LIBERDADE ACADÊMICA E RETROCESSO DEMOCRÁTICO
Tom Ginsburg

A TRADIÇÃO ANTINORMATIVA NA TEORIA CONSTITUCIONAL: DE LASSALLE E SCHMITT ÀS TENSÕES NO CONSTITUCIONALISMO DECOLONIAL
Rayann Kettylly Massahud de Carvalho

REFLEXÕES SOBRE O INTERESSE SOCIAL E A FINALIDADE DA COMPANHIA NO DIREITO BRASILEIRO
Ricardo Mafra
Daniel Figueira Borges

BRAZILIAN REGULATION OF GATEKEEPERS: DIGITAL PLATFORMS IN THE NATIONAL DIGITAL MARKET
Rafaela Iansen Miranda Silva
Vicente Bagnoli
Taisa Tainá Pereira Menqui

AS (IM)POSSIBILIDADES DA REGULAÇÃO NO RIO DE JANEIRO: O PAPEL DA AGENERSA
Juliana Mello de Queiroz
Suyá Quintslr
Ingrid Lessa Weber

A NOVA SISTEMÁTICA DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: QUAIS INTERRELAÇÕES?
Felipe Franz Wienke
Isabela Peixer Galm Bernardes
Elora Eloi Rodrigues Rios dos Reis

COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO À LUZ DA TEORIA DO ORDENAMENTO DE BOBBIO
Winston de Araújo Teixeira

O TRABALHO INFANTIL NA AMÉRICA LATINA POR UMA PERSPECTIVA CRÍTICA
Lauren Reis Savi Ignacia
Ismael Francisco de Souza

ONTOLOGIA DO DESCARTE: SUBJETIVIDADES DE MULHERES NEGRAS E O GOVERNO DOS INDESEJÁVEIS
Jefferson Fontes
Nayra Fidelis
Luziana Ramalho

A PERDA DA GUARDA POR MÃES DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DE CASOS DE INTOLERÂNCIA RELIGIOSA À LUZ DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS
Lucas Gonçalves
Marcos César Botelho
Vladimir Brega Filho

O PROCESSO LEGISLATIVO DO ESTATUTO DO CIGANO: UMA PERSPECTIVA ETNOGRÁFICA
Phillipe Cupertino Salloum e Silva
Luiz Eduardo Figueira

VIOLÊNCIA LETAL CONTRA AS MULHERES E O PACOTE ANTIFEMINICÍDIO
Antônio Borja de Almeida Júnior
Cyntia Carolina Beserra Brasileiro
Melina Maria Alves de Melo Paiva

GARANTISMO E RESPONSABILIDADE JUVENIL NA SOCIOEDUCAÇÃO: ENTRE PUNIÇÃO E PROTEÇÃO DE ADOLESCENTES
Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira
Erik Dênio Gomes de Oliveira Filho
Jailson Alves Nogueira

CRIMES AMBIENTAIS NA FLONA ARARIPE: UM ESTUDO NA PRIMEIRA FLORESTA NACIONAL DO BRASIL
Pedro George Sales Torres
Cristovão Teixeira Rodrigues Silva

POLICENTRISMO INTERAMERICANO: DIÁLOGOS ENTRE ELINOR OSTROM E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS
Laura Gabriella Muniz da Silva
Flavianne Fernanda Botencourt Nóbrega

O MONITORAMENTO DA SENTENÇA ESTRUTURAL COMO FORMA DE EMPREENDEDORISMO NORMATIVO
Antônio Justino de Arruda Neto
APLICANDO OS PRINCÍPIOS DE "HOW LEARNING WORKS" AO ENSINO DO DIREITO DAS SUCESSÕES: PRÁTICA E FEEDBACK DIRECIONADOS
Raphael Rego Borges Ribeiro

REVISTA JURÍDICA UFERSA

Jan./Jun. 2026 v. 10 n. 19 ISSN 2526-9488

REVISTA JURÍDICA DA UFERSA

Editor-Chefe
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral
UFERSA | Mossoró, RN, Brasil

Editor-Adjunto
Dr. Marcelo Lauar Leite
UFERSA | Mossoró, RN, Brasil

Conselho Editorial

Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores | UFRGS | Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Ana Cláudia Farranha Santana | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dra. Andressa Guimarães Torquato Fernandes | ITA | São José dos Campos, SP, Brasil
Dr. Cristiano Paixão | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dr. Douglas Antônio Rocha Pinheiro | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dr. Fernando César Costa Xavier | UFRR | Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Gustavo César Machado Cabral | UFC | Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Gustavo Silveira Siqueira | UERJ | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dr. Marcelo Lauar Leite | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Mário Sérgio Falcão Maia | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Samuel Rodrigues Barbosa | USP | São Paulo, SP, Brasil
Dr. Sérgio Said Staut Júnior | UFPR | Curitiba, PR, Brasil
Dr. Jorge Manuel Coutinho de Abreu | FDUC | Coimbra, Portugal
Dr. Pedro Canastra de Azevedo Maia | FDUC | Coimbra, Portugal

---

Ficha catalográfica

R454
Revista Jurídica da UFERSA [recurso eletrônico] / Universidade Federal Rural do Semi-Árido
v. 10, n. 19, (jan./jun. 2026) – Mossoró, 2026 –
Semestral
ISSN: 2526-9488
1. Direito – Periódicos. I. Universidade Federal Rural do Semi-Árido.

CDD: 340
CDU: 34

Bibliotecária Keina Cristina Santos Sousa e Silva - CRB15/120

REVISTA JURÍDICA DA UFERSA

Pareceristas desta Edição

Dr. Adriano Alberto Smolarek | UFMG | Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Alan Faria Andrade Silva | UFRJ | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho | UCSal | Salvador, BA, Brasil
Dr. Alfredo de Jesus Dal Molin Flores | UFRGS | Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Ana Maria Bezerra Lucas | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Angela Baptista Balliana Kock | FDV | Vitória, ES, Brasil
Dr. Antônio Justino de Arruda Neto | PUC-RS | Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Camilla Montanha de Lima | UFPE | Recife, PE, Brasil
Dra. Clara Adão | UFC | Fortaleza, CE, Brasil
Denise dos Santos Vasconcelos Silva | UERN | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Elisabete Stradiotto Siqueira | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Emanuel de Melo Ferreira | UERN | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Eneida Vinhaes Bello Dultra | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dr. Fabio Garcia Leal Ferraz | FDF | Franca, SP, Brasil
Dr. Fabrício de Souza Oliveira | UFJF | Juiz de Fora, MG, Brasil
Dr. Felipe Araújo Castro | UFMG | Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Felipe Pante Leme de Campos | UFJ | Jataí, GO, Brasil
Dra. Fernanda Peres Soratto | UniRV | Rio Verde, GO, Brasil
Dr. Fernando Henrique Lopes Honorato | IDP | Brasília, DF, Brasil
Dr. Francesco Romizi | UFMS | Campo Grande, MS, Brasil
Dr. Francisco Roberto Dias de Freitas | URCA | Juazeiro do Norte, CE, Brasil
Dr. Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Gilmara Joane Macedo de Medeiros | UFPB | Santa Rita, PB, Brasil
Dr. Gustavo Zatelli Correa | University of Helsink | Helsinki, Finlândia
Dr. Jacson Gross | Unilasalle | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dra. Jamile Gonçalves Calissi | UEMG | Belo Horizonte, MG, Brasil
Dra. Judith Zuquim | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dra. Julia de Souza Rodrigues | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Julianne Holder da Câmara Silva | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Jailson Alves Nogueira | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. João Adolfo Ribeiro Bandeira | UFCA | Juazeiro do Norte, CE, Brasil
Dr. João Emilio de Assis Reis | IFRJ | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dr. José Albenes Bezerra Júnior | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Maria Celina Monteiro Gordilho | UnB | Brasília, DF, Brasil
Dra. Maria Raquel da Cruz Duran | UFMS | Campo Grande, MS, Brasil
Dra. Maria Teresa Nobre Pereira | UFRN | Natal, RN, Brasil
Dra. Marie Joan Nascimento Ferreira | UFAM | Manaus, AM, Brasil
Dra. Marina Josino da Silva Souza | UFPB | João Pessoa, PB, Brasil
Dra. Maritânia Salete Salvi Rafagnin | UFOB | Barreiras, BA, Brasil
Dra. Nélida Reis Caseca Machado | UNIFOR-MG | Formiga, MG, Brasil
Dr. Marcelo Casseb Continentino | UPE | Recife, PE, Brasil
Dr. Marcelo Maurício da Silva | Uni-RN | Natal, RN, Brasil
Dr. Marcus Mauricius Holanda | UNIFOR | Fortaleza, CE, Brasil
Dr. Marcus Tullius Fernandes dos Santos | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil

Dr. Mário Sérgio Falcão Maia | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Pablo Leurquin | UFPB | Santa Rita, PB, Brasil
Dr. Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres | UNICAP | Recife, PE, Brasil
Dr. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Raoni Macedo Bielschowsky | UFMG | Belo Horizonte, MG, Brasil
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Raphael Rego Borges Ribeiro | UFRJ | Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Dra. Rayane Andrade | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Ricardo Lourenço Filho | IDP | Brasília, DF, Brasil
Dr. Rodrigo Ribeiro Vitor | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dr. Rogério Souza | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Rosângela Viana Zuza Medeiros | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil
Dra. Taysa Matos do Amparo | UFBA | Salvador, BA, Brasil
Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin | UFOB | Barreiras, BA, Brasil
Dr. Vinicius Parolin Wohnrath | UNICAMP | Campinas, SP, Brasil
Dra. Viviane Grassi | UNIFACVEST | Lages, SC, Brasil
Dr. Winston de Araújo Teixeira | UFAM | Manaus, AM, Brasil

Assessoria Técnica

Acsa Cibely Carvalho Bezerra | UFERSA | Mossoró, RN, Brasil

NOTA EDITORIAL

Caros(as) leitores(as),

É com muita satisfação que apresentamos a mais nova edição da Revista Jurídica da UFERSA. Neste primeiro semestre de 2026, a REJUR inaugura o seu Volume 10, n. 19, consolidando uma década de publicação contínua e reafirmando seu compromisso com a pluralidade de enfoques e com o rigor científico que caracterizam o periódico desde sua fundação.

Este número reúne dezessete artigos, de autoria de pesquisadores vinculados a instituições de ensino e pesquisa de diferentes regiões do Brasil, além de uma tradução de trabalho estrangeiro, revelando a amplitude do diálogo que a REJUR tem cultivado ao longo de sua trajetória.

A edição é inaugurada com a tradução do artigo “Liberdade acadêmica e retrocesso democrático”, do Prof. Dr. Tom Ginsburg, da University of Chicago. O artigo foi traduzido pelo Prof. Me. David Sobreira, da Universidade Unichristus. Na sequência, o Prof. Dr. Rayann Kettylly Massahud de Carvalho, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), oferece contribuição com o título “A tradição antinormativa na teoria constitucional: de Lassalle e Schmitt às tensões no constitucionalismo decolonial”.

O Prof. Dr. Ricardo Mafra e o Me. Daniel Figueira Borges, ambos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), apresentam pesquisa no campo do Direito Empresarial, com “Reflexões sobre o interesse social e a finalidade da companhia no Direito brasileiro”. Da Universidade Presbiteriana Mackenzie, recebemos o artigo “Regulação brasileira de gatekeepers: plataformas digitais no mercado digital nacional”, da Me. Rafaela Iansen Miranda Silva, do Prof. Dr. Vicente Bagnoli e da Me. Taisa Tainá Pereira Menqui. Sobre regulação no âmbito fluminense, Juliana Mello de Queiroz (UFF), a Profa. Dra. Suyá Quintslr (UFRJ) e Ingrid Lessa Weber (UFRJ) assinam a contribuição seguinte sobre o papel da Agenersa.

O tema da segurança alimentar e do registro de agrotóxicos é abordado pelo Prof. Dr. Felipe Franz Wienke, pela Me. Isabela Peixer Galm Bernardes e por Elora Eloi Rodrigues Rios dos Reis, todos vinculados à Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

As relações de trabalho e suas dimensões críticas são contempladas em dois artigos. O Prof. Dr. Winston de Araújo Teixeira, da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), examina o teletrabalho à luz da teoria de Bobbio. Ainda nessa seara, a pesquisadora Lauren Reis Savi Ignacia e o Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza, da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), abordam o trabalho infantil na América Latina sob perspectiva crítica.

As dimensões de raça, gênero, etnia e religião são objeto de três contribuições. Jefferson Fontes, Nayra Fidelis e a Profa. Dra. Luziana Ramalho, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), desenvolvem reflexões sobre subjetividades de mulheres negras com o título “A ontologia do descarte: subjetividades de mulheres negras e o governo dos indesejáveis”. Da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Lucas Gonçalves, o Prof. Dr. Marcos César Botelho e o Prof. Dr. Vladimir Brega Filho examinam a questão “A perda da guarda por mães de religiões afro-brasileiras: uma análise de casos de intolerância religiosa à luz de Boaventura de Sousa Santos”. O Prof. Dr. Phillipe Cupertino Salloum e Silva (UFJ) e o Prof. Dr. Luiz Eduardo Figueira (UFRJ) oferecem perspectiva etnográfica sobre o processo legislativo do Estatuto do Cigano.

A violência de gênero e a resposta do sistema penal juvenil são contempladas nas contribuições seguintes. Antônio Borja de Almeida Júnior, a Profa. Dra. Cyntia Carolina Beserra Brasileiro e Melina Maria Alves de Melo Paiva, da Universidade do Estado

do Rio Grande do Norte (UERN), examinam a violência letal contra as mulheres. O Prof. Dr. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira e o Prof. Dr. Jailson Alves Nogueira (Ufersa), em coautoria com o Me. Erik Dênio Gomes de Oliveira Filho (UnB), apresentam reflexões sobre garantismo e responsabilidade juvenil na socioeducação.

