil não decorre de um modelo institucional único ou centralizado, mas de uma arquitetura plural, construída a partir de diretrizes nacionais e operacionalizada por arranjos administrativos diversos no âmbito da Justiça Federal e da Justiça Estadual.

Essa pluralidade não representa fragilidade normativa, mas expressão direta do desenho federativo do Poder Judiciário e da necessidade de adaptação das políticas de acesso à justiça às distintas realidades territoriais do país. A unidade da política reside menos na

---

<sup>66</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução CJF nº 736**, de 12 de julho de 2022.

<sup>67</sup> SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2001.

homogeneidade procedimental e mais na finalidade constitucional comum de remover barreiras estruturais ao acesso à jurisdição.

Essa heterogeneidade federativa reforça a necessidade de compreender a Justiça Itinerante como política pública de caráter adaptativo, pois em vez de um modelo uniforme, o Brasil dispõe de arranjos institucionais que dialogam diretamente com as características socioterritoriais de cada região

No plano da governança nacional, o Conselho Nacional de Justiça exerce papel transversal relevante ao estabelecer parâmetros gerais de planejamento, gestão e avaliação das políticas judiciárias. Embora o CNJ não tenha editado resolução única e específica dedicada exclusivamente à Justiça Itinerante em todos os ramos, suas normas estruturantes, em especial aquelas voltadas à estratégia nacional do Judiciário, à eficiência institucional e à ampliação do acesso à justiça, conformam o ambiente normativo no qual a itinerância se desenvolve.

A Resolução CNJ nº 325/2020, ao instituir a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021–2026, insere de forma explícita a ampliação do acesso à justiça entre os objetivos estratégicos do sistema judicial, reconhecendo a necessidade de políticas diferenciadas para o atendimento de populações vulnerabilizadas e de regiões com baixa densidade institucional<sup>68</sup>.

Essa diretriz confere legitimidade administrativa às iniciativas de territorialização da jurisdição, ainda que não imponha modelo operacional uniforme.

No âmbito da Justiça Federal, observa-se maior grau de normatização e padronização institucional. O Conselho da Justiça Federal exerce função central na organização da política de itinerância, tendo editado a Resolução CJF nº 736/2022, que estabelece parâmetros para o planejamento, a execução e o monitoramento das ações itinerantes realizadas pelos Tribunais Regionais Federais<sup>69</sup>.

Essa normativa exige a elaboração de planos anuais, a definição prévia das localidades atendidas, a especificação dos serviços ofertados e a produção de relatórios institucionais, o que confere maior previsibilidade e capacidade de avaliação à política no

---

<sup>68</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020.** Institui a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021–2026. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/observatorio2/normas/normas/cnj/resolucao-no-325-de-29-de-junho-de-2020/view>. Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

<sup>69</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução CJF nº 736, de 12 de julho de 2022.** Dispõe sobre as diretrizes para a aquisição, utilização e controle de veículos no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/orcamento-e-financas-na-justica-federal-1/legislacao/normativos-cjf-2/resolucoes-1/resolucao-cjf-736-2021-diretrizes-para-a-aquisicao-utilizacao-e-controle-de-veiculos>. Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

âmbito federal. Os TRFs, por sua vez, detalham a execução por meio de atos administrativos internos, disciplinando composição das equipes, logística, parcerias interinstitucionais e fluxos procedimentais.

Do ponto de vista operacional, a Justiça Federal Itinerante concentra-se, predominantemente, em regiões de difícil acesso às sedes judiciárias federais, como áreas amazônicas, ribeirinhas, indígenas e zonas rurais extensas. Nessas localidades, a itinerância assume caráter multifuncional, articulando prestação jurisdicional com serviços administrativos e previdenciários, em cooperação com órgãos federais como o INSS, a Receita Federal e a Defensoria Pública da União.

A literatura recente sobre governança judicial destaca que políticas territorializadas, como a itinerância, exigem coordenação interinstitucional contínua e mecanismos de avaliação sensíveis às desigualdades locais. Sem esses elementos, a política tende a reproduzir os limites estruturais que pretende superar.

Os relatórios institucionais do CJF indicam que, embora essas ações possuam relevância simbólica e prática, sua abrangência territorial é limitada pela própria distribuição constitucional de competências da Justiça Federal, o que impede que sua atuação seja tomada como eixo exclusivo da política de itinerância no país<sup>70</sup>.

A Justiça Estadual apresenta estrutura institucional significativamente distinta. Os Tribunais de Justiça, detentores de competência residual ampla e responsáveis pela maior parte das demandas judiciais cotidianas, assumem papel central na efetivação territorial do acesso à justiça.

Diferentemente do âmbito federal, não há, no plano nacional, norma única que discipline de forma padronizada a Justiça Itinerante estadual. Cada Tribunal de Justiça estrutura suas iniciativas por meio de resoluções próprias, atos das corregedorias gerais, programas institucionais permanentes ou projetos vinculados à justiça comunitária, unidades móveis e ações de interiorização da jurisdição<sup>71</sup>. Essa diversidade normativa reflete, ao mesmo tempo, autonomia administrativa e adaptação às realidades locais.

Os relatórios do CNJ e dos próprios tribunais estaduais evidenciam que a itinerância estadual assume múltiplas formas: atendimento judicial em unidades móveis, mutirões de conciliação, projetos de documentação civil, ações voltadas à família, infância, violência doméstica, registros públicos e mediação comunitária.

---

<sup>70</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Relatório da Justiça Federal Itinerante**. Brasília: CJF, 2022.

<sup>71</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Itinerante: diretrizes e práticas institucionais**. Brasília: CNJ, 2021.

Em muitos estados, essas ações contam com parcerias com defensorias públicas estaduais, ministérios públicos, cartórios extrajudiciais, prefeituras e órgãos de assistência social, o que amplia o espectro de serviços oferecidos.

Um dado relevante identificado nos relatórios é que a Justiça Estadual apresenta maior frequência e regularidade das ações itinerantes, especialmente em municípios de pequeno porte, distritos rurais e periferias urbanas, onde a presença permanente de varas judiciais é limitada<sup>72</sup>.

Do ponto de vista procedimental, tanto na esfera federal quanto na estadual, a logística e a adaptação territorial constituem elementos determinantes da efetividade da política. A realização de ações itinerantes exige planejamento prévio, deslocamento de equipes, instalação de estruturas provisórias e articulação com lideranças locais.

Em regiões de difícil acesso, utilizam-se embarcações, unidades móveis ou espaços comunitários adaptados, como escolas e associações, o que evidencia a necessidade de moldar a prestação jurisdicional às especificidades do território<sup>73</sup>.

Esses procedimentos não são acessórios, mas integram o próprio desenho institucional da itinerância, distinguindo-a das formas tradicionais de organização do Judiciário. No que se refere ao monitoramento e à avaliação, observa-se cenário heterogêneo. A Justiça Federal dispõe de mecanismos mais sistematizados de produção de relatórios, exigidos pelo CJF, enquanto a Justiça Estadual apresenta grande variação na qualidade, na periodicidade e no conteúdo dos registros administrativos.

Em ambos os ramos, contudo, persiste lacuna significativa quanto à coleta de dados sociodemográficos, especialmente no que se refere à variável racial, o que limita análises mais precisas sobre o impacto da política nos territórios historicamente racializados<sup>74</sup>.

Essa ausência de dados não decorre de omissão pontual, mas de uma concepção institucional que ainda não incorporou a raça como categoria relevante de planejamento e avaliação.

Em síntese, a estrutura institucional da Justiça Itinerante no Brasil é marcada por pluralidade normativa, assimetrias de governança e diferentes níveis de capilaridade territorial. Essa diversidade não descaracteriza a política, mas impõe a necessidade de análises que

---

<sup>72</sup> SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2001.

<sup>73</sup> Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Barco da Justiça: relatório institucional**. Porto Alegre: TRF4, 2020.

<sup>74</sup> PIRES, Thula. **Encruzilhadas da justiça: raça, direito e produção do não ser**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

reconheçam a coexistência de experiências federais e estaduais e evitem generalizações indevidas.

É preciso reconhecer que compreender essa arquitetura multifacetada é uma condição indispensável para avaliar, nos capítulos seguintes, os limites e as potencialidades da itinerância enquanto política pública de democratização do acesso à justiça em um país marcado por profundas desigualdades territoriais e raciais.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que a ausência de dados sociorraciais nos registros das ações itinerantes reforça a necessidade de aprimoramento metodológico, pois sem identificar quem é atendido, em que condições e com quais resultados, torna-se difícil avaliar se a política cumpre sua finalidade constitucional de enfrentar desigualdades estruturalmente racializadas.

### 3.5. LIMITES, POTENCIALIDADES E A AUSÊNCIA DE RECORTE RACIAL

Embora a Justiça Itinerante represente avanço institucional relevante na ampliação do acesso à justiça, sua implementação revela limites que decorrem tanto do desenho normativo quanto das condições históricas de produção das desigualdades territoriais no Brasil.

Esses limites não se apresentam de forma homogênea entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, mas compartilham um núcleo comum: a ausência de parâmetros capazes de captar a dimensão racial da exclusão jurídica. Tal lacuna compromete a avaliação da efetividade da política pública e restringe sua capacidade transformadora<sup>75</sup>.

No âmbito da Justiça Federal, um dos limites centrais decorre do alcance territorial condicionado à distribuição constitucional de competências. A atuação itinerante federal concentra-se em matérias previdenciárias, assistenciais e administrativas, o que confere relevância social às ações, mas restringe sua incidência sobre conflitos cotidianos que afetam diretamente a cidadania básica.

Além disso, embora os relatórios produzidos pelo Conselho da Justiça Federal apresentem maior grau de sistematização administrativa, persistem lacunas importantes no registro de dados sociodemográficos, sobretudo no que se refere à raça/cor das pessoas atendidas<sup>76</sup>. A ausência dessa variável impede verificar se a política alcança, de modo

---

<sup>75</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>76</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Relatório de Monitoramento da Justiça Itinerante**. Brasília: CJF, 2022.

prioritário, populações negras situadas em territórios historicamente marcados pela ausência do Estado.

Na Justiça Estadual, os limites assumem feições distintas. Apesar da maior capilaridade territorial e da competência ampla para tratar de demandas locais tais como família, registros públicos, conflitos comunitários e direitos fundamentais de baixa complexidade, a itinerância estadual apresenta elevado grau de heterogeneidade institucional.

Cada Tribunal de Justiça define seus próprios modelos de atuação, critérios de escolha das localidades, periodicidade das ações e mecanismos de registro. Essa fragmentação normativa dificulta a consolidação de uma política nacional coordenada e compromete a comparabilidade dos dados entre os estados<sup>77</sup>. Em muitos casos, a ausência de relatórios sistemáticos e de indicadores padronizados torna invisível o impacto real da itinerância sobre os territórios racializados.

Há, ainda, limites operacionais comuns às duas esferas. A intermitência temporal das ações constitui um dos mais relevantes. Em diversas localidades, a Justiça Itinerante comparece de forma episódica, com intervalos prolongados entre uma ação e outra, o que dificulta o acompanhamento processual, a continuidade do atendimento e a consolidação da confiança institucional.

Essa presença descontínua reforça a percepção de que o Estado se manifesta de maneira excepcional nos territórios periféricos, e não como presença estável e estruturada<sup>78</sup>. Embora a itinerância reduza a distância física entre o Judiciário e a população, ela não elimina, por si só, a desigualdade institucional que marca esses espaços.

O limite mais estrutural, contudo, reside na ausência de recorte racial nos bancos de dados, nas diretrizes operacionais e nos instrumentos de avaliação da política pública. Nem a Justiça Federal nem a Justiça Estadual incorporam, de modo sistemático, a variável raça/cor nos registros administrativos das ações itinerantes.

Essa omissão não pode ser compreendida como falha meramente técnica. Como argumenta Thula Pires, a neutralidade jurídica opera como mecanismo de apagamento das experiências negras, produzindo uma epistemologia institucional que torna a raça irrelevante exatamente nos contextos em que ela estrutura a exclusão<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Itinerante: diretrizes e práticas institucionais**. Brasília: CNJ, 2021.

<sup>78</sup> SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e democracia**. São Paulo: Sumaré, 2001.

<sup>79</sup> PIRES, Thula. **Encruzilhadas da justiça: raça, direito e produção do não ser**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

A inexistência de dados raciais impede diagnósticos rigorosos e naturaliza a distribuição desigual da presença estatal. Essa lacuna é particularmente problemática em um país cuja formação territorial está profundamente associada à racialização da cidadania. Estudos de Florestan Fernandes demonstram que a abolição formal não se traduziu em integração material dos negros à ordem social, produzindo um padrão persistente de desigualdade que se expressa também na distribuição dos serviços públicos<sup>80</sup>.

Silvio Almeida, ao tratar do racismo estrutural, evidencia que instituições aparentemente neutras reproduzem desigualdades quando ignoram os marcadores sociais que organizam o acesso aos direitos<sup>81</sup>.

Assim, a Justiça Itinerante, ao não incorporar tais marcadores, corre o risco de reforçar, ainda que involuntariamente, a lógica da democracia racial como ideologia que oculta desigualdades reais.

Apesar desses limites, a política apresenta potencialidades significativas. A principal delas é a capacidade de romper, ainda que temporariamente, a rigidez espacial do Judiciário e de criar canais diretos de comunicação entre o Estado e populações historicamente excluídas.

A presença física de magistrados e equipes multidisciplinares em territórios periféricos produz efeitos simbólicos relevantes, ampliando a percepção de pertencimento institucional e de reconhecimento jurídico. Essa dimensão relacional é especialmente importante em contextos nos quais a presença estatal se dá predominantemente por meio de práticas repressivas<sup>82</sup>.

Outra potencialidade reside na possibilidade de integração interinstitucional. As ações itinerantes, ao reunirem Judiciário, defensorias, ministérios públicos e órgãos administrativos, permitem respostas mais completas às demandas sociais, especialmente no que se refere à documentação civil e ao acesso a benefícios sociais. Quando articulada de forma contínua e orientada por diagnóstico territorial qualificado, a itinerância pode funcionar como instrumento de redistribuição institucional, aproximando serviços públicos de territórios sistematicamente desassistidos<sup>83</sup>.

Todavia, a realização dessas potencialidades depende de reorientação metodológica da política pública. A itinerância precisa deixar de ser concebida apenas como solução logística

---

<sup>80</sup> FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. São Paulo: Globo, 2007.

<sup>81</sup> ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

<sup>82</sup> GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

<sup>83</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

para a distância geográfica e passar a incorporar critérios de priorização racial e territorial. Sem essa inflexão, a política tende a operar no limite de sua capacidade transformadora, reproduzindo a seletividade espacial do Estado.

É precisamente essa lacuna da ausência de recorte racial associado à territorialização das ações que fundamenta a necessidade da análise empírica desenvolvida no Capítulo 4, na qual o cruzamento entre dados do IBGE e registros institucionais busca revelar aquilo que os relatórios oficiais não evidenciam.

### 3.6. JUSTIÇA ITINERANTE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DEMOCRATIZAÇÃO JUDICIAL

A Justiça Itinerante pode ser compreendida como uma das principais expressões contemporâneas da tentativa do Poder Judiciário brasileiro de enfrentar as desigualdades estruturais que condicionam o acesso à justiça. Ao deslocar a prestação jurisdicional para fora dos espaços tradicionais do foro, a política rompe, ainda que parcialmente, com a lógica histórica de centralização territorial do Judiciário e reposiciona o Estado em relação aos territórios marcados pela exclusão social e racial<sup>84</sup>.

Nesse sentido, a itinerância não constitui apenas uma técnica administrativa de ampliação de atendimento, mas um instrumento de política pública voltado à democratização judicial. A concepção da Justiça Itinerante como política pública exige reconhecê-la como ação estatal dotada de intencionalidade, continuidade e capacidade de produzir efeitos estruturais.

Não se trata, portanto, de iniciativa episódica ou excepcional, mas de mecanismo institucional que expressa escolhas sobre onde, como e para quem o Judiciário se faz presente. Essas escolhas são profundamente atravessadas pelas desigualdades territoriais do país e, conseqüentemente, pela racialização do espaço, na medida em que a ausência ou precariedade da presença estatal incide de forma desproporcional sobre populações negras e pobres<sup>85</sup>.

Sob essa perspectiva, tanto a Justiça Federal quanto a Justiça Estadual desempenham papéis complementares na democratização do acesso à justiça. A Justiça Federal, ao atuar em regiões de difícil acesso e em territórios extensos com baixa densidade institucional, contribui para a materialização de direitos previdenciários, assistenciais e administrativos fundamentais.

---

<sup>84</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

<sup>85</sup> ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

A Justiça Estadual, por sua vez, exerce função ainda mais decisiva, dada sua competência ampla e sua capilaridade territorial, alcançando conflitos cotidianos que estruturam a cidadania básica, como registros civis, demandas familiares, regularização documental e acesso a serviços públicos essenciais<sup>86</sup>.

A política de itinerância somente pode ser compreendida como nacional quando essas duas dimensões são analisadas de forma integrada. A democratização judicial promovida pela Justiça Itinerante não se limita à redução de barreiras físicas ou geográficas. Ela envolve também a transformação das relações entre o Judiciário e os sujeitos que tradicionalmente se encontram à margem do sistema jurídico.

Em territórios nos quais a presença estatal é predominantemente repressiva ou burocrática, a chegada de equipes itinerantes cria oportunidades de escuta institucional, reconhecimento simbólico e mediação de conflitos em linguagem acessível. Estudos sobre acesso à justiça indicam que tais experiências têm potencial para ampliar a confiança pública nas instituições e fortalecer a percepção de pertencimento jurídico.

Essa dimensão simbólica adquire relevância particular em um país marcado pela persistência do mito da democracia racial. A invisibilização das desigualdades raciais na atuação institucional contribui para a naturalização da exclusão jurídica.

Ao se territorializar, a Justiça Itinerante expõe, ainda que de modo indireto, as assimetrias históricas da presença estatal e revela a necessidade de políticas que enfrentem explicitamente a racialização do acesso aos direitos. Nesse ponto, a itinerância dialoga com a crítica formulada por Milton Santos, segundo a qual o território é resultado da interação desigual entre sistemas de objetos e sistemas de ações, refletindo escolhas políticas que favorecem determinados grupos sociais<sup>87</sup>.

Contudo, para que a Justiça Itinerante se consolide como política pública efetivamente democratizadora, é necessário superar a concepção restrita que a associa apenas à superação da distância geográfica. Como demonstrado nas seções anteriores, o difícil acesso à justiça no Brasil é também institucional e racial.

Territórios que concentram populações negras enfrentam não apenas a ausência física do Judiciário, mas a dificuldade de transformar demandas sociais em comunicações juridicamente reconhecíveis. Sem incorporar critérios raciais e territoriais no planejamento e na

---

<sup>86</sup> SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2001.

<sup>87</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

avaliação das ações, a itinerância corre o risco de reproduzir a seletividade estrutural do Estado<sup>88</sup>.

Outro desafio relevante refere-se à fragilidade institucional da política. Em muitos tribunais, a Justiça Itinerante depende de iniciativas pontuais de gestão, disponibilidade orçamentária ou engajamento individual de magistrados e servidores. Essa condição limita sua capacidade de produzir efeitos duradouros e dificulta sua integração aos planejamentos estratégicos de médio e longo prazo.

Embora o Conselho Nacional de Justiça tenha incluído a ampliação do acesso à justiça entre os objetivos estratégicos do Judiciário, ainda há distância significativa entre esse reconhecimento normativo e a consolidação da itinerância como política estruturante<sup>89</sup>.

Apesar desses limites, a Justiça Itinerante apresenta características que a tornam instrumento promissor de democratização judicial. Sua lógica de atuação incorpora elementos centrais de políticas públicas voltadas à inclusão: aproximação territorial, articulação interinstitucional, simplificação procedimental e foco em populações vulnerabilizadas.

Quando orientada por diagnóstico territorial qualificado e integrada a outras políticas sociais, a itinerância pode contribuir para a redistribuição institucional do Judiciário, deslocando recursos, atenção e serviços para territórios historicamente marginalizados<sup>90</sup>.

Em síntese, a Justiça Itinerante deve ser compreendida como política pública em construção, cujo potencial democratizador depende da capacidade do Judiciário de reconhecer e enfrentar as desigualdades raciais e territoriais que estruturam o acesso à justiça no Brasil.

A ausência de dados raciais, a fragmentação institucional e a descontinuidade das ações limitam seus efeitos transformadores, mas não anulam sua relevância. Ao contrário, tais limites reforçam a necessidade de análises empíricas que tornem visíveis os padrões de exclusão ocultados pela neutralidade institucional.

É nesse contexto que se insere o Capítulo 4, dedicado ao cruzamento entre dados do IBGE e as ações da Justiça Itinerante, como estratégia analítica para revelar o que os registros administrativos não capturam.

---

<sup>88</sup> SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

<sup>89</sup> PIRES, Thula. *Encruzilhadas da justiça: raça, direito e produção do não ser*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

<sup>90</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 19 de junho de 2026.

## 4 ANÁLISE EMPÍRICA: CRUZAMENTO ENTRE DADOS DO IBGE E AÇÕES DA JUSTIÇA ITINERANTE

### 4.1 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

A análise empírica desenvolvida neste capítulo tem por objetivo examinar a distribuição territorial das ações de Justiça Itinerante no Brasil e confrontá-la com a configuração racial do território nacional, a partir de indicadores produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Trata-se de investigação que articula dados institucionais do Poder Judiciário, tanto da Justiça Federal quanto da Justiça Estadual, com estatísticas demográficas oficiais, buscando identificar padrões de presença, ausência e seletividade da atuação estatal no espaço.

A opção metodológica adotada não decorre de limitação contingencial, mas de uma escolha epistemológica consciente, alinhada ao referencial da geografia crítica e às abordagens contemporâneas de pesquisa empírica em direito.

Como demonstram estudos recentes sobre empiria judicial, a análise de políticas públicas no sistema de justiça exige o reconhecimento das limitações dos bancos de dados institucionais e a adoção de estratégias metodológicas que permitam contornar lacunas informacionais sem comprometer o rigor científico<sup>91</sup>.

No caso específico da Justiça Itinerante, verifica-se a inexistência sistemática de dados relativos à variável raça/cor nos registros administrativos, tanto na esfera federal quanto na estadual. Essa ausência não constitui apenas uma limitação técnica, mas reflete uma forma de produção institucional do conhecimento que tende a invisibilizar desigualdades raciais no interior das políticas públicas.

Pesquisas empíricas sobre o funcionamento do Judiciário brasileiro já identificaram que a falta de padronização e a baixa granularidade dos dados constituem obstáculos recorrentes à avaliação de impacto de programas institucionais<sup>92</sup>.

Diante desse cenário, a pesquisa opera por meio de um cruzamento indireto, territorial e estatístico, tomando o território como mediação analítica entre a ação estatal e as populações racializadas. Essa estratégia encontra fundamento na concepção de território formulada por Milton Santos, para quem o espaço constitui “um conjunto indissociável de

---

<sup>91</sup> FERRAZ, Leslie Shériida. **Desafios e limitações à pesquisa empírica em direito no Brasil**. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 4, n. 1, 2017.