Pedro George Sales Torres e o Prof. Dr. Cristovão Teixeira Rodrigues Silva, da Universidade Regional do Cariri (URCA), contribuem com estudo sobre crimes ambientais na Floresta Nacional do Araripe. Laura Gabriella Muniz da Silva e a Profa. Dra. Flavianne Fernanda Botencourt Nóbrega, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), abordam o policentrismo interamericano em diálogo entre Elinor Ostrom e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. O Prof. Dr. Antônio Justino de Arruda Neto, da PUC/RS, examina o monitoramento da sentença estrutural. A edição se encerra com a contribuição do Prof. Dr. Raphael Rego Borges Ribeiro (UFRJ), dedicada ao ensino jurídico e à sua dimensão pedagógica ao aplicar os princípios de "How Learning Works" ao direito das sucessões.

Este Volume 10, n. 19 congrega contribuições de pesquisadores vinculados a instituições do Amazonas, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, além da contribuição internacional traduzida para o português, o que expressa a vocação nacional e plural da REJUR.

Renovo os agradecimentos à equipe técnica e aos pareceristas ad hoc, sem os quais a publicação deste número não seria possível. Agradeço igualmente a todos os autores que confiaram à REJUR o fruto de suas pesquisas. Nesta edição, despedimo-nos do assistente técnico Prof. Me. Adailson Araújo Pinho e damos as boas-vindas à nova assistente técnica, Acsa Cibely Carvalho Bezerra.

Boa leitura a todos(as).

PROF. DR. RAFAEL LAMERA GIESTA CABRAL
EDITOR-CHEFE | JUNHO 2026

SUMÁRIO

| Fluxo contínuo |

* * * * *

LIBERDADE ACADÊMICA E RETROCESSO DEMOCRÁTICO | **1-28**
Dr. Tom Ginsburg

A TRADIÇÃO ANTINORMATIVA NA TEORIA CONSTITUCIONAL: DE LASSALLE E SCHMITT ÀS TENSÕES NO CONSTITUCIONALISMO DECOLONIAL | **29-45**
Dr. Rayann Kettylly Massahud de Carvalho

REFLEXÕES SOBRE O INTERESSE SOCIAL E A FINALIDADE DA COMPANHIA NO DIREITO BRASILEIRO | **46-61**
Dr. Ricardo Mafra
Me. Daniel Figueira Borges

BRAZILIAN REGULATION OF GATEKEEPERS: DIGITAL PLATFORMS IN THE NATIONAL DIGITAL MARKET | **62-77**
Me. Rafaela Iansen Miranda Silva
Dr. Vicente Bagnoli
Me. Taisa Tainá Pereira Menqui

AS (IM)POSSIBILIDADES DA REGULAÇÃO NO RIO DE JANEIRO: O PAPEL DA AGENERSA | **78-98**
Juliana Mello de Queiroz
Dra. Suyá Quintslr
Ingrid Lessa Weber

A NOVA SISTEMÁTICA DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: QUAIS INTERRELAÇÕES? | **99-120**
Dr. Felipe Franz Wienke
Me. Isabela Peixer Galm Bernardes
Elora Eloi Rodrigues Rios dos Reis

COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO À LUZ DA TEORIA DO ORDENAMENTO DE BOBBIO | **121-151**
Dr. Winston de Araújo Teixeira

O TRABALHO INFANTIL NA AMÉRICA LATINA POR UMA PERSPECTIVA CRÍTICA | **152-165**
Lauren Reis Savi Ignacia
Dr. Ismael Francisco de Souza

ONTOLOGIA DO DESCARTE: SUBJETIVIDADES DE MULHERES NEGRAS E O GOVERNO DOS INDESEJÁVEIS **| 166-186**
Jefferson Fontes
Nayra Fidelis
Dra. Luziana Ramalho

A PERDA DA GUARDA POR MÃES DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DE CASOS DE INTOLERÂNCIA RELIGIOSA À LUZ DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS **| 187-208**
Lucas Gonçalves
Dr. Marcos César Botelho
Dr. Vladimir Brega Filho

O PROCESSO LEGISLATIVO DO ESTATUTO DO CIGANO: UMA PERSPECTIVA ETNOGRÁFICA **| 209-228**
Dr. Phillipe Cupertino Salloum e Silva
Dr. Luiz Eduardo Figueira

VIOLÊNCIA LETAL CONTRA AS MULHERES E O PACOTE ANTIFEMINICÍDIO **| 229-245**
Antônio Borja de Almeida Júnior
Dra. Cyntia Carolina Beserra Brasileiro
Melina Maria Alves de Melo Paiva

GARANTISMO E RESPONSABILIDADE JUVENIL NA SOCIOEDUCAÇÃO: ENTRE PUNIÇÃO E PROTEÇÃO DE ADOLESCENTES **| 246-263**
Dr. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira
Me. Erik Dênio Gomes de Oliveira Filho
Dr. Jailson Alves Nogueira

CRIMES AMBIENTAIS NA FLONA ARARIPE: UM ESTUDO NA PRIMEIRA FLORESTA NACIONAL DO BRASIL **| 264-290**
Pedro George Sales Torres
Dr. Cristovão Teixeira Rodrigues Silva

POLICENTRISMO INTERAMERICANO: DIÁLOGOS ENTRE ELINOR OSTROM E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS **| 291-311**
Laura Gabriella Muniz da Silva
Dra. Flavianne Fernanda Botencourt Nóbrega

O MONITORAMENTO DA SENTENÇA ESTRUTURAL COMO FORMA DE EMPREENDEDORISMO NORMATIVO **| 312-334**
Dr. Antônio Justino de Arruda Neto

APLICANDO OS PRINCÍPIOS DE "HOW LEARNING WORKS" AO ENSINO DO DIREITO DAS SUCESSÕES: PRÁTICA E FEEDBACK DIRECIONADOS **| 335-356**
Dr. Raphael Rego Borges Ribeiro

LIBERDADE ACADÊMICA E RETROCESSO DEMOCRÁTICO

ACADEMIC FREEDOM AND DEMOCRATIC BACKSLIDING

TOM GINSBURG*

Tradução: DAVID SOBREIRA**

RESUMO

Ao redor do mundo – e cada vez mais dentro de democracias consolidadas – , a liberdade acadêmica vem sendo restringida por polarização, retórica populista e engenharia jurídica. Nesse sentido, o presente artigo sustenta que as universidades funcionam como instituições epistêmicas centrais em democracias constitucionais e, por isso, tornam-se alvos precoces e frequentes de aspirantes a autocratas. Este artigo oferece três contribuições. Primeiro, sistematiza o repertório de estratégias de retrocesso – intimidação social e "legalismo autocrático" (por exemplo, expurgos, difamação criminal, financiamento seletivo, nomeações politizadas e imposições curriculares) – e rastreia seus efeitos resfriadores (chilling effects) sobre docentes e estudantes. Em seguida, com base em textos e doutrinas constitucionais comparados, mapeia proteções para a expressão acadêmica individual, a autonomia institucional e os deveres afirmativos do Estado, contrastando as proteções de origem jurisprudencial nos Estados Unidos, associadas à Primeira Emenda, com as garantias explícitas comuns em muitas constituições. Por último, sintetiza a jurisprudência internacional e regional emergente – os órgãos de tratados da Organização das Nações Unidas (ONU); o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) sobre expressão acadêmica e extramuros; o artigo 13 da Carta da União Europeia (UE) e a "Comissão vs. Hungria" sobre a Comissão Europeia (CEU); os princípios e casos interamericanos; e as decisões da Comissão Africana – para mostrar como normas transnacionais podem constranger, ou ao menos estigmatizar, erosões domésticas. O artigo conclui que resguardar as universidades requer forte entrincheiramento constitucional, tanto das liberdades individuais quanto das institucionais, além de obrigações positivas do Estado para manter um ambiente propício à produção de conhecimento. Na ausência de tais medidas, o retrocesso democrático continuará explorando ambiguidades do direito para subordinar as universidades a projetos partidários e degradar a esfera pública democrática.

Palavras-chave: Liberdade acadêmica; retrocesso democrático; autonomia universitária; normas internacionais e regionais de direitos humanos

ABSTRACT

Around the world – and increasingly within established democracies – academic freedom is being narrowed by polarization, populist rhetoric, and legal engineering. This article argues that universities function as core epistemic institutions in constitutional democracies and are therefore early and frequent targets of would-be autocrats. It offers three contributions. First, it systematizes the repertoire of backsliding strategies – societal intimidation and "autocratic legalism" (e.g., purges, criminal defamation, selective funding, politicized appointments, curricular mandates) – and traces their chilling effects on scholars and students. Second, using comparative constitutional text and doctrine, it maps protections for individual academic speech, institutional autonomy, and the state's affirmative duties, contrasting the United States' judge-made, First Amendment-adjacent protections with the explicit guarantees common in many constitutions. Third, it synthesizes emerging international and regional jurisprudence (UN treaty bodies; the ECtHR on academic and extramural speech; the EU Charter's Article 13 and Commission v. Hungary on CEU; Inter-American principles and cases; African Commission decisions) to show how transnational norms can constrain or at least stigmatize domestic erosions. The article concludes that safeguarding universities requires robust constitutional entrenchment of both individual and institutional freedoms plus positive state obligations to maintain an enabling environment for knowledge production. Absent such measures, democratic backsliding will continue to exploit ambiguity in law to subordinate universities to partisan projects and degrade the democratic public sphere.

Keywords: Academic freedom; democratic backsliding; university autonomy; international and regional human rights norms.

* Professor Leo Spitz de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de Chicago.
tginsburg@uchicago.edu

** Master of Laws (LL.M.) pela Harvard Law School. Professor de Direito Constitucional da Universidade Christus (Unichristus).
sobreira.david@hotmail.com

Recebido em: 25-02-2026 |Aprovado em: 27-02-2026[1] [2] [3]

[1] Artigo convidado. Publicado originalmente em inglês como "Tom Ginsburg, *Academic Freedom and Democratic Backsliding*, 71 J. OF LEG. EDUC. 238 (2022).

[2] Agradecimentos do autor a Jack Brake, Tanya Martinez e Thomas Weil pela assistência na pesquisa, e a Brian Leiter pelas discussões úteis.

[3] Tradução realizada de forma independente, com autorização do autor, Professor Tom Ginsburg, bem como de Alexa Maltby, Associate Director of Programs, da Association of American Law Schools (AALS), instituição que mantém os direitos autorais sobre a obra original.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 LIBERDADE ACADÊMICA EM UMA DEMOCRACIA; 2 A AMEAÇA; 3 NORMAS INTERNACIONAIS; 3.1 TRATADOS GLOBAIS; 3.2. NORMAS REGIONAIS: EUROPA; 3.2.1 A CONVENÇÃO EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS; 3.2.2 UNIÃO EUROPEIA; 3.2.3 NORMAS REGIONAIS: AS AMÉRICAS; 3.2.4 NORMAS REGIONAIS: ÁFRICA; 3.2.5 RESUMO DAS TENDÊNCIAS; IMPLICAÇÕES PARA OS ESTADOS UNIDOS; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A liberdade acadêmica está sob ataque em muitos países ao redor do mundo, o qual é alimentado por níveis elevados de polarização e conflito político[4]. O presidente turco Recep Tayyip Erdoğan demitiu milhares de acadêmicos sem o devido processo legal na esteira do golpe de 2016[5]. Acadêmicos de Hong Kong, por exemplo, foram presos e perseguidos por atividades que eram rotineiras há poucos anos, e seus escritos passaram a sofrer censura. As democracias consolidadas, por sua vez, não ficaram imunes: a ministra francesa do ensino superior recentemente denunciou o "islamoesquerdismo" nas universidades[6]. Pela primeira vez, o primeiro-ministro do Japão, Yoshihide Suga, rejeitou candidatos para um conselho de ciência porque haviam criticado as políticas governamentais[7].

Nos Estados Unidos, a ameaça à liberdade acadêmica possui duas frentes. Uma onda de legislaturas estaduais, lideradas por membros do Partido Republicano, está redigindo projetos de lei que encerrariam a estabilidade no cargo (*tenure*) para docentes de universidades estaduais, bem como restringiriam o ensino sobre raça. Além disso, elites conservadoras estão proferindo discursos com títulos como "[a]s universidades são o inimigo"[8]. Alguns políticos do Partido Republicano estão se candidatando a cargos com plataformas que defendem o fim da estabilidade docente e a demissão de professores que lecionam teoria crítica da raça[9]. Outra ameaça significativa vem de forças internas à universidade, como administradores que buscam impor sua visão de ideias aceitáveis e grupos estudantis que insistem em calar opositores

[4] KINZELBACH, Katrin et al. Free Universities: Putting the Academic Freedom Index into Action. *Global Public Policy Institute*, 11 mar. 2021. Disponível em: https://gppi.net/2021/03/11/free-universities; Para uma análise comparativa, ver ALTBACH, Philip G. Academic freedom: international realities and challenges. *Higher Education*, v. 41, p. 205-219, 2001.

[5] ÖZKIRIMLI, Umut. How to Liquidate a People? Academic Freedom in Turkey and Beyond. *Globalizations*, v. 14, n. 6, p. 851-856, 2017.

[6] FRENCH minister warns of "Islamo-Leftism" in universities. *France24*, 17 fev. 2021. Disponível em: https://www.france24.com/en/live-news/20210217-french-minister-warns-of-islamo-leftism-in-universities.

[7] SIEG, Linda; TAKEMOTO, Yoshifumi. Japan's Suga, under fire, defends rejection of scholars for science panel. *Reuters*, 5 out. 2020. Disponível em: https://www.reuters.com/article/world/japans-suga-under-fire-defends-rejection-of-scholars-for-science-panel-idUSKBN26Q0UO/.

[8] SOUTH CAROLINA. H. *4522, 124th Session* (2021–2022). Columbia, SC: South Carolina General Assembly, 2021–2022. Disponível em: https://www.scstatehouse.gov/sess124_2021-2022/bills/4522.htm (fornecendo um exemplo de *South Carolina*); VANCE, J. D. The Universities are the Enemy. *In*: *National Conservatism Conference*, 31 out.-2 nov. 2021. Disponível em: https://nationalconservatism.org/natcon-2-2021/presenters/jd-vance/.

[9] MCGEE, Kate. Lt. Gov. Dan Patrick proposes ending university tenure to combat Critical Race Theory teachings. *The Texas Tribune*, 18 fev. 2022. Disponível em: https://www.texastribune.org/2022/02/18/dan-patrick-texas-tenure-critical-race-theory/.

aos gritos. Sem dúvida, já estivemos aqui antes, e é importante lembrar que nunca houve uma idade de ouro [acadêmica] nos Estados Unidos[10]. Pânico moral sobre o ensino superior é traço regular da vida americana. Na década de 1990, dois estudiosos escreveram que "a campanha de difamação contra a academia está agora entre as principais indústrias que mais crescem nos Estados Unidos, e as acusações são tão numerosas quanto os próprios detratores"[11, p. 1-3]. Muitas das preocupações da época não mudaram desde a referida década, as quais estão relacionadas à diversidade; ao temor de que o politicamente correto distorça a investigação e suprima a liberdade de expressão; ao declínio da humanidade e à sustentabilidade financeira de diversas fontes. Naquele período, como agora, os ataques vinham tanto da direita quanto da esquerda[12, p. 3].

Nesse contexto, o que confere urgência à importância da liberdade acadêmica, tanto nos Estados Unidos quanto ao redor do mundo, é o problema do retrocesso democrático. Conforme documentado, o mundo se encontra no meio de uma recessão democrática global. O ponto alto para a democracia global foi por volta de 2006, e cada ano, desde então, trouxe um declínio tanto no número de democracias quanto de pessoas vivendo tal regime[13]. Atualmente, menos da metade dos países do mundo são democracias, e menos da metade da população global vive em uma democracia[14].

A liberdade acadêmica é particularmente relevante para o retrocesso democrático, porque as universidades são um alvo frequente de líderes que buscam moldar a ordem política à própria maneira e consolidar seu domínio do poder. Assim, uma das estratégias centrais de tais líderes é tentar controlar a esfera pública[15]. Em uma era de "pós-verdade", a importância de árbitros epistêmicos como as universidades, a mídia e a burocracia nunca foram tão grandes, mas é precisamente por essas instituições serem legitimadas por procedimentos de avaliação de fatos que estão em risco, pois um líder ou partido empenhado em moldar a percepção da verdade naturalmente verá instituições autônomas de conhecimento como ameaça[16].

O presente trabalho expõe algumas das estratégias empregadas por tais políticos, bem como mecanismos jurídicos disponíveis para defender a liberdade acadêmica, extraídos do direito internacional e comparado. Um pequeno número de cortes e tribunais internacionais considerou casos individuais, enfrentando desafios na delimitação do alcance da liberdade acadêmica. Em alguns, cortes internacionais proferiram decisões que impunham limites aos governos, enquanto, em outros, deferiram a autonomia regulatória doméstica. Embora tais

[10] OAKLEY, Francis. Against nostalgia: reflections on our present discontents in American higher education. *In*: GLESS, Darryl J.; SMITH, Barbara Herrnstein (org.). *The Politics of Liberal Education*. Durham: Duke University Press, 1990, p. 267-290.

[11] NELSON, Cary; BÉRUBÉ, Michael. Introduction: a report from the front. *In*: BÉRUBÉ, Michael; NELSON, Cary (org.). *Higher Education Under Fire:* Politics, Economics, and the Crisis of the Humanities. New York: Routledge, 1995.

[12] *Ibid*. Observando que Lynne Cheney e Tom Hayden eram críticos notáveis.

[13] FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2021:* Democracy Under Siege. Washington, DC: Freedom House, 2021/2022. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf.

[14] *Ibid*.

[15] GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

[16] JACKSON, Vicki C. President's Message: Legal Scholarship and Knowledge Institutions in Constitutional Democracy. *AALS News*, 2019. Disponível em: https://www.aals.org/about/publications/newsletters/summer2019/legal-scholarship-and-knowledge-institutions-in-constitutional-democracy/.

decisões possam não se transferir facilmente entre fronteiras, a elaboração oferece recursos para estruturar reivindicações pela liberdade acadêmica em contexto nacional.

Diante do exposto, tem-se uma observação sobre o conjunto de países em consideração: o foco deste artigo está em democracias e regimes "híbridos", entendidos como aqueles que possuem algumas instituições democráticas, mas não são considerados democracias plenas. Uma série de estudos explora como intelectuais e acadêmicos estão sob ameaça de ditaduras de linha dura[17], embora por vezes consigam garantir algum espaço. As estratégias de acadêmicos sob tais condições são múltiplas e frequentemente engenhosas. Contudo, é improvável que Estados se sensibilizem com argumentos sobre liberdade acadêmica, e é duvidoso que decisões judiciais as quais os responsabilizem por violá-la tenham qualquer efeito – não é esse o caso das democracias consolidadas, daquelas em retrocesso ou de regimes híbridos que mantêm algum espaço democrático. Ao mesmo tempo, as universidades têm uma importância especial nas democracias, como lugares comprometidos com a busca da verdade. Logo, em uma era de notícias falsas, impedir a erosão da liberdade acadêmica é a questão crítica do momento e o foco deste trabalho.

Este artigo está organizado da seguinte forma: a seção 1 oferece antecedentes sobre a liberdade acadêmica nos Estados Unidos e ao redor do mundo, com foco nas constituições nacionais como fonte de normas. A seção 2 considera o atual momento conturbado, fornecendo exemplos das maneiras pelas quais os acadêmicos estão cada vez mais ameaçados, mesmo em países nominalmente comprometidos com a democracia constitucional. A seção 3 revisa o estado da jurisprudência sobre liberdade acadêmica, tanto entre órgãos internacionais quanto regionais, e exclama um conjunto mais vigoroso de proteções constitucionais. Por fim, a última seção apresenta as conclusões.

1 LIBERDADE ACADÊMICA EM UMA DEMOCRACIA

A liberdade acadêmica faz parte de um conjunto de normas, apenas parcialmente institucionalizadas, que ajudam a fazer a democracia funcionar. Como ensina Bo Rothstein, a democracia depende do "realismo do conhecimento" e do "conhecimento seguro sobre o que é verdadeiro e o que não é"[18]. Uma sociedade liberal reconhece que o Estado, sozinho, não pode desempenhar eficazmente esse papel; em vez disso, depende de atores na sociedade que sejam capazes de buscar a verdade como vocação. Isso requer uma base institucional para a produção de conhecimento que deve permanecer, em alguma medida, distante da política a fim de poder desempenhar seu papel.

O conceito de liberdade acadêmica compreende três princípios inter-relacionados: (1) os direitos individuais de professores e estudantes de ter e expressar opiniões; (2) a autonomia institucional da universidade face à interferência direta do Estado; e (3) a obrigação do

[17] Ver, por exemplo, DAVIS, Eric. *Memories of State: Politics, History, and Collective Identity in Modern Iraq*. Berkeley: University of California Press, 2005; SHALIN, Dmitri N. *Intellectual Culture:* The End of Russian Intelligentsia. Las Vegas: University of Nevada, 2012; SCHOLARS AT RISK NETWORK. *Obstacles to Excellence:* Academic Freedom and China's Quest for World-Class Universities. 24 set. 2019. Disponível em: https://www.scholarsatrisk.org/resources/obstacles-to-excellence-academic-freedom-chinas-quest-for-world-class-universities/.

[18] ROTHSTEIN, Bo. What saved American democracy? *Social Europe*, 13 jan. 2021. Disponível em: https://www.socialeurope.eu/what-saved-american-democracy.

Estado de proteger e viabilizar (1) e (2)[19]. Como afirma a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o conceito também abrange "o direito, sem constrição por doutrina prescrita [ortodoxia], à liberdade de ensino e discussão, à liberdade na realização de pesquisas e na disseminação e publicação de seus resultados, à liberdade de expressar livremente sua opinião sobre a instituição ou o sistema em que trabalham, à liberdade contra a censura institucional e à liberdade de participar de órgãos acadêmicos profissionais ou representativos"[20].

As mencionadas ideias se fixaram com o surgimento da universidade moderna na Alemanha no início do século XIX. Wilhelm von Humboldt, o reformador prussiano, promoveu tanto o direito dos estudantes de aprender (*Lernfreiheit*) quanto o dos professores de ensinar e pesquisar (*Lehrfreiheit*) sem interferência do Estado[21]. Esses se tornaram os pilares da universidade de pesquisa moderna, a qual visava integrar pesquisa e ensino de maneira holística. A universidade requeria autonomia em relação ao governo, e os acadêmicos necessitavam de liberdade interna para buscar o conhecimento, ambos componentes do que ficou conhecido como liberdade acadêmica (*Akademische Freiheit*). As universidades alemãs se tornaram, então, o modelo para reformadores do século XIX nos Estados Unidos e em outros países, contribuindo tanto para ideias sobre a instituição em si quanto a liberdade acadêmica[22]. Ao mesmo tempo, a concepção alemã do século XIX não garantia comentários políticos e sociais fora do contexto universitário[23]. Uma tradição distinta, enraizada no sistema universitário inglês, é mais reconhecidamente liberal em sua ênfase nos direitos individuais à opinião e expressão[24].

Nos Estados Unidos, o conceito de liberdade acadêmica tornou-se central durante a Era Progressista, entre o final da década de 1890 e os anos 1920, quando as ciências sociais modernas começaram a emergir[25]. Diferentemente das ciências naturais, nas quais as noções de busca da verdade eram relativamente indiscutíveis (ao menos naquele momento), as ciências sociais lidavam com questões que eram, por sua própria natureza, políticas. Isso levou a uma ameaça ao ambiente acadêmico, não tanto por parte do Estado, mas de financiadores privados. A Associação Americana de Professores Universitários (AAUP) emitiu a "Declaração de Princípios" em 1915, um marco para o subsequente desenvolvimento de noções de autonomia, que também se alinhava a doutrinas emergentes de liberdade de expressão. A Declaração de Princípios enfatizou a estabilidade no cargo como um pilar institucional crucial da liberdade acadêmica, que consistia em três liberdades subsidiárias: "liberdade de investigação

[19] VRIELINK, Jogchum; *et al*. Academic freedom as a fundamental right. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 13, p. 117-122, 2011; FUCHS, Ralph F. Academic freedom: its basic philosophy, function, and history. *Law and Contemporary Problems*, v. 28, p. 431-446, 1963.

[20] UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*. Paris: UNESCO, 11 nov. 1997.

[21] METZGER, Walter P. The German contribution to the American theory of academic freedom. *Bulletin of the American Association of University Professors*, v. 41, p. 214-230, 1955.

[22] *Ibid*.

[23] *Ibid*.

[24] CHORLEY, Lord. Academic freedom in the United Kingdom. *Law and Contemporary Problems*, v. 3, p. 647-662, 1963.

[25] SCOTT, Joan W. Knowledge, power, and academic freedom. *Social Research:* An International Quarterly, v. 76, p. 451-480, 2009; FURNER, Mary O. *Advocacy and Objectivity:* A Crisis in the Professionalization of American Social Science, 1865-1905. 2. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2011.

e pesquisa; liberdade de ensino dentro da universidade ou faculdade; e liberdade de manifestação e ação extramuros"[26]. O terceiro elemento era inovador, surgindo antes do desenvolvimento da doutrina[iv] da Primeira Emenda sobre liberdade de expressão, posterior à Primeira Guerra Mundial. Outros marcos da liberdade acadêmica são a "Declaração da Conferência sobre Liberdade Acadêmica e Estabilidade no Cargo" de 1925, do Conselho Americano sobre Educação (*American Council on Education*); a "Declaração de 1940 de Princípios sobre Liberdade Acadêmica e Estabilidade no Cargo", da AAUP; e a Declaração Conjunta sobre Direitos e Liberdades dos Estudantes, de 1967. Tais documentos refletem a história da sociedade, não do Estado, ao desenvolver e definir os contornos da liberdade acadêmica, vinculando-a às liberdades de expressão e opinião.