<sup>92</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Itinerante Cooperativa na Amazônia Legal**. Brasília: CNJ, 2025.

sistemas de objetos e sistemas de ações”, sendo, portanto, expressão material das relações sociais, políticas e econômicas que estruturam a sociedade<sup>93</sup>.

A adoção do território como variável analítica central permite superar a ausência de dados raciais diretos, possibilitando inferências consistentes a partir da correlação entre a presença institucional do Estado e a distribuição sociodemográfica da população. Nesse sentido, analisar onde a Justiça Itinerante atua, e, sobretudo, onde não atua, revela padrões estruturais que não são captados pelos relatórios administrativos tradicionais.

Do ponto de vista operacional, a pesquisa estrutura-se em três eixos metodológicos complementares. O primeiro eixo consistiu na coleta e sistematização de dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especialmente dos relatórios Justiça em Números (edições de 2021 a 2023), bem como de painéis estatísticos e documentos institucionais relacionados às ações de Justiça Itinerante no âmbito dos Tribunais de Justiça estaduais<sup>94</sup>.

Esses materiais fornecem informações relevantes sobre volume de atendimentos, tipos de serviços prestados e distribuição regional das ações. Todavia, apresentam limitações importantes, como ausência de padronização metodológica entre tribunais, lacunas temporais e inexistência de variáveis sociodemográficas detalhadas, especialmente no que se refere à raça/cor dos usuários do sistema de justiça.

O segundo eixo metodológico concentrou-se nos dados produzidos pelo Conselho da Justiça Federal (CJF), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelos Tribunais Regionais Federais, que apresentam maior grau de sistematização no registro das ações itinerantes.

Estudos institucionais sobre a Justiça Federal Itinerante indicam que essa modalidade de prestação jurisdicional se desenvolveu como resposta a barreiras geográficas e estruturais, sobretudo em regiões de baixa densidade institucional, como a Amazônia Legal. Relatórios recentes de ações itinerantes em localidades como Boca do Acre, Xapuri, Lábrea e Humaitá evidenciam a centralidade dessa política em territórios marcados por isolamento geográfico e vulnerabilidade social<sup>95</sup>.

Apesar disso, tais bancos de dados também apresentam limitações relevantes, notadamente a ausência de georreferenciamento detalhado e de variáveis raciais, o que impede

---

<sup>93</sup> SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

<sup>94</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL; IPEA. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Brasília: CJF, 2012.

<sup>95</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatórios de Justiça Itinerante (São Félix do Xingu; Lábrea; Humaitá; Boca do Acre; Xapuri)**.

análises diretas sobre o perfil sociodemográfico das populações atendidas. Essa limitação reforça a necessidade de tratamento analítico complementar.

O terceiro eixo metodológico consistiu no cruzamento desses dados institucionais com os indicadores raciais e territoriais produzidos pelo IBGE, especialmente aqueles constantes do Censo Demográfico de 2010 e das estimativas populacionais mais recentes, bem como das publicações “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil”<sup>96</sup>.

Esses dados permitem identificar padrões estruturais de desigualdade associados à distribuição racial da população, evidenciando que a população preta e parda se concentra, majoritariamente, em territórios marcados por menor acesso a serviços públicos e maior vulnerabilidade socioeconômica.

A partir desse cruzamento, tornou-se possível construir quadros comparativos entre: (a) a distribuição territorial das ações de Justiça Itinerante; (b) a concentração racial da população; e (c) a densidade institucional do Estado nos territórios analisados. Para tornar esse procedimento analiticamente mais robusto, foram utilizadas tabelas e gráficos com função estritamente interpretativa, voltados à identificação de padrões e assimetrias.

Além da análise estatística indireta, a pesquisa recorreu à análise documental qualitativa, examinando relatórios institucionais, resoluções, portarias, manuais de boas práticas e documentos de planejamento produzidos pelo CNJ, CJF e tribunais. Estudos empíricos sobre Justiça Itinerante indicam que tais documentos são fundamentais para compreender os critérios formais de seleção das localidades atendidas, bem como as estratégias institucionais de implementação da política.

Por fim, toda a leitura empírica foi orientada por uma abordagem geopistemológica, inspirada na obra de Milton Santos, que compreende o território como expressão material das desigualdades sociais e raciais. Esse enquadramento permitiu interpretar os dados não como registros neutros, mas como manifestações de uma estrutura estatal seletiva, cuja atuação no espaço reflete processos históricos de exclusão e racialização.

Nesse sentido, a metodologia adotada combina análise estatística indireta, cruzamento territorial, análise documental e interpretação crítica, permitindo enfrentar a ausência de dados raciais diretos sem comprometer o rigor científico. Ao tornar visíveis padrões estruturais que permanecem ocultos nos registros administrativos, essa estratégia oferece base empírica consistente para avaliar os limites e as potencialidades da Justiça Itinerante no enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil.

---

<sup>96</sup> IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

## 4.2. MAPEAMENTO DA JUSTIÇA ITINERANTE NO BRASIL: FEDERAL E ESTADUAL

A Justiça Itinerante no Brasil apresenta diversidade institucional, operacional e territorial, resultante das competências atribuídas aos diferentes ramos do Poder Judiciário e das condições logísticas de cada unidade federativa. Embora frequentemente associada à atuação da Justiça Federal, a análise empírica evidencia que a maior parte das iniciativas de itinerância é conduzida pelos Tribunais de Justiça estaduais, cuja capilaridade e amplitude temática conferem maior presença territorial à política pública.

O levantamento de dados demonstra que a Justiça Itinerante assume múltiplos formatos organizacionais, adaptados às especificidades regionais. Entre os principais modelos identificados, destacam-se unidades móveis terrestres (ônibus), amplamente utilizadas em diferentes estados; estruturas fluviais, predominantes na região Norte para atendimento de comunidades ribeirinhas; unidades aéreas, utilizadas em áreas de difícil acesso; além de formatos descentralizados, como programas de atendimento comunitário fixo em bairros periféricos ou zonas rurais.

A análise dos relatórios institucionais recentes permite identificar, com maior precisão empírica, a expressividade quantitativa das ações de Justiça Itinerante no Brasil, sobretudo em territórios marcados por baixa densidade institucional e elevados níveis de vulnerabilidade socioeconômica, nos quais a presença estatal se revela historicamente intermitente.

Nesse contexto, os dados sistematizados evidenciam não apenas a amplitude da política pública, mas também sua concentração em regiões periféricas do sistema de justiça, conforme se observa a seguir.<sup>97</sup>

Tabela 1 – Ações de Justiça Itinerante por localidade

| <b>Localidade</b>       | <b>Ano</b> | <b>Atendimentos</b> | <b>Audiências</b> | <b>Documentação</b>            |
|-------------------------|------------|---------------------|-------------------|--------------------------------|
| São Félix do Xingu (PA) | 2023       | ~3.800              | 325               | 903 RG + outros serviços       |
| Lábrea/Humaitá (AM)     | 2024       | ~14.000             | 1.608             | 4.748 serviços de documentação |

<sup>97</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatórios da Justiça Itinerante Cooperativa na Amazônia Legal**. Brasília: CNJ, 2023, 2024, 2025.

| <b>Localidade</b>              | <b>Ano</b> | <b>Atendimentos</b> | <b>Audiências</b> | <b>Documentação</b>   |
|--------------------------------|------------|---------------------|-------------------|-----------------------|
| Boca do Acre/Xapuri<br>(AM/AC) | 2025       | ~10.000             | 196               | 1.800 registros civis |

Fonte: Relatórios do CNJ. Elaboração do autor

A partir desses dados, torna-se possível observar que a atuação da Justiça Itinerante assume dimensões significativamente relevantes em termos de volume de atendimentos, diversidade de serviços e capacidade de mobilização institucional, especialmente quando analisada em realidades territoriais de difícil acesso.

No caso de São Félix do Xingu (PA), por exemplo, a primeira edição do programa de Justiça Itinerante Cooperativa concentrou aproximadamente 3.800 atendimentos em um intervalo de apenas cinco dias, revelando não apenas a elevada demanda reprimida por serviços públicos, mas também a intensidade da resposta institucional em contextos de ausência estatal prolongada.

Nesse cenário, a emissão de 903 documentos de identidade, 356 certidões e 149 CPFs, somada à realização de 231 serviços eleitorais e 325 audiências previdenciárias, demonstra que a atuação itinerante ultrapassa a dimensão jurisdicional estrita, assumindo papel estruturante na promoção de cidadania básica; por outro lado, a taxa de acordos de 19,69% indica a persistência de entraves institucionais, especialmente no processamento de demandas que dependem de estruturas administrativas externas, como aquelas vinculadas ao sistema previdenciário.

Na mesma direção, e ampliando ainda mais a escala de atuação, a edição realizada em 2024 nos municípios de Lábrea e Humaitá (AM) evidencia um salto quantitativo expressivo, com aproximadamente 14.000 atendimentos e 1.608 audiências realizadas, das quais 1.004 concentraram-se no eixo previdenciário, o que reforça a centralidade das demandas assistenciais em contextos de vulnerabilidade socioeconômica.

Ademais, os 4.748 serviços de documentação civil prestados indicam a existência de déficits estruturais de registro e formalização jurídica da vida civil, enquanto os cerca de 1.400 atendimentos direcionados a populações indígenas revelam a inserção da política em contextos de pluralidade étnica e territorial, nos quais a presença do Estado demanda adaptações institucionais específicas e sensibilidade intercultural<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatórios da Justiça Itinerante Cooperativa na Amazônia Legal**. Brasília: CNJ, 2023, 2024, 2025.

Por sua vez, a edição de 2025, realizada nos municípios de Boca do Acre (AM) e Xapuri (AC), confirma a continuidade desse padrão de atuação intensiva, ao registrar aproximadamente 10.000 atendimentos, entre os quais se destacam 1.800 atos de registro civil e 1.540 emissões da Carteira de Identidade Nacional (CIN), o que reforça a função da itinerância como instrumento de enfrentamento do sub-registro e da invisibilidade jurídica.

Soma-se a isso a realização de 982 atendimentos na área de saúde e 637 demandas previdenciárias, além de 196 audiências judiciais, o que evidencia a consolidação de um modelo de atuação interinstitucional e multissetorial, capaz de articular diferentes dimensões da presença estatal em territórios historicamente marginalizados<sup>99</sup>.

Diante desse conjunto de evidências, torna-se possível afirmar que a Justiça Itinerante apresenta elevada capacidade de mobilização e alcance, operando como mecanismo de ampliação concreta do acesso a direitos em regiões caracterizadas por baixa capilaridade institucional.

Ao mesmo tempo, os dados indicam que sua atuação não se limita à resolução de conflitos jurídicos, mas se projeta como instrumento de inclusão civil, administrativa e social, ainda que permaneçam limitações estruturais relevantes, especialmente no que se refere à dependência de outras instâncias estatais e à capacidade de processamento integral das demandas apresentadas.

A análise dos registros institucionais evidencia, de maneira consistente, que a atuação da Justiça Itinerante no Brasil se estrutura predominantemente em torno da prestação de serviços vinculados à garantia de direitos básicos, revelando não apenas a natureza das demandas apresentadas, mas também o perfil das populações atendidas e o papel da política pública na redução de déficits históricos de cidadania.

Nesse sentido, a sistematização dos dados permite identificar padrões recorrentes quanto ao tipo de serviço prestado, conforme se observa a seguir.

Tabela 2 – Tipos de demandas atendidas

| <b>Tipo de serviço</b> | <b>Característica predominante</b> |
|------------------------|------------------------------------|
| Documentação civil     | RG, CPF, registro de nascimento    |
| Previdenciário         | BPC, aposentadoria rural           |

<sup>98</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatórios da Justiça Itinerante Cooperativa na Amazônia Legal**. Brasília: CNJ, 2023, 2024, 2025.