Diferentemente da maioria dos outros países, a liberdade acadêmica nos Estados Unidos tem raízes constitucionais tênues. Seus principais expoentes têm sido casos isolados na Suprema Corte dos EUA, a começar com a era McCarthy de supressão estatal da expressão[27]. Ex-acadêmicos como William Douglas e Felix Frankfurter foram figuras de destaque. Em "Adler v. Board of Education", Douglas divergiu de uma decisão que reconheceu a constitucionalidade de um estatuto que exigia que funcionários públicos se abstivessem de filiação a organizações desfavorecidas[28]. Ele argumentou que a lei poderia inibir a liberdade acadêmica, que ele identificou como um interesse distinto. Em um caso envolvendo exigências de juramento para funcionários públicos, Frankfurter enfatizou as imposições especiais sobre professores, que, em sua visão, precisavam de liberdade para atuar[29]. Alguns anos depois, em "Sweezy v. New Hampshire", Frankfurter enfrentou um caso em que um governo exigia que um conferencista revelasse o conteúdo de suas aulas[30]. Em seu voto concorrente, ele enfatizou o papel especial das universidades em uma sociedade livre e o contrastou com o papel do governo na África do Sul[31, p. 262]. Segundo estudiosos posteriores, tais votos podem ter "[f]ormula[ado] a liberdade acadêmica como um direito institucional, [e] afirmado que as universidades poderiam determinar por si mesmas o que ensinam, como o fazem ou quem pode ser admitido para estudar"[32]. Mais recentemente, Anthony Kennedy, em "Garcetti v. Ceballos", que restringiu os direitos da Primeira Emenda de funcionários públicos que falam em suas capacidades oficiais, observou a liberdade acadêmica como uma exceção[33].

---

[26] AMERICAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY PROFESSORS (AAUP). *Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure.* Washington, DC: AAUP, 1915; UNITED NATIONS. General Assembly. *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression:* Note by the Secretary-General (A/75/261). New York: UN, 2020.

[iv] No direito anglo-saxão, *doctrine* refere-se a um conjunto de princípios, regras ou testes criados por juízes ou tribunais, em contraste à doutrina em sentido brasileiro (literatura acadêmica especializada). Optou-se por manter a palavra "doutrina" a fim de preservar a terminologia do original, ressaltando, entretanto, a diferença conceitual. [NT]

[27] *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390, 1923; *Farrington v. Tokushige*, 273 U.S. 284, 1927.

[28] *Adler v. Board of Education*, 342 U.S. 485, 1952 (Douglas, J., dissenting, p. 508).

[29] "As funções das instituições educacionais em nossa vida nacional e as condições sob as quais elas podem desempenhá-las adequadamente estão na base dessas limitações ao poder estadual e nacional." *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183, 1952.

[30] *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U.S. 234, 1957.

[31] *Ibid*.

[32] BARENDT, Eric; BENTLEY, David. *Academic Freedom and the Law.* Summary of the International Law Discussion Group meeting, Chatham House, 8 Dec. 2010. Disponível em: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/il081210summary.pdf.

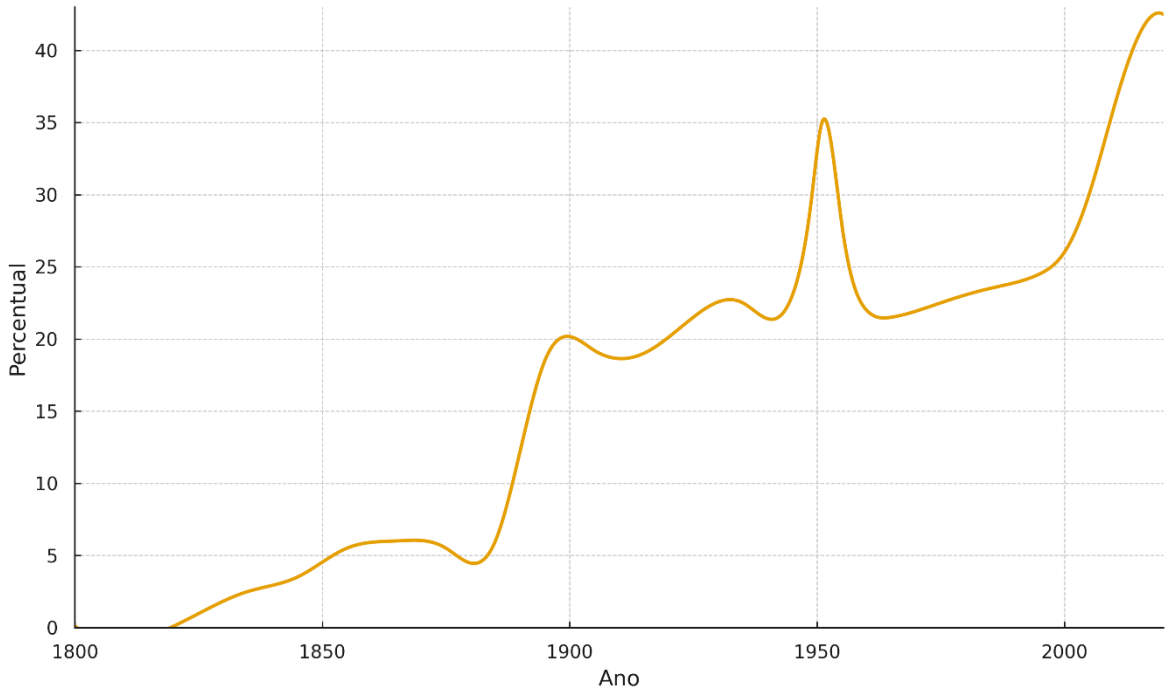
[33] *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410, 2006.

Em suma, a liberdade acadêmica nos Estados Unidos tem seus fundamentos em decisões judiciais que a conectaram a certos direitos constitucionais, mais centralmente à Primeira Emenda e à Cláusula do Devido Processo da Décima Quarta Emenda. Essas raízes constitucionais sutis, encontradas apenas na doutrina, contrastam com a situação em outros países em que o reconhecimento constitucional tem sido explícito.

Como mostra a Figura 1, a liberdade acadêmica ou científica tem sido uma característica comum das constituições nacionais a contar de 1789. Desde sua primeira menção na Constituição dos Países Baixos, em 1814, a liberdade acadêmica aumentou a ponto de agora ser mencionada em mais de quarenta por cento das constituições nacionais[34].

Figura 1

Percentual de constituições nacionais que mencionam liberdade acadêmica ou científica desde 1800[35]



[34] Depois dos Países Baixos, referências constitucionais surgem na França, em 1830, e na Bélgica, em 1831. A liberdade acadêmica torna-se, então, uma característica central da prática constitucional latino-americana, encontrada no Chile (1833), Bolívia (1851), México (1857), Peru (1868), Costa Rica (1869), Venezuela (1874) e (1881), Guatemala (1879), Honduras (1880), Equador (1884), El Salvador (1886), Haiti (1889), Nicarágua (1893) e República Dominicana (1896). Ver também Paraguai (1870) e Colômbia (1858). Ela também é encontrada na Romênia (1866), como outro exemplo precoce fora da América Latina.

[35] Dados elaborados pelo autor, com base em informações do Compar. Consts. Project, disponível em: https://www.constituteproject.org/ (último acesso em 12 de dez. de 2022). As variáveis agregadas do CCP são ACFREE=1 e ACFREE=96.

Essas cláusulas assumem várias formas. Algumas exigem que o Estado garanta a liberdade acadêmica, seja de modo geral, seja para organizações de ensino superior[36]; outras declaram a liberdade acadêmica como um direito autônomo[37], ou relacionado às liberdades de pensamento e de expressão[38]. Há também aquelas que direcionam o legislador a detalhar a autonomia e a liberdade das organizações de ensino superior[39]. No Malawi, o direito é inderrogável mesmo em situações de emergência[40]. Apenas um punhado das formulações faz referência a qualquer limitação ao direito, e algumas dessas limitações são de fato amplas [41].

Determinada formulação, particularmente elaborada, encontra-se na Constituição do México:

> As universidades e outras instituições de ensino superior, às quais a lei conferiu autonomia, terão tanto os poderes quanto o dever de se autogovernar. Devem submeter-se aos princípios estabelecidos neste artigo para educar, realizar pesquisas e promover a cultura, respeitando a liberdade acadêmica, a liberdade de pesquisa, a liberdade de aplicar exames e de discutir ideias. Essas instituições elaborarão seus planos acadêmicos; estabelecerão os termos para admissão, promoção e estabilidade no cargo de seu pessoal acadêmico; e administrarão seu patrimônio. As relações de trabalho entre a instituição e o pessoal acadêmico e administrativo serão regidas por [...] esta Constituição, em concordância com os termos da Lei Nacional de Relações Trabalhistas para um trabalho especialmente regulado, sem interferir na autonomia, na liberdade acadêmica, na liberdade de pesquisa e nos objetivos das instituições aqui mencionadas[42].

Uma das lições desses textos constitucionais, consistente com as origens alemãs do conceito de liberdade acadêmica, é o tratamento distinto de pesquisa e ensino como objetos de suas próprias liberdades. O exemplo mexicano vai além ao acrescentar um elemento de autonomia institucional para as universidades, mas também estabelece deveres a esses órgãos. Alguns comentaristas criticaram a tendência de confundir a liberdade acadêmica com as liberdades de expressão e opinião, pois tal abordagem corre o risco de obscurecer o papel especial que os acadêmicos desempenham nas sociedades democráticas e os riscos particulares que

[36] "A liberdade acadêmica está garantida", ver JAPAN. *Constitution of Japan (Nihonkoku Kenpō)*. Art. 23. 1946/1947; "O Estado deverá garantir a liberdade de ensinar, a liberdade acadêmica no ensino superior e o direito das pessoas de aprender em sua própria língua e ambiente cultural", ver ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Art. 29.

[37] SPAIN. *Constitution of Spain.* 1978. Sec. 20(1)(c).

[38] ALGERIA. *Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire*. 2000. ch. I, art. 79; FIJI. *Constitution of the Republic of Fiji*. 2013. art. 17(1)(d); GHANA. *Constitution of the Republic of Ghana*. 1992. art. 21(1)(b); ÁFRICA DO SUL. *Constitution of the Republic of South Africa*. 2012 (Consol.). ch. 2, s. 16(1)(d).

[39] "[A] autonomia e a liberdade acadêmica das instituições de ensino superior são garantidas por lei", ver ALBANIA. *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë* (Constitution). 2016. art. 57(7).

[40] MALAWI. *Constitution of the Republic of Malawi*. 2017 (Consol.). art. 45(2)(h).

[41] Ver, por exemplo, "[a] liberdade acadêmica deve ser protegida. Contudo, o exercício de tal liberdade não deve ser contrário aos deveres do povo tailandês ou aos bons costumes, e deve respeitar e não obstruir as diferentes opiniões de outra pessoa", THAILAND. *Constitution of the Kingdom of Thailand*. 2017. s. 34, § 2.

[42] MEXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2015 (reforma). art. 3(VII).

concomitantemente enfrentam[43, p. 2]. É claro que a localização específica da liberdade acadêmica na arquitetura de direitos é de menor importância do que a questão mais ampla da implementação constitucional nos diversos países.

2 A AMEAÇA

Uma das características menos frequentemente notadas do renascimento do populismo autoritário global é seu ataque à liberdade acadêmica. O fenômeno populista é internamente diverso, mas uma de suas características comuns é a construção de um binário entre o supostamente prejudicado e singular "povo" e as várias elites autointeressadas que o traíram[44]. Não obstante as origens possivelmente humildes de acadêmicos individualmente considerados, instituições de ensino superior são, quase por definição, lugares de produção de elites. Isso leva políticos a caracterizarem os acadêmicos como parte do *establishment* elitista.

Outro problema com a academia, do ponto de vista de muitos políticos, é que ela se organiza em torno da produção da verdade. Um certo grau de autonomia é necessário para a função de busca da verdade que está no cerne da missão acadêmica. A verdade tende a expor e desestabilizar aqueles que exercem o poder injustamente e, portanto, pode ser ameaçadora. Em nossa atual era de "pós-verdade", ambientes autônomos de produção de conhecimento dificultam a missão do líder populista de construir sua própria realidade política aos apoiadores. Por exemplo, populistas de direita têm uma propensão particular a envolver-se em negacionismo sobre as mudanças climáticas[45]. Essas atitudes correspondem a ataques às instituições e à ciência como vocação[46]. Líderes como Donald Trump e Jair Bolsonaro atacaram cientistas que trabalhavam nas políticas de saúde pública relacionadas à Covid-19[47]. Tais líderes fazem da academia um alvo[48].

Instituições epistêmicas não são facilmente manipuladas, mas podem ser intimidadas com facilidade. Há duas modalidades pelas quais isso é alcançado: intimidação a partir da sociedade e aplicação seletiva da lei. A primeira às vezes envolve ameaças de violência física, enquanto a segunda é um exemplo central do que Kim Lane Scheppele chama de "legalismo autocrático", o uso de leis supostamente neutras para fins de consolidação de poder[49]. Na Índia, por exemplo, vemos ameaças vindas tanto do Estado quanto da sociedade, as quais, de todo modo, estão ligadas por meio de movimentos da direita hindu. Acadêmicos foram atacados fisicamente e ameaçados, com relatos sugerindo que os agressores estão associados à

[43] BARENDT; BENTLEY, nota 29.
[44] MÜLLER, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.
[45] JYLHÄ, Kirsti M.; HELLMER, Kahl. Right-Wing Populism and Climate Change Denial: The Roles of Exclusionary and Anti-Egalitarian Preferences, Conservative Ideology, and Antiestablishment Attitudes. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, v. 20, p. 315-335, 2020.
[46] HUBER, Robert A.; *et al.* From Populism to Climate Scepticism: The Role of Institutional Trust and Attitudes Towards Science. *Environmental Politics*, 2021.
[47] POZEN, David E.; SCHEPPELE, Kim Lane. Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise. *American Journal of International Law*, v. 114, n. 4, p. 608-617, 2020.
[48] KHAITAN, Tarunabh. On Scholactivism in Constitutional Studies: Skeptical Thoughts. *International Journal of Constitutional Law*, v. 20, p. 547-572, 2022.
[49] SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 545-583, 2018.

organização hindu de direita "Rashtriya Swayamsevak Sangh" (RSS)[50, p. 26]. Pesquisadores foram detidos com base em leis antiterrorismo vagas[51, p. 4, 38, 67-70] e acadêmicos proeminentes, como Amartya Sen e Pratap Bhanu Mehta, renunciaram a cargos de alto escalão em grandes universidades devido a pressões de curadores e outros atores.