<sup>99</sup> IDEM. **Relatórios da Justiça Itinerante Cooperativa na Amazônia Legal**. Brasília: CNJ, 2023, 2024, 2025.

| <b>Tipo de serviço</b> | <b>Característica predominante</b> |
|------------------------|------------------------------------|
| Trabalhista            | conflitos locais e denúncias       |
| Ambiental/fundiário    | conflitos territoriais             |
| Saúde                  | atendimento básico e especializado |

Fonte: Relatórios de itinerância. Elaboração do autor

A partir dessa classificação, verifica-se que há predominância expressiva de demandas relacionadas à documentação civil, o que revela a persistência de um fenômeno estrutural de sub-registro e de irregularidade documental em amplos segmentos da população brasileira, especialmente em territórios marcados por isolamento geográfico e baixa presença estatal.

A elevada incidência de solicitações de emissão de documentos básicos, como RG, CPF e registros de nascimento, indica que parcela significativa dos indivíduos atendidos se encontra em situação de invisibilidade jurídica, condição que compromete o acesso a direitos fundamentais e limita a plena inserção na esfera institucional.

Na mesma linha, e em estreita articulação com esse quadro de vulnerabilidade, observa-se a forte presença de demandas previdenciárias, especialmente aquelas relacionadas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e à aposentadoria rural, o que evidencia a centralidade das políticas assistenciais e de seguridade social no contexto da Justiça Itinerante.

Tal predominância não apenas reflete a condição socioeconômica das populações atendidas, frequentemente inseridas em contextos de informalidade e baixa renda, mas também indica que a itinerância funciona como canal de acesso a direitos que, na prática, permanecem inacessíveis por vias ordinárias, seja por barreiras burocráticas, seja pela inexistência de unidades administrativas próximas.

Ademais, importa destacar que a diversidade das demandas identificadas ultrapassa o âmbito estritamente administrativo, alcançando também conflitos de natureza trabalhista, ambiental e fundiária, o que amplia significativamente o escopo de atuação da Justiça Itinerante. A presença dessas demandas revela que a política pública não se limita à regularização documental ou ao atendimento assistencial, mas também se insere em contextos de disputa por recursos, território e condições de trabalho, frequentemente marcados por assimetrias de poder e por fragilidades institucionais.

Nesse sentido, a itinerância assume função relevante não apenas na promoção de cidadania formal, mas também na mediação de conflitos sociais complexos, especialmente em territórios nos quais a presença do Estado se dá de forma episódica e insuficiente.

Dessa forma, a análise conjunta dos tipos de demandas atendidas permite compreender que a Justiça Itinerante opera como instrumento multifuncional de presença estatal, articulando dimensões jurídicas, administrativas e sociais, ao mesmo tempo em que evidencia a profundidade das desigualdades que condicionam o acesso a direitos no território brasileiro.

Ademais, verificou-se que a diversidade dos modelos de atuação reflete a adaptação da política às características geográficas e sociais do território brasileiro, sendo que essa multiplicidade de formatos evidencia a capacidade adaptativa da política pública, que se organiza a partir das condições materiais e logísticas de cada região.

Tabela 3 – Modelos de Justiça Itinerante

| <b>Modalidade</b>   | <b>Região predominante</b> | <b>Característica</b>                    |
|---------------------|----------------------------|--|
| Ônibus              | Nacional                   | atendimento em áreas rurais e periferias |
| Barco               | Norte                      | comunidades ribeirinhas e indígenas      |
| Avião               | Amazônia                   | acesso a localidades remotas             |
| Vans especializadas | Localizadas                | atendimento temático                     |
| Descentralização    | Sul/Sudeste                | atendimento urbano fixo                  |

Fonte: Pesquisa empírica sobre itinerância. Elaboração do autor

O levantamento demonstra que a Justiça Estadual é responsável pela maior parte das iniciativas de itinerância no país, tanto em número de programas quanto em frequência de atuação.

A atuação estadual caracteriza-se por maior capilaridade territorial, maior diversidade temática e maior regularidade das ações. Em contraste, a Justiça Federal apresenta participação significativamente mais restrita. Estudos indicam que apenas 3,5% dos Juizados Especiais Federais realizam itinerâncias periódicas, sendo a principal limitação a insuficiência de recursos humanos e financeiros para a manutenção dessas atividades<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF); INSTITUTO DE PESCA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Juizados Especiais Federais: uma década de atuação**. Brasília: CJF/IPEA, 2019.

Essa diferença estrutural evidencia a centralidade dos tribunais estaduais na execução da política pública de Justiça Itinerante.

Os dados empíricos coletados nas ações itinerantes permitem identificar o perfil socioeconômico dos usuários atendidos. Em São Félix do Xingu (PA), por exemplo, 47,9% dos participantes possuíam ensino fundamental incompleto e 12,7% não eram alfabetizados, havendo predominância de trabalhadores informais e presença de povos tradicionais<sup>101</sup>.

A elevada demanda por documentação civil evidencia a existência de sub-registro e de exclusão documental, frequentemente associada a dificuldades de deslocamento, ausência de infraestrutura estatal e barreiras administrativas. Em determinadas localidades, o acesso a serviços básicos pode exigir deslocamentos de vários dias por via fluvial, o que contribui para a manutenção de situações de invisibilidade jurídica.

Além disso, foram identificadas limitações institucionais relevantes, como a exigência de prévio requerimento administrativo em demandas previdenciárias, mesmo em contextos nos quais a ausência de unidades do INSS inviabiliza o cumprimento dessa exigência. Esse fator contribui para a baixa taxa de acordos observada em determinadas ações itinerantes.

Outro aspecto relevante é a forte presença de cooperação interinstitucional, com participação de dezenas de órgãos públicos e entidades, incluindo tribunais, defensorias, ministérios públicos, órgãos de saúde e assistência social. Essa articulação amplia o escopo da política e permite a integração de serviços, conferindo caráter multissetorial às ações.

A análise empírica demonstra que a Justiça Itinerante no Brasil constitui uma política pública de ampla capilaridade, marcada por diversidade operacional, elevado volume de atendimentos e forte concentração em demandas relacionadas a direitos básicos. A predominância da atuação estadual, aliada à limitada participação da Justiça Federal, evidencia assimetrias institucionais relevantes na implementação da política.

Ao mesmo tempo, os dados indicam a existência de limitações operacionais, institucionais e logísticas, que condicionam o alcance e a efetividade das ações itinerantes, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade territorial.

#### 4.3. INDICADORES RACIAIS DO IBGE E SUA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL

---

<sup>101</sup> IBGE. *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

A análise da distribuição racial da população brasileira constitui elemento central para a compreensão das desigualdades estruturais que atravessam o acesso à justiça. Considerando que a presente pesquisa adota o território como categoria analítica fundamental, os dados produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) permitem identificar padrões consistentes de distribuição racial e sua associação com condições socioeconômicas e institucionais<sup>102</sup>.

No que se refere à estrutura demográfica da população brasileira, a análise das estimativas mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística permite identificar, com clareza, a centralidade da variável racial na conformação social do país, especialmente quando se considera sua relevância para a compreensão das desigualdades no acesso a direitos e à própria presença estatal.

Nesse contexto, a distribuição racial da população brasileira pode ser sintetizada da seguinte forma:

Tabela 4 – Composição racial da população brasileira

| <b>Categoria</b>      | <b>Percentual (%)</b> |
|-----------------------|-----------------------|
| Branca                | 43,9                  |
| Preta                 | 9,1                   |
| Parda                 | 47,0                  |
| Negra (preta + parda) | 56,1                  |

Fonte: IBGE (2022)

A partir desses dados, verifica-se que a população negra, compreendida como o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, constitui a maioria demográfica do país, representando 56,1% da população total, o que desloca qualquer análise sobre cidadania, políticas públicas e acesso a direitos para um campo necessariamente atravessado pela dimensão racial. Todavia, essa predominância numérica não se converte em equivalência material de condições de vida, uma vez que é acompanhada por padrões persistentes de desigualdade que se manifestam de forma estruturada nos diferentes âmbitos da vida social.

Assim, a leitura isolada do dado demográfico revela-se insuficiente, exigindo sua articulação com indicadores socioeconômicos e territoriais que evidenciem como essa maioria

---

<sup>102</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

populacional permanece submetida a condições desiguais de acesso a recursos, oportunidades e instituições, o que, em última instância, reforça a necessidade de incorporar a variável racial como elemento analítico central na investigação das dinâmicas de inclusão e exclusão no contexto brasileiro.

Ao avançar da dimensão demográfica para a análise espacial, torna-se imprescindível reconhecer que a distribuição racial da população brasileira não se realiza de maneira homogênea no território nacional, mas se organiza segundo padrões geográficos que revelam profundas assimetrias históricas na ocupação do espaço e na presença do Estado.

Nesse sentido, a região da Amazônia Legal, que constitui um dos principais espaços de incidência das ações de Justiça Itinerante, apresenta uma concentração significativamente mais elevada de populações não brancas, o que confere relevância empírica à análise de sua composição racial.<sup>103</sup>

Tabela 5 – Composição Racial da Amazônia Legal

| <b>Grupo</b>     | <b>Percentual (%)</b> |
|------------------|-----------------------|
| Pardos           | 65,5                  |
| Pretos           | 9,88                  |
| Indígenas        | 3,13                  |
| Total não branco | 77,9                  |

Fonte: IBGE

A partir desses dados, evidencia-se que aproximadamente 77,9% da população da Amazônia Legal é composta por grupos não brancos, com predominância expressiva de pessoas autodeclaradas pardas, o que reforça a existência de uma configuração territorial racializada, na qual determinados espaços concentram populações historicamente submetidas a processos de marginalização e exclusão. Tal distribuição não deve ser compreendida como um fenômeno meramente demográfico, mas como resultado de dinâmicas históricas de ocupação, exploração econômica e desigualdade estrutural que condicionaram a formação social dessas regiões.

Nesse contexto, a forte presença de populações não brancas em territórios que também se caracterizam por baixa densidade institucional, dificuldades de acesso a serviços públicos e limitações de infraestrutura evidencia uma associação consistente entre

---

<sup>103</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Notas técnicas e estimativas populacionais.** Rio de Janeiro: IBGE.

espacialidade e raça, indicando que a atuação intensiva da Justiça Itinerante se dá, em grande medida, em regiões racialmente marcadas.

Essa convergência territorial não apenas reforça a relevância da política pública como instrumento de ampliação do acesso à justiça, mas também revela que sua incidência ocorre precisamente em espaços nos quais as desigualdades socioeconômicas e raciais se sobrepõem, produzindo formas específicas de vulnerabilidade.

Dessa forma, a articulação entre composição racial e características territoriais permite compreender que a distribuição da população não branca no Brasil está diretamente vinculada a indicadores de desigualdade socioeconômica, de modo que a análise da Justiça Itinerante, quando situada nesses contextos, exige necessariamente a consideração dessas interseções, sob pena de se obscurecer o caráter estrutural das barreiras que limitam o acesso a direitos.

Ao incorporar a dimensão socioeconômica à análise da distribuição racial, torna-se ainda mais evidente que as desigualdades no Brasil não se limitam à esfera simbólica ou representacional, assumindo expressão concreta nas condições materiais de existência, especialmente quando observadas a partir dos indicadores de pobreza. Nesse sentido, os dados produzidos pelo IBGE revelam disparidades significativas entre grupos raciais, conforme sintetizado a seguir.