A violência dirigida contra acadêmicos também foi empregada na Venezuela, onde estudantes protestaram contra o recrudescimento do regime rumo a uma ditadura aberta sob a presidência de Nikolas Maduro. Em 2014, grupos pró-Maduro agrediram estudantes enquanto membros da Guarda Nacional assistiam[52]. Centenas de estudantes foram presos e muitos foram mortos, tendo as manifestações estudantis subsequentemente sido proibidas. Uma universidade registrou 408 ataques a funcionários, estudantes e instalações em pouco mais de dois anos[53]. A violência sexual também foi utilizada[54].

Em outros países, o governo exerce pressão direta sobre os acadêmicos. No México, por exemplo, o governo intensificou os ataques a acadêmicos desde a vitória esmagadora do populista Andrés Manuel López Obrador (AMLO) em dezembro de 2018. Os ataques à academia concentraram-se inicialmente no Centro de Pesquisa e Ensino em Economia (Cide), uma das principais instituições de pesquisa do país. Em 2021, o governo demitiu Alejandro Madrazo, diretor regional do Cide na cidade de Aguascalientes. O procurador-geral então apresentou acusações contra trinta e um pesquisadores por receberem financiamento governamental, que, na verdade, era legal à época[55]. Os indicados por Obrador atacaram a instituição e o corpo docente, apontando-os como neoliberais[56]. Nesse contexto, pesquisadores foram ameaçados de encarceramento em uma das notórias penitenciárias do país[57]. Embora as grandes universidades ainda não tenham sido atacadas, encontram-se vulneráveis a cortes de verbas e a nomeações de apadrinhados em cargos de liderança.

Outra ferramenta que tem sido empregada é o uso de leis de calúnia e difamação. Um alvo proeminente foi o professor polonês Wojciech Sadurski, crítico de longa data do partido Lei e Justiça do país (conhecido por sua sigla em polonês, PiS). No início de janeiro de 2019, ele culpou a emissora pública do país por contribuir para o assassinato do prefeito da cidade de Gdansk, Pawel Adamowicz, naquele mês, e recorreu a uma analogia com o Terceiro *Reich*. A empresa o processou civilmente, além de outro processo criminal que já havia sido aberto

[50] SCHOLARS AT RISK. *Free to Think 2020*. New York: SAR, 2020. Disponível em: https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/ uploads/2020/11/Scholars-at-Risk-Free-to-Think-2020.pdf.
[51] SCHOLARS AT RISK. *Free to Think 2021.* New York: SAR, 2021. Disponível em: https://www.scholarsatrisk.org/wp-content/uploads/2021/12/Scholars-at-Risk-Free-to-Think-2021.pdf.
[52] MOGOLLON, Mery; KRAUL, Chris. Venezuela University Officials Decry Attacks on Students. *Los Angeles Times*, 4 abr. 2014.
[53] HOCEVAR, Mayda; GÓMEZ, David; RIVAS, Nelson; *et al.* Threats to Academic Freedom in Venezuela: Legislative Impositions and Patterns of Discrimination Towards University Teachers and Students. *Interdisciplinary Political Studies*, v. 3, p. 145-158, 2017.
[54] GLOBAL COALITION TO PROTECT EDUCATION FROM ATTACK. *Education Under Attack 2018*, p. 255-260. 2018. Disponível em: https://eua2018.protectingeducation.org/.
[55] McKIE, Anna. Persecution of Mexican Researchers Reaches 'Another Level'. *Inside Higher Ed*, 15 out. 2021. Disponível em: https://www.insidehighered.com/news/2021/10/15/persecution-mexican-researchers-reaches-new-level.
[56] *Ibid*.
[57] *Ibid*.

contra ele, acusação que poderia o ter levado a até um ano de prisão[58] – situação que resultou em uma absolvição no início de 2021[59]. O partido governante também entrou com processo e, no momento desta redação[v], está recorrendo de um veredicto favorável a Sadurski perante a Suprema Corte do país[60].

A retenção seletiva de recursos é outra técnica. Quando Hugo Chávez assumiu o poder na Venezuela, canalizou fundos do governo para novas instituições de ensino superior associadas ao seu movimento, asfixiando as instituições tradicionais de recursos. A Lei Orgânica da Educação de 2009 exigia uma ética socialista nos currículos universitários e definia a autonomia universitária em termos orwellianos: "a subordinação dos programas de formação e da pesquisa aos planos do Poder Executivo Nacional e às necessidades prioritárias do país"[61]. Um relatório recente constatou que muitos docentes aposentados dessas instituições sofrem de desnutrição e pobreza[62]. Além disso, a crise humanitária no país também desencadeou um êxodo de acadêmicos[63, p. 249].

Em suma, os governos dispõem de numerosas ferramentas para moldar os incentivos dos acadêmicos, e aqueles engajados no processo de retrocesso democrático têm usado muitas delas. Essa miríade de técnicas têm impacto que vai muito além dos alvos imediatos. Seu efeito é intimidar e coagir todos os acadêmicos a evitarem temas sensíveis e, especialmente, a evitarem criticarem o governo. Esse é um exemplo perfeito do efeito resfriador (*chilling effect*) identificado pelos juízes constitucionais Douglas e Frankfurter na defesa da liberdade acadêmica como um interesse central, relacionado a preocupações semelhantes no contexto da liberdade de expressão[64].

3 NORMAS INTERNACIONAIS

Um problema global comporta soluções globais, ou ao menos a possibilidade de aprender com esforços para enfrentá-lo em locais específicos. Esta seção considera o papel potencial do direito internacional e regional em fornecer recursos normativos para proteger a liberdade acadêmica em contextos nos quais ela se encontra em risco.

[58] SADURSKI, Wojciech. I Criticized Poland's Government. Now it's Trying to Ruin Me. *The Washington Post*, 21 maio 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/21/i-criticized-polands-government-now-its-trying-ruin-me/.

[59] POLAND: The Court Acquits Professor Wojciech Sadurski in a Criminal Defamation Case. Article 19, 5 mar. 2021. Disponível em: https://www.article19.org/resources/poland-acquits-sadurski/.

[v] Artigo originalmente publicado em dezembro de 2022. [NT]

[60] SHANAHAN, Max. *USyd Professor Sadurski Acquitted of Criminal Defamation.* Honi Soit, 26 set. 2021. Disponível em: https://honisoit.com/2021/09/usyd-professor-sadurski-acquitted-of-criminal-defamation/.

[61] ASAMBLEA NACIONAL (Venezuela). *Proyecto de Ley de Educación Universitaria*, art. 30 (2009). Ver, em geral: HOCEVAR, Mayda; *et al.* Threats to Academic Freedom in Venezuela: Legislative Impositions and Patterns of Discrimination Towards University Teachers and Students. *Interdisciplinary Political Studies*, 2017.

[62] TALADRID, Stephania. Aging and Abandoned in Venezuela's Failing State. *The New Yorker*, 12 abr. 2022. Disponível em: https://www.newyorker.com/culture/photo-booth/aging-and-abandoned-in-venezuelas-failing-state.

[63] GÓMEZ GAMBO, David; ANJEL-VAN DIJK, Lizzy. Academic Freedom and the Untold Story of Venezuelan Scholars Under Pressure. *In:* AXYONOVA, Vera; *et al.* (org.). *Academics in Exile.* [*S.l.: s.n.*], 2022.

[64] Ver notas 26 e 27 deste artigo e o texto a elas correspondente.

3.1 Tratados globais

Os principais instrumentos internacionais de direitos humanos abordam a liberdade acadêmica de diversas maneiras, tipicamente como parte de outros direitos, sem mencionar o conceito com especificidade. Balakrishnan Rajagopal conecta a liberdade acadêmica a dois direitos humanos geralmente reconhecidos: liberdade de expressão e educação[65]. Examinemos cada um por sua vez.

Primeiramente, com base no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) define a liberdade de expressão de modo a incluir o direito de "procurar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza"[66]. A Comissão de Direitos Humanos, órgão encarregado de articular os direitos do PIDCP, não teve muitas oportunidades de desenvolver o direito à liberdade acadêmica. A única exceção parcial parece ser um caso de 1990, "Aduayom et al. v. Togo", que envolveu dois professores da Universidade do Benim, em Lomé, os quais foram presos sob a alegação de que o trabalho acadêmico realizado por eles constituía lesa-majestade (*lèse-majesté*)[67]. As vítimas foram posteriormente libertadas sem acusações, mas demitidas de seus cargos universitários. Os professores alegaram que a recusa em reintegrá-los foi motivada pelas acusações arquivadas "por terem carregado, lido ou difundido documentos que continham nada mais do que uma avaliação da política togolesa, seja no plano interno ou no da política externa"[68]. O comitê encontrou violação ao artigo 19 do PIDCP e ordenou a restituição[69].

Em segundo lugar, destaca-se que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), que contém um direito voltado à educação, o qual não aborda diretamente a liberdade acadêmica como direito individual ou interesse coletivo[70]. O artigo 15(3) do Pidesc também prevê que "os Estados Partes do presente Pacto se comprometem a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora". Em 1999, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) emitiu o Comentário Geral nº 13, estabelecendo que "o direito à educação apenas pode ser usufruído se acompanhado pela liberdade acadêmica do corpo docente e dos estudantes"[71]. Prosseguiu dizendo que, não obstante o fato de que a questão não fosse explicitamente mencionada no artigo 13, era, ainda assim, apropriado que o Comitê fizesse algumas observações acerca da liberdade acadêmica. Além de endossar a autonomia universitária, o CDESC definiu a liberdade acadêmica de forma ampla, de modo a abranger direitos individuais de "buscar, desenvolver e transmitir conhecimento e ideias, por meio de pesquisa, ensino, estudo, discussão, documentação, produção,

[65] RAJAGOPAL, Balakrishnan. Defending Academic Freedom as a Human Right: An Internationalist Perspective. *International Higher Education*, n. 33, p. 4-5, 2003.
[66] "Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha." PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP). Art. 19(2).
[67] Disponível em: CCPR/C/57/D/422/1990,423/1990,424/1990, https://juris.ohchr.org/Search/Details/531.
[68] *Ibid*., § 3.1.
[69] *Ibid*., §§ 8 (violação) e 9 (reparação).
[70] RAJAGOPAL, ver nota 62 deste artigo.
[71] ACNUDH (OHCHR). *CESCR General Comment No. 13:* The Right to Education (Art. 13), E/C.12/1999/10, § 38, 8 dez. 1999.

criação ou escrita. A liberdade acadêmica inclui a liberdade dos indivíduos de expressar livremente opiniões sobre a instituição ou o sistema no qual trabalham [...]"[72].

Esses dois exemplos dos principais tratados internacionais de direitos humanos mostram que, em ambos os casos, os comitês que atuam como intérpretes proeminentes dos documentos concluíram que direitos primários mencionados no texto têm fortes implicações para um direito à liberdade acadêmica, a qual, embora não mencionada, está implícita como sendo necessária para dar pleno efeito aos direitos primários.

A liberdade acadêmica também é crucial para o avanço de outros direitos, além dos voltados à educação e expressão, e para a preservação democrática. Nesse sentido, a autonomia de instituições que buscam a verdade está implícita nas liberdades de imprensa e de reunião, bem como nos direitos de acesso à informação e de participação política. A liberdade acadêmica é vista como instrumental para esses direitos, e está, portanto, implícita neles. Como será discutido a seguir, tribunais internacionais endossaram argumentos semelhantes. Tal liberdade é geralmente entendida como um direito "defensivo", que protege a atividade acadêmica contra interferências e, assim, impõe aos Estados uma obrigação negativa correlata de não interferência[73].

No âmbito internacional, um dos primeiros documentos sobre a questão foi o acordo conjunto entre a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidades para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) – Recomendação OIT/Unesco – relativo ao Estatuto do Pessoal Docente, que abrangia todos os professores, inclusive dos níveis primário e secundário de ensino[74]. Estabeleceram-se recomendações sobre padrões profissionais, formação e condições de trabalho. Em 1993, a Unesco decidiu desenvolver uma recomendação detalhada sobre o Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior, emitida em 1997[75]. Esse documento concentra-se na autonomia da instituição, descrevendo-a como condição prévia para que o ensino superior desempenhe seu papel na sociedade. Ao expressar "preocupação quanto à vulnerabilidade da comunidade acadêmica a pressões políticas indevidas que poderiam minar a liberdade acadêmica", o documento prossegue dizendo "que o direito à educação, ao ensino e à pesquisa somente pode ser plenamente usufruído em uma atmosfera de liberdade acadêmica e autonomia para as instituições de ensino superior e que a comunicação aberta de resultados, hipóteses e opiniões está no cerne do ensino superior [...]"[76]. Logo, a autonomia institucional é fundamental para tal concepção, e as instituições têm papel significativo na promoção de direitos individuais.

[72] *Ibid.,* § 39.

[73] STACHOWIAK-KUDŁA, Monika. Academic Freedom as a Source of Rights' Violations: A European Perspective. *Higher Education*, v. 82, p. 1031-1049, 2021; ENDERS, Jürgen; *et al.* Regulatory Autonomy and Performance: The Reform of Higher Education Re-Visited. *Higher Education*, v. 65, p. 5-23, 2013.

[74] ILO; UNESCO. *The 1966 ILO/UNESCO Recommendation Concerning the Status of Teachers.* 1966. Disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/normativeinstrument/wcms_493315.pdf.