Tabela 6 – Proporção da população abaixo da linha de pobreza (US\$ 5,50/dia)

| <b>Grupo</b> | <b>Percentual (%)</b> |
|--------------|-----------------------|
| Branco       | 18,6                  |
| Pretos       | 34,5                  |
| Pardos       | 38,4                  |

Fonte: IBGE (2022)

A leitura desses dados evidencia, de forma inequívoca, que a incidência da pobreza atinge de maneira desproporcional a população negra, composta por pretos e pardos, cujos percentuais mais que duplicam, em determinados casos, aqueles observados entre a população branca, o que demonstra que a desigualdade racial se traduz em diferenças estruturais de acesso a recursos econômicos e oportunidades sociais.

Essa disparidade não pode ser compreendida como resultado de fatores isolados ou conjunturais, mas deve ser situada no interior de um processo histórico de exclusão que produziu padrões persistentes de vulnerabilidade, afetando diretamente a capacidade de

inserção dessas populações no mercado de trabalho, no sistema educacional e nas redes de proteção social.

Dessa forma, ao evidenciar que pretos e pardos apresentam níveis de pobreza significativamente superiores, os dados reforçam que a desigualdade racial no Brasil possui uma dimensão material concreta, profundamente enraizada nas condições de renda e de vida, o que impõe a necessidade de que políticas públicas voltadas à promoção da cidadania, como a própria Justiça Itinerante, sejam analisadas à luz dessas assimetrias, sob pena de não se captarem os reais obstáculos que limitam o acesso a direitos por parcelas majoritárias da população.

Na continuidade da análise das dimensões materiais da desigualdade racial, a observação do mercado de trabalho revela-se particularmente relevante, uma vez que constitui espaço central de distribuição de renda, acesso a direitos sociais e inserção econômica, sendo, portanto, um dos principais mecanismos de reprodução ou mitigação das desigualdades estruturais.

Nesse sentido, os dados do IBGE evidenciam que as assimetrias raciais também se manifestam de forma consistente nas condições de ocupação e inserção laboral, conforme se verifica a seguir<sup>104</sup>.

Tabela 7 – Indicadores de mercado de trabalho por raça

| <b>Grupo</b> | <b>Desocupação (%)</b> | <b>Informalidade (%)</b> |
|--------------|------------------------|--------------------------|
| Branco       | 11,3                   | 32,7                     |
| Pretos       | 16,5                   | 43,4                     |
| Pardos       | 16,2                   | 47,0                     |

Fonte: IBGE (2022)

A leitura desses indicadores permite constatar que a população negra, composta por pretos e pardos, encontra-se em posição significativamente mais vulnerável no mercado de trabalho, tanto em relação às taxas de desocupação quanto, de maneira ainda mais acentuada, no que se refere aos níveis de informalidade.

Enquanto a desocupação entre pessoas brancas situa-se em patamar inferior, os percentuais mais elevados observados entre pretos e pardos indicam dificuldades estruturais de

---

<sup>104</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

acesso a postos formais de trabalho, o que se agrava quando se considera a elevada incidência de vínculos informais nesses grupos, especialmente entre a população parda.

Essa predominância da informalidade possui implicações profundas, uma vez que implica ausência de proteção social, menor estabilidade econômica e restrições no acesso a direitos trabalhistas e previdenciários, configurando um quadro de vulnerabilidade contínua que se perpetua ao longo do tempo.

Ademais, a inserção precária no mercado de trabalho limita a capacidade de mobilidade social e reforça a exposição a ciclos de pobreza, contribuindo para a reprodução intergeracional das desigualdades raciais.

Dessa forma, ao evidenciar que a população negra está mais exposta tanto ao desemprego quanto, sobretudo, à informalidade, os dados demonstram que o mercado de trabalho opera como um dos principais espaços de materialização das desigualdades raciais no Brasil, o que reforça a necessidade de que políticas públicas voltadas à ampliação do acesso a direitos considerem não apenas as barreiras territoriais, mas também as condições estruturais que condicionam a inserção econômica desses grupos.

Na sequência da análise das desigualdades no mercado de trabalho, torna-se imprescindível examinar a dimensão da renda, uma vez que ela sintetiza, de forma concreta, os efeitos acumulados das assimetrias de acesso ao emprego, da qualidade da inserção ocupacional e das oportunidades disponíveis aos diferentes grupos raciais.

Nesse sentido, os dados relativos ao rendimento médio mensal evidenciam a persistência de disparidades significativas, conforme se observa a seguir<sup>105</sup>.

Tabela 8 – Rendimento médio mensal por raça

| <b>Grupo</b> | <b>Rendimento médio (R\$)</b> |
|--------------|-------------------------------|
| Branco       | 3.099                         |
| Pretos       | 1.764                         |
| Pardos       | 1.814                         |

Fonte: IBGE (2022)

<sup>105</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

A análise desses valores revela que a população negra, composta por pretos e pardos, auferiu rendimentos substancialmente inferiores aos percebidos pela população branca, configurando uma diferença que não pode ser explicada apenas por fatores conjunturais ou individuais, mas que remete a estruturas persistentes de desigualdade no interior do mercado de trabalho.

Pode-se dizer que, mesmo quando considerados níveis semelhantes de escolaridade, a manutenção desse hiato salarial indica a atuação de mecanismos discriminatórios e de segmentação ocupacional que limitam o acesso da população negra a posições mais qualificadas e melhor remuneradas.

Essa desigualdade de rendimentos possui implicações diretas na reprodução das condições de vida, uma vez que impacta o acesso a bens, serviços e oportunidades, além de restringir a capacidade de acumulação e de mobilidade social. Ademais, ao se articular com os elevados níveis de informalidade e de desocupação previamente identificados, o diferencial de renda contribui para a consolidação de um ciclo estrutural de vulnerabilidade, no qual a população negra permanece em posição desvantajosa ao longo do tempo.

Dessa forma, os dados relativos ao rendimento médio mensal não apenas confirmam a existência de desigualdades raciais no plano econômico, mas também evidenciam que tais disparidades operam de maneira sistêmica, reforçando a necessidade de análises que integrem as dimensões de raça, trabalho e território na compreensão dos obstáculos ao acesso efetivo a direitos no Brasil.

Avançando na análise das múltiplas dimensões da desigualdade racial, torna-se imprescindível considerar a exposição diferenciada à violência letal, que representa uma das manifestações mais dramáticas das assimetrias estruturais no Brasil, na medida em que evidencia não apenas desigualdades de acesso a direitos, mas também diferenças profundas nas condições de proteção à própria vida. Nesse contexto, os dados relativos às taxas de homicídio por raça revelam um padrão consistente de vitimização desigual, conforme se observa a seguir.

Tabela 9 – Taxa de homicídios por raça (por 100 mil habitantes)

| <b>Grupo</b> | <b>Taxa</b> |
|--------------|-------------|
| Branco       | 11,5        |
| Pretos       | 21,9        |
| Pardos       | 34,1        |

Fonte: IBGE / Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)

A leitura desses indicadores demonstra que a população negra, especialmente a parcela autodeclarada parda, está significativamente mais exposta à violência letal quando comparada à população branca, evidenciando uma desigualdade que ultrapassa a esfera econômica e alcança a dimensão mais fundamental da existência humana. Tal disparidade torna-se ainda mais acentuada quando se observa recorte etário e de gênero, uma vez que a taxa de homicídios entre homens pardos de 15 a 29 anos atinge o patamar alarmante de 136,5 por 100 mil habitantes, revelando níveis extremos de vulnerabilidade concentrados em segmentos específicos da população<sup>106</sup>.

Esse quadro não pode ser interpretado de forma isolada, mas deve ser compreendido como resultado da convergência entre fatores estruturais, como desigualdade socioeconômica, segregação territorial, precariedade de políticas públicas e seletividade na atuação estatal, que, em conjunto, produzem espaços nos quais a proteção à vida se mostra reduzida ou insuficiente.

Nesse sentido, os dados indicam que o território racializado se configura, simultaneamente, como território de maior exposição ao risco, no qual a presença do Estado se manifesta de maneira desigual, ora ausente, ora seletiva, contribuindo para a reprodução de padrões de violência que atingem de forma desproporcional a população negra.

Dessa forma, a análise da violência letal reforça que as desigualdades raciais no Brasil não se limitam à distribuição de renda, ao acesso ao trabalho ou às condições de moradia, mas se projetam de maneira incisiva sobre a própria garantia do direito à vida, o que impõe a necessidade de políticas públicas capazes de enfrentar essas assimetrias de forma estrutural e integrada.

Na continuidade da análise das múltiplas dimensões da desigualdade racial, a observação das condições de moradia e do acesso à infraestrutura urbana revela-se fundamental, na medida em que o espaço habitado constitui não apenas um indicador de qualidade de vida, mas também um elemento estruturante do acesso a direitos e da inserção plena na ordem jurídica e social. Nesse sentido, os dados do IBGE evidenciam que as assimetrias raciais também se manifestam de forma expressiva no âmbito das condições habitacionais, conforme sintetizado a seguir<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup>BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**.

<sup>107</sup>BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Notas técnicas e estimativas populacionais. Rio de Janeiro: IBGE.**

Tabela 10 – Indicadores de moradia e infraestrutura por raça

| <b>Indicador</b>                  | <b>Branços (%)</b> | <b>Pretos (%)</b> | <b>Pardos (%)</b> |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| Ausência de saneamento            | 27,8               | 36,0              | 45,9              |
| Falta de documentação imobiliária | 10,1               | 19,7              | 20,8              |

Fonte: IBGE

A análise desses indicadores demonstra que a população negra, composta por pretos e pardos, encontra-se significativamente mais exposta a condições habitacionais precárias, especialmente no que se refere à ausência de saneamento básico e à insegurança fundiária, expressa na falta de documentação formal dos imóveis. A maior incidência dessas condições entre esses grupos evidencia que o acesso à infraestrutura urbana não se distribui de maneira equitativa no território, sendo condicionado por fatores históricos e estruturais que relegam parcelas significativas da população a espaços marcados pela precariedade e pela informalidade.

Essa situação possui implicações diretas sobre o exercício da cidadania, uma vez que a ausência de saneamento básico compromete condições mínimas de saúde e dignidade, enquanto a falta de regularização fundiária impede a plena formalização jurídica da moradia, dificultando o acesso a políticas públicas, serviços essenciais e instrumentos de proteção patrimonial. Ademais, a informalidade habitacional contribui para a perpetuação de um quadro de invisibilidade jurídica, no qual indivíduos e famílias permanecem à margem dos registros formais do Estado, limitando sua capacidade de reivindicar direitos e acessar o sistema de justiça.

Dessa forma, os dados relativos às condições de moradia e infraestrutura reforçam que a desigualdade racial no Brasil se materializa também no espaço urbano e rural, configurando territórios nos quais a precariedade não é apenas resultado de carências pontuais, mas expressão de um padrão estrutural de exclusão que afeta de maneira desproporcional a população negra, exigindo respostas institucionais capazes de enfrentar essas assimetrias em sua dimensão territorial e jurídica.

No campo educacional, observam-se padrões semelhantes de desigualdade, com maior exclusão escolar, menor participação em exames nacionais e concentração em cursos de menor prestígio, sendo que apenas cerca de 25% dos estudantes de medicina pertencem à população negra. Tais dados indicam a reprodução intergeracional das desigualdades.

Na continuidade da análise das desigualdades raciais em suas múltiplas dimensões, torna-se igualmente relevante examinar a forma como essas assimetrias se projetam no plano político-institucional, especialmente no que se refere à ocupação de espaços de poder e à capacidade de influenciar processos decisórios no âmbito estatal. Nesse sentido, os dados relativos à representação racial em cargos eletivos evidenciam a persistência de um padrão de sub-representação da população negra, conforme se observa a seguir:

Tabela 11 – Representação Racial em Cargos de Prefeito

| <b>Grupo</b> | <b>Percentual (%)</b> |
|--------------|-----------------------|
| Branco       | 70,3                  |
| Pardos       | 30                    |
| Pretos       | 2                     |

Fonte: IBGE / TSE

A leitura desses indicadores demonstra que, embora a população negra constitua a maioria demográfica do país, sua presença nos espaços de poder político permanece significativamente reduzida, com destaque para a baixa participação de pessoas autodeclaradas pretas, que representam apenas 2% dos ocupantes de cargos de prefeito.

Tal descompasso entre composição populacional e representação institucional evidencia a existência de barreiras estruturais ao acesso da população negra aos mecanismos formais de poder, o que limita sua capacidade de influenciar a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas<sup>108</sup>.

Essa sub-representação não se restringe a uma questão de natureza simbólica, mas possui implicações concretas sobre a produção normativa e a orientação das ações estatais, uma vez que a ausência de diversidade racial nos espaços decisórios tende a reproduzir perspectivas homogêneas, frequentemente dissociadas das experiências e necessidades de grupos historicamente marginalizados.

Nesse sentido, a limitação da participação política da população negra contribui para a manutenção de padrões institucionais que não incorporam, de maneira adequada, a dimensão racial na elaboração de políticas públicas.

---

<sup>108</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Dados eleitorais e perfil dos gestores municipais.**

Corroborando esse quadro, os dados relativos às políticas de promoção da igualdade racial revelam fragilidades institucionais relevantes, na medida em que apenas 39% da população preta reside em municípios que possuem legislação específica voltada à igualdade racial, enquanto apenas 256 municípios contam com conselhos ativos nessa área.

Esse cenário evidencia que, além da sub-representação nos espaços de poder, há também uma insuficiência na institucionalização de mecanismos voltados ao enfrentamento das desigualdades raciais, o que compromete a capacidade do Estado de desenvolver respostas estruturadas e eficazes.

Dessa forma, a análise do plano político-institucional reforça que a desigualdade racial no Brasil se manifesta não apenas nas condições materiais de vida, mas também na distribuição do poder e na capacidade de incidência sobre as decisões públicas, configurando um quadro no qual a exclusão se reproduz tanto na esfera social quanto na institucional, exigindo abordagens que integrem representação, participação e efetividade de políticas públicas.

Outro dado relevante refere-se ao acesso a políticas de promoção da igualdade racial. Apenas 39% da população preta vive em municípios que possuem legislação específica sobre igualdade racial, e somente 256 municípios contam com conselhos ativos, indicando fragilidade institucional no enfrentamento das desigualdades<sup>109</sup>.

O conjunto desses indicadores permite identificar um padrão consistente: a população negra encontra-se concentrada em territórios caracterizados por menor renda, maior informalidade, precariedade habitacional e maior exposição à violência. Essa convergência de fatores evidencia que a desigualdade racial no Brasil não se manifesta de forma isolada, mas como fenômeno estrutural e multidimensional.

Nesse contexto, a distribuição territorial da população negra revela a existência de uma geografia da desigualdade, na qual determinados espaços concentram vulnerabilidades históricas e ausência relativa de serviços públicos. Essa configuração estabelece uma relação direta entre distância territorial e distância institucional, de modo que a ausência ou a precariedade da presença estatal se traduz em obstáculos concretos ao exercício de direitos.

Além disso, a existência de déficits de documentação civil, insegurança fundiária e informalidade econômica indica que parcela significativa da população negra permanece em

---

<sup>109</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Dados eleitorais e perfil dos gestores municipais.**

situação de invisibilidade jurídica, o que reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à justiça.

A análise desses indicadores permite, portanto, construir um mapa racial do território brasileiro, evidenciando que a distribuição da população negra se articula com padrões estruturais de desigualdade. Esse diagnóstico constitui etapa indispensável para a etapa seguinte da pesquisa, na qual será realizado o cruzamento entre esses dados e a atuação da Justiça Itinerante, a fim de verificar a incidência da política pública em territórios racialmente marcados.

#### 4.4 CRUZAMENTO ENTRE JUSTIÇA ITINERANTE E DISTRIBUIÇÃO RACIAL DO TERRITÓRIO

A articulação entre os dados empíricos das ações de Justiça Itinerante e os indicadores raciais do território brasileiro permite identificar padrões consistentes de incidência da política pública.

Partindo dos dados empíricos sistematizados nas seções anteriores, a presente seção avança para uma etapa analítica de integração, na qual se busca identificar padrões estruturais decorrentes do cruzamento entre a distribuição territorial das ações de Justiça Itinerante e os indicadores raciais e socioeconômicos do território brasileiro. Diferentemente das seções precedentes, centradas na descrição dos fenômenos, o foco agora recai sobre a identificação de regularidades empíricas que permitam compreender como a política pública se insere, na prática, em espaços social e racialmente diferenciados.

Nesse horizonte analítico, a primeira constatação relevante consiste na existência de uma correspondência territorial consistente entre a atuação da Justiça Itinerante e regiões marcadas por elevada concentração de população não branca, especialmente nos espaços que integram a Amazônia Legal e áreas rurais de menor densidade institucional.

Os dados apresentados anteriormente indicam que essas regiões, além de concentrarem percentuais expressivos de população negra, também apresentam indicadores mais elevados de pobreza, informalidade, precariedade habitacional e isolamento geográfico. Paralelamente, são nesses mesmos territórios que se verifica a maior intensidade das ações itinerantes, o que sugere uma convergência empírica entre presença da política pública e padrões estruturais de desigualdade.

Essa relação pode ser observada de forma mais precisa quando se cruzam os dados relativos às localidades atendidas pela itinerância com seus respectivos indicadores sociais e demográficos.

Tabela 12 – Intensidade da Justiça Itinerante em territórios vulneráveis

| <b>Localidade</b>           | <b>Atendimentos</b> | <b>Indicadores sociais</b>          | <b>Perfil racial predominante</b> |
|-----------------------------|---------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| São Félix do Xingu (PA)     | ~3.800              | Baixo IDH, baixa escolaridade       | Predominância negra               |
| Lábrea/Humaitá (AM)         | ~14.000             | Alta pobreza (≈55%)                 | Predominância não branca          |
| Boca do Acre/Xapuri (AM/AC) | ~10.000             | Baixa renda, isolamento territorial | Predominância não branca          |

Fonte: IBGE e relatórios CNJ. Elaboração do autor.

A leitura integrada desses dados permite identificar que a intensidade da atuação da Justiça Itinerante tende a se ampliar justamente em contextos marcados por maior vulnerabilidade socioeconômica, os quais, por sua vez, apresentam forte concentração de população negra. Não se trata, portanto, de uma distribuição aleatória das ações judiciais no território, mas de uma incidência que acompanha, ainda que de forma indireta, a geografia das desigualdades estruturais.

Prosseguindo nessa linha de análise, o cruzamento entre indicadores raciais e condições materiais de existência reforça a compreensão de que a variável territorial, no Brasil, está profundamente imbricada com a variável racial. Os dados do IBGE demonstram que a população negra apresenta, de forma sistemática, piores indicadores de renda, inserção no mercado de trabalho, acesso à infraestrutura e exposição à violência, o que contribui para sua concentração em territórios de maior precariedade.

Tabela 13 – Raça, condição socioeconômica e implicações territoriais

| <b>Variável</b> | <b>População branca</b> | <b>População negra</b> | <b>Implicação territorial</b>     |
|-----------------|-------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Pobreza         | 18,6%                   | até 38,4%              | Concentração em áreas vulneráveis |
| Informalidade   | 32,7%                   | até 47%                | Baixa proteção social             |
| Renda média     | R\$ 3.099               | ~R\$ 1.800             | Menor capacidade de mobilidade    |

| <b>Variável</b>     | <b>População branca</b> | <b>População negra</b> | <b>Implicação territorial</b> |
|---------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------------|
| Saneamento precário | 27,8%                   | até 45,9%              | Territórios precarizados      |
| Violência letal     | 11,5                    | até 34,1               | Territórios de risco          |

Fonte: IBGE (2022). Elaboração do autor.

Dessa forma, ao se observar que a Justiça Itinerante se concentra precisamente em áreas que reúnem esses indicadores, torna-se possível inferir que a política pública incide, na prática, sobre territórios racializados, ainda que não haja, em seu desenho institucional, previsão expressa de recorte racial. A variável racial, nesse contexto, emerge como dimensão mediada pela espacialidade das desigualdades, evidenciando que a territorialização das políticas públicas reproduz, ainda que de modo indireto, a estrutura social do país.

Essa inferência ganha maior consistência quando se considera a natureza das demandas atendidas pela Justiça Itinerante. Como demonstrado na seção 4.2, há predominância de serviços voltados à documentação civil, benefícios previdenciários, assistência à saúde e regularização de conflitos territoriais, o que permite identificar padrões recorrentes de exclusão social que se manifestam por meio da ausência de direitos básicos.

Tabela 14 – Demandas da itinerância como indicadores de exclusão estrutural

| <b>Demanda predominante</b> | <b>Indicador social</b> | <b>Leitura estrutural</b>     |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------------|
| Documentação civil          | Sub-registro            | Invisibilidade jurídica       |
| Previdenciário (BPC, rural) | Baixa renda             | Pobreza estrutural            |
| Saúde                       | Ausência estatal        | Déficit de políticas públicas |
| Regularização fundiária     | Conflito territorial    | Vulnerabilidade espacial      |
| Trabalhista                 | Informalidade           | Inserção precária no mercado  |

Fonte: Elaboração do autor.

A análise desse conjunto de demandas permite compreender que a atuação da Justiça Itinerante se volta, majoritariamente, à superação de déficits elementares de cidadania, relacionados ao reconhecimento jurídico da pessoa, ao acesso à renda mínima e à regularização de situações de informalidade.

No contexto brasileiro, tais déficits incidem de forma desproporcional sobre a população negra, o que reforça a leitura de que a política pública atua, ainda que indiretamente, como instrumento de enfrentamento de desigualdades racializadas. Todavia, essa atuação não

se dá de forma homogênea entre os diferentes ramos do Poder Judiciário, sendo necessário considerar as distinções institucionais que impactam a capilaridade e a efetividade da itinerância.

Conforme evidenciado na seção anterior, a Justiça Estadual apresenta maior amplitude de atuação, maior frequência de programas e maior diversidade de demandas atendidas, ao passo que a Justiça Federal opera de forma mais restrita e pontual.

Tabela 15 – Estrutura institucional e alcance da Justiça Itinerante

| <b>Aspecto</b>                | <b>Justiça Estadual</b> | <b>Justiça Federal</b> |
|-------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Capilaridade territorial      | Alta                    | Baixa                  |
| Frequência de atuação         | Contínua                | Pontual                |
| Tipos de demanda              | Amplios                 | Restritos              |
| Presença em áreas periféricas | Elevada                 | Limitada               |
| Impacto social                | Amplo                   | Moderado               |
| Adoção de itinerância         | Generalizada            | ~3,5% dos JEFs         |

Fonte: CNJ. Elaboração do autor.

Essa diferenciação institucional possui implicações relevantes, na medida em que os territórios mais vulneráveis, e, conseqüentemente, com maior concentração de população negra, tendem a ser mais intensamente alcançados pelas iniciativas estaduais do que pelas federais. Assim, a capacidade de resposta do sistema de justiça às desigualdades territoriais apresenta variações significativas conforme o arranjo institucional considerado.

Ademais, a análise empírica também evidencia que a presença da Justiça Itinerante, embora relevante, não é suficiente para eliminar as múltiplas barreiras de acesso à justiça existentes nesses territórios. Persistem obstáculos relacionados à baixa escolaridade, à ausência de documentação prévia, à dificuldade de compreensão dos procedimentos jurídicos e, em alguns casos, ao próprio receio de acionar instituições estatais. Tais fatores indicam que o acesso à justiça envolve dimensões que ultrapassam a mera proximidade física das instituições, exigindo abordagens mais amplas e integradas.