[75] UNESCO. *Recommendation Concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel.* 11 nov. 1997. Disponível em: https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel; Ver também WORLD UNIVERSITY SERVICE. *The Lima Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education* (6–10 set. 1988). Disponível em: https://www.cesaer.org/content/7-administration/legal-affairs/values/lima-declaration.pdf.

[76] *Ibid*., preâmbulo.

Em 2020, David Kaye, professor de direito da University of California (UC), em Irvine, o qual atuava como Relator Especial das Nações Unidas para a liberdade de opinião e expressão, emitiu um relatório importante que identificava a liberdade acadêmica como tema de especial preocupação[77]. Ele vinculou explicitamente a liberdade acadêmica a "um dos elementos essenciais da autogovernança democrática: a capacidade de autorreflexão, de geração de conhecimento e de uma busca constante por melhorias nas vidas das pessoas e nas condições sociais"[78]. Tal liberdade foi situada no âmbito da proteção integral do direito internacional dos direitos humanos, observando que os Estados não apenas tinham uma obrigação de não interferência, mas que estavam "sob uma obrigação positiva de criar um ambiente geral propício para buscar, receber e difundir informações e ideias"[79].

3.2. Normas regionais: Europa

3.2.1 A Convenção Europeia de Direitos Humanos

A Europa é a região do mundo com o maior corpo de jurisprudência em direitos humanos, pois inclui tanto o direito da União Europeia (UE) quanto o amplo Conselho da Europa, guardião da CEDH. Com base nos referenciais de direito internacional quanto aos direitos humanos, a Convenção Europeia traz a proteção à liberdade de pensamento e de expressão, incluindo a "liberdade de ter opiniões e de receber e transmitir informações e ideias sem interferência de autoridade pública e independentemente de fronteiras"[80]. O principal órgão adjudicador é a CEDH, mas vários outros do Conselho da Europa têm manifestado a importância da liberdade acadêmica[81]. Como o artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos é "substancialmente idêntico" ao artigo 19 do PIDCP, os dois corpos de direito são mutuamente solidários e informativos quanto a abordagens jurisprudenciais[82].

A maioria dos casos que aplica normas à liberdade acadêmica na Europa envolve a Turquia, um país com longa história de governo militar. A ascensão de Recep Tayyip Erdoğan resultou em uma escalada de ataques a universidades e a outros agentes públicos, culminando em um grande expurgo após a tentativa fracassada de golpe em 2016. Milhares de acadêmicos

[77] Nota do Secretário-Geral, *ver* nota 23 (índice).
[78] *Ibid*.
[79] *Ibid*., § 9; ver também DAVIES, Mark. Academic Freedom: A Lawyer's Perspective. *Higher Education*, v. 70, p. 987-997, 2015.
[80] COUNCIL OF EUROPE. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights).* Rome, 1950. Art. 10(1). Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.
[81] PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE. *Recommendation 1762 (2006):* Academic Freedom and University Autonomy. Strasbourg, 2006. Disponível em: https://pace.coe.int/en/files/17469; COUNCIL OF EUROPE. Committee of Ministers. *Recommendation CM/Rec (2012) 7 to Member States on the Responsibility of Public Authorities for Academic Freedom and Institutional Autonomy.* Strasbourg, 20 jun. 2012. Disponível em: https://search.coe.int/cm#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805ca6f8%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}.
[82] SCHOLARS AT RISK NETWORK. *Report to the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression:* Protection of Academic Freedom under International Human Rights Law, ¶ 30, 2020.

foram sumariamente demitidos, incluindo todos os reitores de universidades do país[83]. Alguns puderam se candidatar novamente a seus cargos, mas não seriam readmitidos se tivessem criticado demais Erdoğan e seu programa político – o efeito resfriador era inerente às medidas.

Contudo, mesmo antes do golpe de 2016, a Turquia tinha a reputação de tratar acadêmicos de forma severa. Uma série de casos da CEDH sobre o artigo 10 traça a trajetória de resistência a tais abusos governamentais. Em "Sorguç v. Turkey", caso de 2009, a Corte decidiu a favor de um acadêmico que havia sido condenado por difamação pelos tribunais turcos devido a um artigo acadêmico, no qual criticou o sistema de avaliação de professores assistentes em sua área[84]. Em "Aksu v. Turkey", de 2012, a Corte entendeu que uma publicação acadêmica e dois dicionários que reportavam a posição social de comunidades ciganas na Turquia, incluindo a referência a fatos sociológicos que poderiam ser considerados depreciativos, constituíam discurso acadêmico protegido e, com isso, não violavam o direito de um requerente romani ao respeito por sua vida privada nos termos do artigo 8 da Convenção[85].

Em 2014, em "Mustafa Erdoğan and Others v. Turkey"[86], a Corte decidiu a favor de um acadêmico turco que havia criticado uma decisão de corte constitucional pela dissolução de um partido político e fora condenado a pagar indenização. Na parte pertinente, a decisão afirmou o seguinte:

> É coerente com a jurisprudência da Corte submeter a cuidadoso escrutínio quaisquer restrições à liberdade dos acadêmicos de realizar pesquisas e publicar seus achados [...]. Essa liberdade, contudo, não se restringe à pesquisa acadêmica ou científica, mas também se estende à liberdade dos acadêmicos de expressar livremente suas visões e opiniões, ainda que controversas ou impopulares, nas áreas de sua pesquisa, expertise profissional e competência. Isso pode incluir um exame do funcionamento de instituições públicas em um determinado sistema político, bem como críticas a elas[87].

O voto concorrente apresentado pelos juízes Kūris, Sajó e Vučinić é particularmente firme na defesa da liberdade acadêmica:

> [A]inda que a liberdade acadêmica pessoal dos estudiosos seja, em todo caso, uma manifestação da liberdade de expressão coberta pelo Artigo 10, faria pouco sentido tentar justificar a instância específica de discurso acadêmico "extramuros" por referência geral às "necessidades de uma sociedade democrática", a justificativa típica aceita para a liberdade de expressão na jurisprudência da Corte. Isso seria superficial. Uma justificativa convincente

[83] GROVE, Jack. Deans Fired at Turkish University. *Inside Higher Ed*, 4 fev. 2022. Disponível em: https://www.insidehighered.com/news/2022/02/04/firing-deans-raises-academic-freedom-concerns-turkey.
[84] *Sorguç v. Turkey*, no. 17089/03, European Court of Human Rights, 23 jun. 2009. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-93161.
[85] *Aksu v. Turkey*, nos. 4149/04 e 41029/04, European Court of Human Rights, 15 mar. 2012. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-83.
[86] *Mustafa Erdoğan and Others v. Turkey*, nos. 346/04 e 39779/04, European Court of Human Rights, 27 maio 2014. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144129.
[87] *Ibid*., ¶ 40.

> para o discurso acadêmico "extramuros" impugnado pode com frequência ser alcançada apenas quando se leva em consideração a necessidade de comunicar ideias, a qual é protegida em prol do avanço do aprendizado, do conhecimento e da ciência[88].

Essa sutil formulação reconhece a necessidade de que a pesquisa seja comunicada; a liberdade acadêmica de descoberta não é útil se aquilo que foi encontrado não puder ser livremente expresso.

O discurso extramuros dos acadêmicos permaneceu protegido, e a pauta da CEDH seguiu cheia após demissões de acadêmicos na Turquia, especificamente na esteira da tentativa de golpe de 2016. O estado de emergência de dois anos, que terminou em 2018, envolveu a demissão de 406 acadêmicos pelo mero ato de assinarem uma petição em janeiro de 2016[89]. Muitos foram mandados embora por outras razões e, sem dúvida, um número ainda maior teve suas atividades de pesquisa e liberdade de expressão inibidas. Ao que parece, porém, a Corte deu menor prioridade a esses casos em sua recente estratégia de processamento de casos[90].

Em um caso decidido após o expurgo em massa, "Kula v. Turkey"[91], a Corte concluiu que a liberdade de expressão de um professor, nos termos do artigo 10, havia sido violada quando ele foi sancionado pela universidade por participar de entrevista em programa de televisão fora de sua cidade, sanção essa mantida pelos tribunais turcos. Todavia, um caso recente também demonstrou os limites da jurisprudência da Corte sobre a liberdade acadêmica. Em "Akdeniz and Others v. Turkey"[92], a Corte deliberou sobre uma proibição geral de disseminar informações relacionadas a investigação de corrupção do governo turco. Na decisão, reconheceram-se jornalistas, mas não acadêmicos, como tendo legitimidade para alegar violação da liberdade de expressão com base no artigo 10. A Corte entendeu que, mesmo como "jornalistas cidadãos", os acadêmicos não foram diretamente afetados pela proibição, e um "efeito resfriador" indireto era insuficiente para lhes conceder o *status* de vítimas. No entanto, a Corte entendeu que a proibição carecia de base legal clara e, assim, violava a liberdade de expressão dos jornalistas frente ao artigo 10[93]. Desse modo, a proibição foi derrubada, mas os acadêmicos não foram vistos como tendo papel especial na sociedade quanto ao ato de expor a corrupção.

---

[88] *Ibid*., voto dissidente ¶ 5.

[89] ÇALI, Başak; DEMIR-GÜRSEL, Esra. 'A Court that Matters' to Whom and for What? Academic Freedom as a (Non-)Impact Case. *Strasbourg Observers*, 11 jun. 2021. Disponível em: https://strasbourgobservers.com/2021/06/11/a-court-that-matters-to-whom-and-for-what-academic-freedom-as-a-non-impact-case/.

[90] *Ibid*.; UROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *A Court that Matters.* Strasbourg, 21 mar. 2021. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Court_that_matters_ENG.

[91] *Kula v. Turkey*, no. 20233/06, European Court of Human Rights, 19 jun. 2018. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-12059.

[92] *Akdeniz and Others v. Turkey*, n°s. 41139/15 e 41146/15, European Court of Human Rights, 4 maio 2021. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13243.

[93] *Ibid*.; comentando sobre isso caracterizar um retrocesso para a liberdade acadêmica, ver McGONAGLE, T. Academics Get the Short End of the Stick in News Reporting Judgment. *European Human Rights Cases* – Updates, 30 ago. 2021. Disponível em: https://biblio.ugent.be/publication/8755109.

Alguns outros países foram objeto de pleitos relacionados à liberdade acadêmica. Em 2009, em "Lombardi Vallauri v. Italy"[94], a Corte decidiu a favor de um professor italiano cuja candidatura a cargo na Faculdade de Direito da Università Cattolica del Sacro Cuore foi negada porque a Congregação para a Educação Católica não aprovou suas opiniões. O docente alegou que a deferência dos tribunais italianos à congregação o havia privado da oportunidade de um debate contraditório, no qual poderia conhecer as razões da negativa. A Corte concordou, encontrando violação do artigo 10 em seu aspecto processual, bem como do artigo 6.1, que prevê o direito a um julgamento justo.

3.2.2 União Europeia

Em relação à Convenção Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia é mais explícita na defesa da liberdade acadêmica. O artigo 13 dispõe que "[a]s artes e a investigação científica são livres. É respeitada a liberdade acadêmica"[95]. Como a composição da UE é mais limitada do que a do Conselho da Europa, a liberdade acadêmica tem proteção mais robusta, mas em um conjunto mais reduzido de países.

Nos últimos anos, o significativo retrocesso democrático na Hungria e na Polônia, ambos membros da UE, chamou a atenção da Corte de Justiça. A disputa de maior perfil sobre liberdade acadêmica envolveu a Central European University (CEU), uma instituição com credenciamento nos Estados Unidos, financiada com apoio de George Soros, para oferecer educação de alta qualidade aos países do antigo bloco comunista[96, p. 61]. O governo húngaro, sob a liderança de Viktor Orbán, transformou a CEU em um caso famoso (*cause célèbre*), direcionando-a, por meio de emendas, à lei de ensino superior em 2017. As emendas proibiram universidades estrangeiras de fora da UE de operar na Hungria sem um tratado específico com o país de origem[97, p. 68]. A lei também vetou as universidades com credenciamento estrangeiro de operar, a menos que prestassem serviços educacionais no país de origem. Como a CEU foi especificamente concebida para atuar na Europa, com acreditação nos EUA, não houve um cumprimento dos requisitos.

Em "Commission v. Hungary", a Comissão Europeia contestou a Lei do Ensino Superior da Hungria por violar a Carta dos Direitos Fundamentais, incluindo o direito à liberdade acadêmica, bem como o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)[98]. Concordando com a Comissão, o tribunal sustentou que "tornar o exercício, na Hungria, de atividades de ensino voltadas à obtenção de uma qualificação por instituições de ensino superior situadas fora do

[94] *Lombardi Vallauri v. Italy*, n°. 39128/05, European Court of Human Rights, 20 out. 2009. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-1276.

[95] EUROPEAN UNION. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02, art. 13. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2012/326/02.

[96] LÁNCOS, Petra Lea. The State of Academic Freedom in Hungary: The Saga of the Central European University and the Research Network of the Hungarian Academy of Sciences in Light of National and European Guarantees of Academic Freedom. *In:* SECKELMANN, Margrit; *et al.* (org.). *Academic Freedom under Pressure? A Comparative Perspective.* [*S.l.*], 2021.

[97] *Ibid*.

[98] COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). *Case C-66/18, Commission v. Hungary*, ECLI:EU:C:2020:792, ¶ 244, 6 out. 2020. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1.