Diante desse conjunto de elementos, o cruzamento entre os dados da Justiça Itinerante e os indicadores raciais do território brasileiro permite afirmar que a política pública incide predominantemente sobre espaços marcados por desigualdades estruturais, nos quais a variável racial ocupa posição central na configuração das vulnerabilidades sociais. Ao mesmo tempo, evidencia-se que essa incidência ocorre de forma indireta, mediada pela territorialização

das desigualdades, e não por um planejamento institucional orientado explicitamente por critérios raciais.

Essa constatação, longe de esgotar a análise, abre caminho para a identificação dos principais achados da pesquisa, a serem desenvolvidos na seção seguinte, na qual se buscará aprofundar as implicações teóricas e normativas desses resultados à luz dos referenciais adotados.

#### 4.5. INTERPRETAÇÃO DOS ACHADOS À LUZ DA DEMOCRACIA RACIAL E DA GEOGRAFIA CRÍTICA

A leitura integrada dos dados empíricos apresentados nas seções anteriores permite avançar para uma interpretação mais aprofundada dos padrões identificados, evidenciando que a distribuição territorial da Justiça Itinerante não se dá de forma neutra, mas acompanha, ainda que de modo não explicitamente reconhecido, a estrutura histórica de desigualdades que organiza o espaço brasileiro.

O cruzamento entre a intensidade das ações itinerantes, os indicadores socioeconômicos e a composição racial do território revela uma correspondência empírica significativa entre presença institucional e espaços marcados por vulnerabilidade estrutural, os quais, no contexto nacional, são majoritariamente ocupados por populações negras.

Esse resultado tensiona diretamente a narrativa institucional de universalidade que frequentemente orienta a formulação das políticas públicas no âmbito do sistema de justiça, aproximando-se das críticas formuladas pela tradição sociológica que problematiza o mito da democracia racial. Conforme demonstrado por Florestan Fernandes, a ideia de harmonia racial no Brasil opera como mecanismo ideológico de ocultação das desigualdades materiais e simbólicas herdadas do período escravocrata.

Nesse sentido, a ausência de incorporação da variável racial na estruturação e avaliação da Justiça Itinerante não configura mera lacuna técnica, mas se insere em um padrão histórico mais amplo de invisibilização da raça como categoria analítica relevante.

Ao mesmo tempo, os achados desta pesquisa indicam que a política de itinerância judicial incide predominantemente sobre territórios de alta vulnerabilidade, nos quais se concentram déficits de documentação civil, baixa renda, elevada informalidade e acesso precário a serviços públicos essenciais.

Tais características, conforme evidenciado pelos dados do IBGE, apresentam forte correlação com a composição racial desses espaços, permitindo inferir que, ainda que de forma indireta, a política pública atua sobre territórios racializados. Contudo, essa incidência não decorre de um planejamento orientado pela equidade racial, mas da lógica territorial de atuação institucional, voltada a áreas de difícil acesso e baixa capilaridade estatal.

Essa ambivalência revela um aspecto central dos resultados obtidos: a Justiça Itinerante opera simultaneamente como mecanismo de ampliação do acesso à justiça e como expressão das limitações estruturais do próprio Estado. Por um lado, sua presença em regiões isoladas e socialmente vulneráveis contribui para mitigar barreiras históricas de acesso a direitos básicos; por outro, sua atuação episódica e logisticamente condicionada não é suficiente para alterar, de maneira estrutural, as dinâmicas de exclusão que caracterizam esses territórios.

Essa leitura encontra ressonância na teoria do racismo estrutural desenvolvida por Silvio Almeida, segundo a qual as instituições não apenas refletem desigualdades sociais preexistentes, mas também participam ativamente de sua reprodução. A ausência de dados raciais nos registros da Justiça Itinerante, bem como a inexistência de critérios explícitos de equidade racial na definição de suas prioridades territoriais, indicam que a neutralidade institucional funciona, na prática, como mecanismo de manutenção das desigualdades.

Do ponto de vista espacial, os padrões observados dialogam de forma direta com a geografia crítica de Milton Santos, especialmente no que se refere à distinção entre “lugares luminosos” e “lugares opacos”. Os dados analisados demonstram que a atuação da Justiça Itinerante se concentra em territórios de menor densidade técnica e institucional, caracterizados por fluxos reduzidos de serviços públicos e pela presença intermitente do Estado.

Nessas regiões, marcadas por maior concentração de população negra, a presença institucional ocorre de forma descontínua, reforçando a compreensão de que o território brasileiro é estruturado por desigualdades profundas.

Essa dinâmica também se articula com as reflexões de Lélia Gonzalez, para quem o racismo no Brasil se manifesta por meio da produção de espaços diferenciados de cidadania, delimitando quem tem acesso pleno aos direitos e quem permanece à margem das instituições. A seletividade territorial observada não se reduz, portanto, a limitações operacionais, mas se insere em uma lógica histórica de produção de desigualdades espaciais.

Essa dimensão se conecta ainda com a análise de João H. Costa Vargas, que descreve a distribuição desigual da cidadania como expressão de uma estrutura social marcada por hierarquias raciais persistentes, embora não se possa afirmar a ausência completa de atuação

estatal em territórios negros, os dados indicam menor continuidade e menor densidade institucional, o que contribui para a manutenção de uma geografia desigual de acesso à justiça.

Sob a perspectiva da crítica jurídica racial, conforme desenvolvida por Thula Pires, a ausência de reconhecimento explícito da raça na formulação das políticas públicas constitui elemento central do funcionamento da chamada neutralidade jurídica. Nesse contexto, a não incorporação de dados raciais pela Justiça Itinerante revela uma forma de invisibilização institucional que limita a capacidade da política pública de enfrentar desigualdades estruturais.

No campo da justiça distributiva, os resultados também tensionam os referenciais normativos clássicos. À luz do princípio da diferença de Rawls, bem como das abordagens de Sen e Nussbaum, políticas públicas deveriam priorizar de forma explícita os grupos mais vulneráveis. Entretanto, a análise empírica demonstra que a distribuição da Justiça Itinerante responde predominantemente a critérios logísticos, o que se aproxima das críticas de Nancy Fraser à dissociação entre redistribuição e reconhecimento.

Por fim, a leitura dos achados também pode ser articulada com a noção de colonialidade do poder, desenvolvida por Aníbal Quijano, ao evidenciar a persistência de padrões históricos de hierarquização racial na organização do espaço social. A concentração da atuação itinerante em territórios vulneráveis, aliada à ausência de reconhecimento racial institucional, indica que a política pública ainda opera dentro de estruturas herdadas da colonialidade.

Em síntese, os resultados indicam que a Justiça Itinerante, embora relevante para a ampliação do acesso à justiça, não se configura, nos moldes atuais, como instrumento capaz de enfrentar de forma estrutural as desigualdades raciais e territoriais, reproduzindo, ainda que de forma não intencional, padrões históricos de exclusão.

#### 4.6 LIMITES METODOLÓGICOS E POSSÍVEIS APRIMORAMENTOS

A análise empírica desenvolvida neste capítulo permitiu identificar padrões relevantes na distribuição territorial das ações da Justiça Itinerante e sua incidência sobre territórios marcados por elevada concentração de população preta e parda.

Todavia, como toda investigação empírica realizada a partir de bases institucionais preexistentes, o estudo enfrenta limites metodológicos que precisam ser explicitados, não como fragilidades do trabalho, mas como expressão das próprias restrições estruturais da política

pública analisada e das formas pelas quais o Estado brasileiro produz e omite informações sobre desigualdade racial.

O primeiro e mais significativo limite metodológico reside na ausência sistemática de dados raciais nos bancos de dados oficiais da Justiça Itinerante, tanto no âmbito da Justiça Federal quanto da Justiça Estadual.

Relatórios do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça estaduais não coletam nem divulgam informações relativas à raça/cor das pessoas atendidas. Essa lacuna impede qualquer avaliação direta sobre o impacto da política pública em populações negras e obriga o pesquisador a recorrer a estratégias metodológicas indiretas, como o cruzamento territorial com dados do IBGE.

Esse limite não decorre de deficiência técnica do estudo, mas de uma escolha institucional que reflete a persistência da neutralidade racial como paradigma administrativo do sistema de justiça. Como já discutido nos capítulos anteriores, a recusa em produzir dados raciais não é neutra: ela impede diagnósticos precisos, limita o planejamento de políticas focalizadas e dificulta a avaliação da efetividade das ações em contextos marcados por desigualdades estruturais. Assim, a principal limitação empírica do trabalho coincide com o próprio objeto de crítica desenvolvido na dissertação.

Um segundo limite metodológico refere-se à falta de padronização nacional dos relatórios sobre Justiça Itinerante, especialmente no âmbito dos Tribunais de Justiça estaduais. Os dados disponíveis variam significativamente quanto ao nível de detalhamento, periodicidade, categorias utilizadas e critérios de registro.

Enquanto alguns tribunais apresentam relatórios consolidados com número de atendimentos, localidades e tipos de serviços prestados, outros disponibilizam apenas informações fragmentadas, muitas vezes restritas a notícias institucionais ou apresentações administrativas.

Essa heterogeneidade dificulta comparações diretas entre estados e impõe cautela na generalização dos achados, identificando-se também limitações relacionadas ao grau de georreferenciamento das ações itinerantes.

Em muitos casos, os relatórios indicam apenas o município atendido, sem detalhamento sobre bairros, comunidades específicas ou zonas rurais e periféricas. Essa imprecisão territorial restringe análises mais finas sobre a coincidência entre ações itinerantes e áreas de maior vulnerabilidade racial, sobretudo em grandes centros urbanos, onde a

segregação espacial ocorre em escala intramunicipal. Ainda assim, a análise por região, estado e município mostrou-se suficiente para identificar padrões estruturais relevantes.

Outro limite importante diz respeito à temporalidade dos dados disponíveis. A política de Justiça Itinerante não possui séries históricas contínuas e uniformes em âmbito nacional. Em muitos casos, os dados disponíveis concentram-se no período posterior à criação de painéis estatísticos pelo CNJ ou à implementação de planos anuais pelos tribunais. Isso impede análises longitudinais mais extensas e dificulta a avaliação de tendências de médio e longo prazo.

A opção metodológica adotada foi trabalhar com o intervalo temporal em que os dados apresentavam maior consistência e comparabilidade, ainda que isso implicasse recorte temporal mais restrito. Apesar desses limites, o estudo apresenta potencial significativo de aprimoramento metodológico, tanto para pesquisas futuras quanto para o próprio aperfeiçoamento institucional da política pública analisada.

Um primeiro aprimoramento evidente seria a incorporação obrigatória da variável raça/cor nos registros administrativos da Justiça Itinerante, em consonância com as diretrizes de enfrentamento às desigualdades raciais adotadas em outras políticas públicas federais. A produção sistemática desses dados permitiria avaliações mais precisas, planejamento territorial mais justo e monitoramento efetivo da política sob a ótica da equidade racial.

Outro avanço metodológico relevante seria a padronização nacional dos relatórios de Justiça Itinerante, com definição de indicadores mínimos obrigatórios, critérios homogêneos de registro e maior transparência na divulgação dos dados. Além disso, a criação de um banco nacional unificado, integrando informações da Justiça Federal e da Justiça Estadual, ampliaria significativamente a capacidade analítica de pesquisadores e gestores públicos, além de fortalecer a accountability institucional do Judiciário.

Também se destaca como aprimoramento possível o uso sistemático de ferramentas de georreferenciamento, permitindo mapear com maior precisão a atuação itinerante em áreas urbanas periféricas, comunidades tradicionais, territórios quilombolas e regiões de difícil acesso. Esse tipo de instrumento, amplamente utilizado em políticas de saúde, educação e assistência social, ainda é subexplorado no campo da justiça, apesar de seu potencial para orientar decisões estratégicas e reduzir desigualdades territoriais.

Por fim, do ponto de vista acadêmico, o modelo metodológico adotado nesta dissertação, baseado no cruzamento territorial entre dados institucionais e indicadores raciais oficiais, demonstra-se replicável e expansível, podendo, inclusive, ser aplicado a outras

políticas públicas do sistema de justiça, como defensorias, juizados especiais, mediação comunitária e políticas de acesso à documentação civil. Por conseguinte, ao tornar visível o que os dados administrativos silenciam, esse modelo contribui para o avanço de pesquisas empíricas críticas sobre direito, raça e território no Brasil.

Assim, os limites aqui reconhecidos não fragilizam os resultados do estudo, mas reforçam sua relevância analítica e política, já que eles evidenciam que a principal barreira para a avaliação da Justiça Itinerante como instrumento de promoção da equidade racial não está na metodologia da pesquisa, mas na própria estrutura institucional do Judiciário, que ainda resiste a reconhecer a raça como categoria central para a compreensão e o enfrentamento das desigualdades no acesso à justiça.

## 5. CONCLUSÃO

A presente dissertação investigou em que medida a Justiça Itinerante se configura como política pública capaz de promover o acesso à justiça em territórios marcados por desigualdades raciais no Brasil. A partir de uma abordagem teórico-empírica, articulando a crítica à democracia racial, a geografia crítica do território e a teoria do acesso à justiça, foi possível demonstrar que a distribuição espacial das instituições jurídicas se relaciona diretamente com a produção histórica de desigualdades sociais e raciais.

A análise desenvolvida evidenciou, em primeiro lugar, que o direito fundamental de acesso à justiça, embora formalmente assegurado pela Constituição, não se realiza de maneira uniforme no território nacional. Sua efetividade encontra-se condicionada por fatores estruturais que envolvem a distribuição desigual da presença estatal, a precariedade de serviços públicos e a persistência de assimetrias raciais historicamente produzidas. A partir da leitura de Milton Santos, verificou-se que o território brasileiro não constitui mero suporte físico da ação estatal, mas expressão concreta de relações de poder que distribuem desigualmente oportunidades, recursos e instituições, produzindo aquilo que o autor denomina de cidadanias mutiladas.

Nesse contexto, a Justiça Itinerante se apresenta como instrumento institucional relevante, voltado à mitigação de barreiras territoriais e à aproximação do Judiciário de populações historicamente afastadas dos centros de decisão. Os dados empíricos analisados demonstram que a política possui capacidade concreta de ampliar o acesso a serviços jurídicos e administrativos, especialmente em regiões caracterizadas por isolamento geográfico, baixa densidade institucional e elevados níveis de vulnerabilidade social.

O principal resultado da pesquisa consiste na identificação de uma correspondência territorial consistente entre a atuação da Justiça Itinerante e regiões caracterizadas por elevada concentração de população negra e baixos indicadores socioeconômicos, evidenciando que a política pública incide, de forma sistemática, sobre territórios racializados. Essa incidência, entretanto, não decorre de planejamento institucional orientado por critérios raciais, mas da própria lógica territorial da política, estruturada a partir de condicionantes geográficos e logísticos. Trata-se, portanto, de uma política que, embora formalmente neutra, revela empiricamente uma atuação territorial racialmente situada.

A predominância de demandas relacionadas à documentação civil, benefícios assistenciais e serviços básicos reforça essa conclusão, ao indicar que a política atua em contextos marcados por invisibilidade jurídica, pobreza estrutural e ausência estatal, condições

que, no Brasil, atingem de forma desproporcional a população negra. Desse modo, a Justiça Itinerante opera, na prática, como mecanismo indireto de inclusão de populações historicamente marginalizadas, ainda que sem reconhecer explicitamente essa dimensão.

Todavia, a pesquisa também evidenciou limites relevantes à efetividade da política pública. A ausência de coleta sistemática de dados desagregados por raça/cor impede a identificação direta do perfil dos usuários atendidos e inviabiliza a avaliação precisa dos impactos da itinerância sob a perspectiva da equidade racial. Essa lacuna revela uma forma de invisibilidade institucional da raça, que se manifesta justamente nos contextos em que a desigualdade se apresenta de maneira mais intensa.

Além disso, a análise empírica demonstrou que a distribuição territorial da política não alcança de maneira homogênea todos os espaços de maior vulnerabilidade, havendo situações em que as ações de itinerância se concentram em localidades que já apresentam algum nível de integração ao aparato estatal, enquanto territórios mais profundamente marcados pela ausência institucional permanecem subatendidos. Nesse cenário, a itinerância, embora relevante, assume frequentemente caráter administrativo-compensatório, sem reconfigurar estruturalmente a presença estatal.

A natureza episódica de diversas ações, aliada à dependência de fatores logísticos e à limitação de recursos humanos, reforça esse caráter compensatório. Em vez de transformar estruturalmente a distribuição da presença estatal, a Justiça Itinerante atua, em grande medida, como mecanismo de mitigação pontual de ausências históricas, o que evidencia a persistência de desigualdades no acesso à justiça.

Outro limite importante refere-se à baixa adesão da Justiça Federal à itinerância, estimada em cerca de 3,5% dos Juizados Especiais Federais. Essa restrição institucional, somada a entraves normativos e administrativos, como a exigência de prévio requerimento em demandas previdenciárias, dificulta o acesso a direitos fundamentais em áreas particularmente sensíveis, afetando de forma mais intensa populações em situação de vulnerabilidade.

A pesquisa também evidenciou que o acesso à justiça não se restringe à dimensão territorial. Barreiras sociais, culturais e simbólicas, como baixa escolaridade, dificuldade de compreensão da linguagem jurídica, ausência de informação e, em determinados contextos, receio de acionar instituições formais, demonstram que a efetivação dos direitos depende de condições que ultrapassam a mera presença física do Estado.

Nesse sentido, o acesso à justiça deve ser compreendido como capacidade efetiva de exercício de direitos, e não apenas como disponibilidade formal de serviços.

Do ponto de vista teórico, a principal contribuição desta dissertação consistiu na articulação entre a crítica da democracia racial, a geografia crítica do território e a teoria do acesso à justiça, permitindo demonstrar que raça e espaço não constituem dimensões externas à atuação estatal, mas elementos estruturantes de sua organização. A análise evidenciou que a neutralidade institucional, ao desconsiderar a variável racial, pode operar como mecanismo de reprodução de desigualdades.

No plano institucional, os resultados indicam a necessidade de reorientação da política de Justiça Itinerante, com a incorporação explícita de critérios raciais e socioespaciais em seu planejamento, execução e avaliação. A inclusão obrigatória da variável raça/cor nos sistemas de registro constitui medida essencial para permitir o monitoramento das desigualdades e a construção de políticas orientadas pela equidade. Do mesmo modo, a definição de prioridades territoriais deve considerar indicadores combinados de vulnerabilidade social e racial.

A integração entre Justiça Federal e Justiça Estadual também se apresenta como condição indispensável para o fortalecimento da política pública, uma vez que a atuação fragmentada compromete a continuidade das ações e limita seu impacto. Nesse sentido, a construção de uma política nacional articulada de territorialização da justiça revela-se fundamental para ampliar a efetividade do acesso aos direitos.

Além disso, a implementação de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação, com indicadores qualitativos e quantitativos, permitirá ao Conselho Nacional de Justiça e aos tribunais ajustar suas estratégias e priorizar territórios mais vulneráveis, aproximando a política pública de um modelo orientado por evidências.

No plano metodológico, a pesquisa propõe um modelo analítico replicável, baseado no cruzamento entre dados institucionais e indicadores territoriais e raciais, que pode ser aplicado a outras políticas públicas, contribuindo para o avanço dos estudos sobre desigualdade e acesso à justiça.

Por fim, os resultados evidenciam que a Justiça Itinerante, ao mesmo tempo em que revela a capacidade do Estado de alcançar territórios historicamente negligenciados, também expõe os limites estruturais do próprio sistema de justiça. Entre a presença episódica e a ausência institucional, emerge o desafio de construir políticas públicas que não apenas levem o Estado a esses territórios, mas que sejam capazes de reconhecê-los em sua dimensão histórica, social e racial.

Superar esse desafio implica reconhecer que a desigualdade no Brasil não se distribui de forma abstrata, mas se materializa em territórios e corpos específicos. Nesse sentido, a promoção do acesso à justiça exige a superação da neutralidade formal e a adoção de uma perspectiva orientada pela equidade, capaz de enfrentar, de maneira estruturada, as cidadanias mutiladas que ainda conformam a realidade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio. **Racismo estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes. **Constituição, processo e democracia**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995 (Juizados Especiais).

BRASIL. **Lei nº 10.259**, de 12 de julho de 2001 (Juizados Especiais Federais).

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COLLINS, Patricia Hill. **Black feminist thought**. New York: Routledge, 2000.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Relatório da Justiça Federal Itinerante**. Brasília: CJF, 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF); IPEA. **Juizados Especiais Federais: uma década de atuação**. Brasília, 2019.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF); IPEA. **Acesso à Justiça Federal: dez anos de juizados especiais**. Brasília, 2012.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CJF). **Resolução nº 736**, de 12 de julho de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça Itinerante: diretrizes e práticas institucionais**. Brasília, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatórios da Justiça Itinerante Cooperativa na Amazônia Legal (Anos 2023, 2024 e 2025)**.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 277, de 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Brasília: CNJ, 2020.

DA SILVA, Denise Ferreira. *Toward a global idea of race*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia. **A ausência de documentos como forma de exclusão social**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, 2018.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2007.

FERNANDES, Florestan. **O significado do protesto negro**. São Paulo: Cortez, 1989.

FERRAZ, Leslie Shériida. **Desafios e limitações à pesquisa empírica em direito no Brasil**. Revista de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

FRASER, Nancy. **Justice interruptus**. New York: Routledge, 1997.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

GONZALEZ, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano**. São Paulo: Zahar, 2020.

GORDILHO, Heron José Santana. **Democracia racial e Ministério Público: uma análise das relações raciais no Brasil**. Revista do Ministério Público do Estado da Bahia, 1996.

HARTMAN, Saidiya. *Lose your mother: a journey along the Atlantic slave route*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2022.

IBGE. **Regiões de influência das cidades**. Rio de Janeiro, 2020.

IBGE. **Notas técnicas e estimativas populacionais**.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. São Paulo: n. 1 edições, 2018.

MILLS, Charles. **The racial contract**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 2016.

NUSSBAUM, Martha. *Creating capabilities*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Sociedade civil e acesso à justiça: a implantação das defensorias públicas no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2008.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Encruzilhadas da justiça: raça, gênero e direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RODRIGUES, Nina. **Os africanos no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e acesso à justiça no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2001.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e democracia**. São Paulo: Sumaré, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. "As cidadanias mutiladas". In: **O preconceito**. São Paulo: Publifolha, 1998.

SANTOS, Milton. "O meio técnico-científico-informacional". In: **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 1996.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **Ser negro no Brasil hoje**. Folha de S. Paulo, Caderno Mais!, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo: Record, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Anchor Books, 1999.

STAMFORD DA SILVA, Artur. **Pesquisa empírica em Direito: problemas, desafios e possibilidades**. *In*: MACHADO, Máira Rocha; NUNES, Rodrigo da Silva Brandão (org.). **Pesquisa empírica em Direito**. São Paulo: Editora FGV, 2011.

TRF4. **Barco da Justiça: relatório institucional**. Porto Alegre: TRF4, 2020.

TSE. **Dados eleitorais e perfil dos gestores municipais**.

VARGAS, João H. Costa. **The denial of antiblackness: multiracial redemption and Black suffering**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2017.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016**. Rio de Janeiro: Flacso, 2016.