Espaço Econômico Europeu (EEE) condicionado a um acordo entre o Governo da Hungria e o governo do Estado no qual a instituição em questão tem sua sede por meio de tratado internacional" violava tanto o GATS quanto o artigo 13 da Carta que protege a liberdade acadêmica[99]. Um dos aspectos inéditos desse caso foi que o tribunal aplicou, contra um Estado-membro, normas da Organização Mundial do Comércio em um caso proposto pela Comissão[100]. Embora o caso tenha sido importante em termos de afirmação do princípio da liberdade acadêmica, e pelo uso de ramo colateral do direito internacional, teve impacto limitado sobre a Central European University, que precisou ser transferida para Viena enquanto o caso era decidido.

Ainda assim, a Europa permanece em um lugar onde o compromisso normativo com a liberdade acadêmica é alto. Em 2018, o Parlamento Europeu adotou a recomendação em defesa da liberdade acadêmica, que a conectou explicitamente à sociedade democrática: "a liberdade acadêmica – incluindo suas liberdades constitutivas de pensamento, opinião, expressão, associação, deslocamento e docência – contribui para criar o espaço no qual qualquer sociedade pluralista aberta e estável é livre para pensar, questionar, compartilhar ideias e produzir, consumir e disseminar conhecimento"[101]. Essa forte expressão regional dos valores em jogo é algo a ser emulado.

3.2.3 Normas regionais: as Américas

Como na maioria das regiões aqui discutidas, a liberdade acadêmica é abordada apenas indiretamente nos instrumentos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), parte da Organização dos Estados Americanos. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada em 1948, dispõe que "[t]oda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião, e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio"[102]. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, inclui a "liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza", também presente na DUDH e no PIDCP[103]. Esses dois últimos documentos formaram o núcleo de um sistema muito robusto de articulação normativa de direitos humanos, que teve impacto profundo, ainda que desigual, nos países da região.

Como um relevante desenvolvimento para o presente tema, a Organização dos Estados Americanos articulou, em 2021, os Princípios Interamericanos sobre Liberdade Acadêmica e Autonomia Universitária. O primeiro Princípio define o conceito e merece citação:

[99] *Ibid*., ¶ 244

[100] NAGY, Csongor István. Case C-66/18. *American Journal of International Law*, v. 115, p. 700-705, 2021.

[101] EUROPEAN PARLIAMENT. *Defence of Academic Freedom in the EU's External Action*, P8_TA (2018) 0483, letra G, 29 nov. 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0483_EN.pdf.

[102] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *American Declaration of the Rights and Duties of Man.* Bogotá, 1948. Art. IV. Disponível em: https://www.oas.org/dil/American_Declaration_of_the_Rights_and_Duties_of_Man.pdf.

[103] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica).* San José, 1969. Art. 13(1). Disponível em: https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf.

> A liberdade acadêmica implica no direito de cada um de buscar, gerar e transmitir conhecimento, fazer parte das comunidades acadêmicas e realizar tarefas autônomas e independentes para realizar atividades de acesso à educação, ensino, aprendizagem, docência, pesquisa, descoberta, transformação, debate, busca, disseminação de informações e ideias livremente e sem medo de represálias. Além disso, a liberdade acadêmica tem uma dimensão coletiva, constituída pelo direito da sociedade e de seus membros de receber informações, conhecimentos e opiniões produzidas no âmbito da atividade acadêmica e de obter acesso aos benefícios e produtos da pesquisa, inovação e progresso científico.
>
> A liberdade acadêmica é protegida igualmente dentro e fora das escolas, bem como em qualquer local em que o ensino e a pesquisa científica sejam realizados.104

Trata-se de uma formulação tão abrangente da fundamentação e do escopo da liberdade acadêmica quanto aquela encontrada em documentos jurídicos internacionais. Ela enraíza a liberdade nos direitos dos indivíduos e baseia o direito [à liberdade acadêmica] diretamente na capacidade e liberdade da sociedade de receber os produtos da pesquisa.

No campo da aplicação do sistema interamericano, há duas principais instituições: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que recebe casos recomendados pela Comissão para julgamento – esta emitiu pareceres sobre liberdade acadêmica nos países bolivarianos da Venezuela e da Nicarágua. No relatório sobre a "Situação de Direitos na Venezuela", a Comissão expressou preocupação com a significativa interferência do país na autonomia universitária[105]. Embora tenha observado que a autonomia não é mencionada na Declaração Americana, esta vinculou a governança universitária à liberdade acadêmica, a qual afirmou "ser necessária para o pleno gozo do direito à educação reconhecido no Artigo XII da Declaração Americana"[106]. De modo semelhante, o relatório "Graves Violações de Direitos Humanos no Contexto de Protestos Sociais na Nicarágua", a Comissão também vinculou a liberdade acadêmica à liberdade de educação, observando que "[n]o ensino superior, especialmente, a liberdade acadêmica de docentes e estudantes e a autonomia das instituições acadêmicas são pilares fundamentais para o fortalecimento das estruturas democráticas e para evitar pressões ou interferências políticas"[107].

[104] INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). *Inter-American Principles on Academic Freedom and University Autonomy.* Washington, DC: OAS/IACHR, 2021. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/reports/questionnaires/2021_principiosinteramericanos_libertadacademica_autonomiauniversitaria_eng.pdf.

[105] INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). *Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela:* Country Report. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 209, 31 dez. 2017. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/venezuela2018-en.pdf.

[106] *Ibid*., ¶ 458.

[107] INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). *Gross Human Rights Violations in the Context of Social Protests in Nicaragua.* OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86, 21 jun. 2018, ¶ 170. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Nicaragua2018-en.pdf.

O outro órgão é a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em um caso relacionado à pesquisa acadêmica, "Urrutia Laubreaux v. Chile"[108], certo juiz frequentou um curso de graduação em "direitos humanos e processos de democratização" na Faculdade de Direito da Universidad de Chile, onde escreveu um trabalho crítico quanto à atuação do Judiciário em relação a casos de direitos humanos durante o regime militar. Após enviar o trabalho a seus superiores, o juiz foi sancionado com base em seção do código de conduta judicial, a qual proibia ataques à atuação oficial de juízes e ministros[109]. A Suprema Corte de Justiça do Chile a anulou em 2018, mas não conseguiu chegar a um acordo com a vítima a respeito da indenização[110]. A Corte concluiu que o Chile havia violado a liberdade de expressão do juiz, garantida pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e concedeu ao juiz US$ 20.000 em danos morais[111].

3.2.4 Normas regionais: África

O sistema africano de direitos humanos não contém direitos específicos além daqueles relativos à educação e à expressão. O principal caso identificado envolve a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, com sede em Banjul, localizado na Gâmbia. Em "Good v. Republic of Botswana", um professor australiano de ciência política da Universidade de Botsuana escreveu artigo criticando o governo de Botsuana e seu sistema de sucessão presidencial[112]. O Presidente de Botsuana subsequentemente utilizou seus poderes executivos, previstos na Lei de Imigração de Botsuana de 1966, para considerar o professor um "habitante ou visitante indesejável" no país. O docente, por sua vez, apresentou recurso constitucional à Alta Corte de Botsuana, a qual decidiu que o Presidente havia atuado dentro de seus poderes, levando à deportação do professor[113]. Este então apresentou uma petição à Comissão, alegando, *inter alia*, que fora punido por expressar suas opiniões políticas, em violação ao artigo 9 da Carta Africana. Nesse ponto, a Comissão decidiu a seu favor[114].

3.2.5 Resumo das tendências

As normas convencionais e a jurisprudência apresentadas nesta seção fornecem alguns exemplos de como instituições internacionais enfrentaram casos em que a liberdade acadêmica esteve sob ameaça. Ainda que tais normas e instituições não substituam a proteção da liberdade acadêmica em nível nacional, podem servir como complemento importante[115].

[108] INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (IACtHR). *Urrutia Laubreaux v. Chile*, judgment of 27 Aug. 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_409_ing.pdf.
[109] *Ibid*., ¶ 57-65.
[110] *Ibid*., ¶ 67-8.
[111] *Ibid*., ¶ 96, ¶ 164.
[112] AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS (ACHPR). *Kenneth Good v. Republic of Botswana*, Communication No. 313/05, decision of 26 May 2010, ¶ 3. Disponível em: https://achpr.au.int/index.php/en/decisions-communications/kenneth-good-republic-botswana-31305.
[113] *Ibid*., ¶ 4-6.
[114] *Ibid*., ¶ 122.
[115] GINSBURG, Tom. Constitutions and Foreign Relations Law: The Dynamics of Substitutes and Complements. *American Journal of International Law Unbound*, v. 111, p. 326-331, 2017.

Quando autoridades nacionais relutam em defender a liberdade acadêmica, as instituições regionais e internacionais podem servir como último recurso, ou linha de contenção, para aumentar a conscientização sobre violações. Ademais, as instituições internacionais podem ajudar a coordenar entendimentos acerca do que precisamente a liberdade acadêmica requer em casos individuais – esta é uma ideia abstrata, e seus limites e sua aplicação exigem articulação. Juízes de cortes constitucionais, ao interpretar as disposições sobre liberdade acadêmica nos próprios documentos, podem recorrer à jurisprudência internacional e vice-versa. Os tribunais, então, fornecem parte da armadura institucional para os acadêmicos. Mas os tribunais, é claro, não são suficientes para impedir o ataque de um agente empenhado em erodir a democracia.

Dessa maneira, muitas das ameaças expostas na seção 2 não podem ser enfrentadas por meio de adjudicação internacional ou nacional. Por exemplo, a restrição dos orçamentos acadêmicos não é facilmente suscetível à intervenção judicial. Em casos graves, como na Venezuela, a privação orçamentária levou à fome entre acadêmicos. Defensores da liberdade acadêmica devem articular o valor da norma com as sociedades democráticas como um todo, de modo que exista uma política de defesa dessa liberdade.

■ IMPLICAÇÕES PARA OS ESTADOS UNIDOS

Nos últimos anos, a fachada do excepcionalismo americano ficou pelo caminho. A afirmação de que "isso não pode acontecer aqui" cedeu lugar a um debate vigoroso e até à sensação de mal-estar quanto às perspectivas relacionadas à democracia[116]. Quais lições podem ser extraídas da experiência de outros países ao enfrentar ataques políticos à academia?

Das várias técnicas empregadas nas democracias em retrocesso, duas representam ameaças particulares nos Estados Unidos: ataques à estabilidade no cargo e financiamento seletivo para pesquisa. A primeira é direcionada principalmente contra universidades públicas, enquanto a segunda afeta todas as instituições de pesquisa. Quanto à primeira, destaca-se que a eliminação da estabilidade no cargo, como proposta em diversas legislaturas estaduais, pode não sobreviver ao escrutínio constitucional, ao menos quanto aos docentes atuais, dados os direitos contratuais e os interesses de confiança legítima dos professores em exercício[117], mas a eliminação da estabilidade no cargo, para novas contratações, representaria a incapacidade das universidades públicas de competir com as instituições privadas. Isso, por seu turno, poderia significar que as universidades públicas, as quais, em conjunto, formam a grande maioria dos estudantes universitários americanos, passariam a ofertar ensino de menor qualidade.

Quanto ao financiamento seletivo para pesquisa, apesar de possuir o sistema mais elaborado do mundo de financiamento privado das universidades, grande parte do ecossistema de pesquisa dos EUA depende de financiamento público. A politização das instituições tem sido uma das grandes consequências da atual conjuntura da sociedade americana. Pode-se imaginar um Congresso vingativo selecionando instituições como incapazes de receber fundos federais, ou impondo uma série de exigências ideológicas para obtenção de financiamento.

[116] SUNSTEIN, Cass R. (ed.). *Can It Happen Here?* New York: It Books, 2017.
[117] Ver, por exemplo, *Board of Regents v. Roth*, 408 U.S. 564, 1972.

Tal movimento poderia sobreviver ao escrutínio constitucional e desferir um grande golpe à liberdade acadêmica nos Estados Unidos.

Assim, a liberdade acadêmica nos EUA permanece vulnerável. Diferentemente da maioria dos outros países democráticos, não há uma corte internacional de direitos humanos para proteger esses cidadãos ou chamar atenção para os ataques quando ocorrem. Diante dessa situação, é importante que os acadêmicos americanos redobrem os esforços enquanto disseminadores da verdade e proporcionem ambientes nos quais a pesquisa rigorosa possa sobreviver, independentemente das implicações políticas. Liora Lazarus argumentou que os constitucionalistas têm um dever análogo ao das instituições de integridade, cujo trabalho é manter a responsabilidade governamental.[118] Por exemplo, ao examinar decisões de cortes constitucionais, os estudiosos desempenham um papel vital na efetivação da responsabilização. De forma mais ampla, como uma instituição comprometida com a verdade, a academia tem o dever especial de produzir e disseminar conhecimento. Embora pressões políticas sejam um risco ocupacional inerente aos acadêmicos, a profissão deve responder com senso de compromisso[119]. A liberdade acadêmica exige, assim, administradores que defendam os valores da verdade e resistam aos da politização. Esse é um conselho fácil de dar e mais difícil de implementar, mas também exige pensar os estudiosos como portadores de deveres normativos perante a sociedade, um dever antigo, presente em inúmeras tradições.

Defender a liberdade acadêmica é parte de uma estratégia geral de recuperação e sustentação democrática. A era populista caracteriza-se por ataques às normas de integridade profissional na administração eleitoral, na academia e até mesmo na saúde pública. Essas normas são necessárias para manter as instituições que fornecem balizas epistêmicas e práticas à política democrática. Entretanto, sem o cultivo constante, tais normas podem facilmente definhar – implicando riscos abrangentes à ordem política.

REFERÊNCIAS

ACNUDH (OHCHR). *CESCR General Comment No. 13*: The Right to Education (Art. 13), E/C.12/1999/10, § 38, 8 dez. 1999.

ÁFRICA DO SUL. *Constitution of the Republic of South Africa*. 2012 (Consol.). ch. 2, s. 16(1)(d).

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS (ACHPR). *Kenneth Good v. Republic of Botswana*, Communication No. 313/05, decision of 26 May 2010, ¶ 3. Disponível em: https://achpr.au.int/index.php/en/decisions-communications/kenneth-good-republic-botswana-31305.

Akdeniz and Others v. Turkey, nos. 41139/15 e 41146/15, European Court of Human Rights, 4 maio 2021. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13243.

Aksu v. Turkey, nos. 4149/04 e 41029/04, European Court of Human Rights, 15 mar. 2012. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-83.

ALBÂNIA. *Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë* (Constitution). 2016. art. 57(7).

[118] LAZARUS, Liora. Constitutional Scholars as Constitutional Actors. *Federal Law Review*, v. 48, p. 483-508, 2020.
[119] KHAITAN, ver nota 45 deste artigo e texto correspondente.

ALTBACH, Philip G. Academic freedom: international realities and challenges. *Higher Education*, v. 41, p. 205-219, 2001.

AMERICAN ASSOCIATION OF UNIVERSITY PROFESSORS (AAUP). *Declaration of Principles on Academic Freedom and Academic Tenure.* Washington, DC: AAUP, 1915.

ARGÉLIA. *Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire*. 2000. ch. I, art. 79.

ASAMBLEA NACIONAL (Venezuela). *Proyecto de Ley de Educación Universitaria*, art. 30 (2009). Ver, em geral: HOCEVAR, Mayda; *et al.* Threats to Academic Freedom in Venezuela… *Interdisciplinary Political Studies*, 2017.

BARENDT, Eric; BENTLEY, David. *Academic Freedom and the Law.* Summary of the International Law Discussion Group meeting, Chatham House, 8 Dec. 2010.

ÇALI, Başak; DEMIR-GÜRSEL, Esra. 'A Court that Matters' to Whom and for What? Academic Freedom as a (Non-)Impact Case. *Strasbourg Observers*, 11 jun. 2021. Disponível em: https://strasbourgobservers.com/2021/06/11/a-court-that-matters-to-whom-and-for-what-academic-freedom-as-a-non-impact-case/.

CHORLEY, Lord. Academic freedom in the United Kingdom. *Law and Contemporary Problems*, v. 3, p. 647-662, 1963.

COUNCIL OF EUROPE. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights).* Rome, 1950. Art. 10(1). Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG.

COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (CJEU). *Case C-66/18, Commission v. Hungary*, ECLI:EU:C:2020:792, ¶ 244, 6 out. 2020. Disponível em: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232082&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1.

DAVIES, Mark. Academic Freedom: A Lawyer's Perspective. *Higher Education*, v. 70, p. 987-997, 2015.

DAVIS, Eric. *Memories of State: Politics, History, and Collective Identity in Modern Iraq*. Berkeley: University of California Press, 2005.

ENDERS, Jürgen; *et al.* Regulatory Autonomy and Performance: The Reform of Higher Education Re-Visited. *Higher Education*, v. 65, p. 5-23, 2013.

ESPANHA. *Constitution of Spain.* 1978. Sec. 20(1)(c).

EQUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*. 2008. Art. 29.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Adler v. Board of Education*, 342 U.S. 485, 1952.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Farrington v. Tokushige*, 273 U.S. 284, 1927.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Garcetti v. Ceballos*, 547 U.S. 410, 2006.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Meyer v. Nebraska*, 262 U.S. 390, 1923.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Sweezy v. New Hampshire*, 354 U.S. 234, 1957.

ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183, 1952.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *A Court that Matters.* Strasbourg, 21 mar. 2021. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Court_that_matters_ENG.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Defence of Academic Freedom in the EU's External Action*, P8_TA(2018)0483, letra G, 29 nov. 2018. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0483_EN.html.

EUROPEAN UNION. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2012/C 326/02, art. 13. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2012/326/02.

FIJI. *Constitution of the Republic of Fiji*. 2013. art. 17(1)(d)

FREEDOM HOUSE. *Freedom in the World 2021:* Democracy Under Siege. Washington, DC: Freedom House, 2021/2022. Disponível em: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-02/FIW2021_World_02252021_FINAL-web-upload.pdf.

FRENCH minister warns of "Islamo-Leftism" in universities. *France24*, 17 fev. 2021. Disponível em: https://www.france24.com/en/live-news/20210217-french-minister-warns-of-islamo-leftism-in-universities.

FUCHS, Ralph F. Academic freedom: its basic philosophy, function, and history. *Law and Contemporary Problems*, v. 28, p. 431-446, 1963.

FURNER, Mary O. *Advocacy and Objectivity*: A Crisis in the Professionalization of American Social Science*, 1865-1905.* 2. ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2011.

GANA. *Constitution of the Republic of Ghana*. 1992.

GINSBURG, Tom. Constitutions and Foreign Relations Law: The Dynamics of Substitutes and Complements. *American Journal of International Law Unbound*, v. 111, p. 326-331, 2017.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

GLOBAL COALITION TO PROTECT EDUCATION FROM ATTACK. *Education Under Attack 2018*, p. 255-260. 2018. Disponível em: https://eua2018.protectingeducation.org/.

GÓMEZ GAMBO, David; ANJEL-VAN DIJK, Lizzy. Academic Freedom and the Untold Story of Venezuelan Scholars Under Pressure. In: AXYONOVA, Vera; et al. (org.). Academics in Exile. [S.l.: s.n.], 2022.

GROVE, Jack. Deans Fired at Turkish University. *Inside Higher Ed*, 4 fev. 2022. Diponível em: https://www.insidehighered.com/news/2022/02/04/firing-deans-raises-academic-freedom-concerns-turkey.

HOCEVAR, Mayda; GÓMEZ, David; RIVAS, Nelson; *et al.* Threats to Academic Freedom in Venezuela: Legislative Impositions and Patterns of Discrimination Towards University Teachers and Students. *Interdisciplinary Political Studies*, v. 3, p. 145-158, 2017.

HUBER, Robert A.; *et al.* From Populism to Climate Scepticism: The Role of Institutional Trust and Attitudes Towards Science. *Environmental Politics*, 2021.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). *Democratic Institutions, the Rule of Law and Human Rights in Venezuela:* Country Report. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 209, 31

dez. 2017. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/venezuela2018-en.pdf.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). *Gross Human Rights Violations in the Context of Social Protests in Nicaragua.* OEA/Ser.L/V/II, Doc. 86, 21 jun. 2018, ¶ 170. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Nicaragua2018-en.pdf.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (IACHR). *Inter-American Principles on Academic Freedom and University Autonomy.* Washington, DC: OAS/IACHR, 2021. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/reports/questionnaires/2021_principiosinteramericanos_libertadacademica_autonomiauniversitaria_eng.pdf.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS (IACtHR). *Urrutia Laubreaux v. Chile*, judgment of 27 Aug. 2020. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_409_ing.pdf.

JACKSON, Vicki C. President's Message: Legal Scholarship and Knowledge Institutions in Constitutional Democracy. *AALS News*, 2019. Disponível em: https://www.aals.org/about/publications/newsletters/summer2019/legal-scholarship-and-knowledge-institutions-in-constitutional-democracy/.

JAPÃO. *Constitution of Japan (Nihonkoku Kenpō)*. Art. 23. 1946/1947.

JYLHÄ, Kirsti M.; HELLMER, Kahl. Right-Wing Populism and Climate Change Denial: The Roles of Exclusionary and Anti-Egalitarian Preferences, Conservative Ideology, and Antiestablishment Attitudes. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, v. 20, p. 315-335, 2020.

KHAITAN, Tarunabh. On Scholactivism in Constitutional Studies: Skeptical Thoughts. *International Journal of Constitutional Law*, v. 20, p. 547-572, 2022.

KINZELBACH, Katrin et al. Free Universities: Putting the Academic Freedom Index into Action. *Global Public Policy Institute*, 11 mar. 2021. Disponível em: https://gppi.net/2021/03/11/free-universities.

Kula v. Turkey, no. 20233/06, European Court of Human Rights, 19 jun. 2018. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-12059.

LÁNCOS, Petra Lea. The State of Academic Freedom in Hungary: The Saga of the Central European University and the Research Network of the Hungarian Academy of Sciences in Light of National and European Guarantees of Academic Freedom. *In:* SECKELMANN, Margrit; *et al.* (org.). *Academic Freedom under Pressure? A Comparative Perspective.* [*S.l.*], 2021.

LAZARUS, Liora. Constitutional Scholars as Constitutional Actors. *Federal Law Review*, v. 48, p. 483-508, 2020.

Lombardi Vallauri v. Italy, no. 39128/05, European Court of Human Rights, 20 out. 2009. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-1276.

MALAWI. *Constitution of the Republic of Malawi*. 2017 (Consol.). art. 45(2)(h).

MCGEE, Kate. Lt. Gov. Dan Patrick proposes ending university tenure to combat Critical Race Theory teachings. *The Texas Tribune*, 18 fev. 2022. Disponível em: https://www.texastribune.org/2022/02/18/dan-patrick-texas-tenure-critical-race-theory/.

McGONAGLE, T. Academics Get the Short End of the Stick in News Reporting Judgment. *European Human Rights Cases* – Updates, 30 ago. 2021. Disponível em: https://biblio.ugent.be/publication/8755109.

McKIE, Anna. Persecution of Mexican Researchers Reaches 'Another Level'. *Inside Higher Ed*, 15 out. 2021. Disponível em: https://www.insidehighered.com/news/2021/10/15/persecution-mexican-researchers-reaches-new-level.

METZGER, Walter P. The German contribution to the American theory of academic freedom. *Bulletin of the American Association of University Professors*, v. 41, p. 214-230, 1955.

MÉXICO. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2015 (reforma). art. 3(VII).

MOGOLLON, Mery; KRAUL, Chris. Venezuela University Officials Decry Attacks on Students. *Los Angeles Times*, 4 abr. 2014.

MÜLLER, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

Mustafa Erdoğan and Others v. Turkey, nos. 346/04 e 39779/04, European Court of Human Rights, 27 maio 2014. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144129.

NAGY, Csongor István. Case C-66/18. *American Journal of International Law*, v. 115, p. 700-705, 2021.

NELSON, Cary; BÉRUBÉ, Michael. Introduction: a report from the front. *In*: BÉRUBÉ, Michael. NELSON, Cary (org.). *Higher Education Under Fire*: Politics, Economics, and the Crisis of the Humanities. New York: Routledge, 1995.

OAKLEY, Francis. Against nostalgia: reflections on our present discontents in American higher education. *In*: GLESS, Darryl J.; SMITH, Barbara Herrnstein (org.). *The Politics of Liberal Education*. Durham: Duke University Press, 1990, p. 267-290.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica).* San José, 1969. Art. 13(1). Disponível em: https://www.oas.org/dil/treaties_b-32_american_convention_on_human_rights.pdf.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). *American Declaration of the Rights and Duties of Man.* Bogotá, 1948. Art. IV. Disponível em: https://www.oas.org/dil/American_Declaration_of_the_Rights_and_Duties_of_Man.pdf.

ÖZKIRIMLI, Umut. How to Liquidate a People? Academic Freedom in Turkey and Beyond. *Globalizations*, v. 14, n. 6, p. 851-856, 2017.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (PIDCP). Art. 19(2).

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE. *Recommendation 1762 (2006):* Academic Freedom and University Autonomy. Strasbourg, 2006. Disponível em: https://pace.coe.int/en/files/17469

POLAND: The Court Acquits Professor Wojciech Sadurski in a Criminal Defamation Case. Article 19, 5 mar. 2021. Disponível em: https://www.article19.org/resources/poland-acquits-sadurski/.

POZEN, David E.; SCHEPPELE, Kim Lane. Executive Underreach, in Pandemics and Otherwise. *American Journal of International Law*, v. 114, n. 4, p. 608-617, 2020.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. Defending Academic Freedom as a Human Right: An Internationalist Perspective. *International Higher Education*, n. 33, p. 4-5, 2003.

ROTHSTEIN, Bo. What saved American democracy? *Social Europe*, 13 jan. 2021. Disponível em: https://www.socialeurope.eu/what-saved-american-democracy.

SADURSKI, Wojciech. I Criticized Poland's Government. Now it's Trying to Ruin Me. *The Washington Post*, 21 maio 2019. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/21/i-criticized-polands-government-now-its-trying-ruin-me/.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, v. 85, p. 545-583, 2018.

SCHOLARS AT RISK. *Free to Think 2020*. New York: SAR, 2020.

SCHOLARS AT RISK. *Free to Think 2021.* New York: SAR, 2021.

SCHOLARS AT RISK NETWORK. *Obstacles to Excellence*: Academic Freedom and China's Quest for World-Class Universities. 24 set. 2019. Disponível em: https://www.scholarsatrisk.org/resources/obstacles-to-excellence-academic-freedom-chinas-quest-for-world-class-universities/.

SCHOLARS AT RISK NETWORK. *Report to the UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression:* Protection of Academic Freedom under International Human Rights Law, ¶ 30, 2020.

SCOTT, Joan W. Knowledge, power, and academic freedom. *Social Research*: An International Quarterly, v. 76, p. 451-480, 2009.

SHALIN, Dmitri N. *Intellectual Culture:* The End of Russian Intelligentsia. Las Vegas: University of Nevada, 2012

SHANAHAN, Max. *USyd Professor Sadurski Acquitted of Criminal Defamation.* Honi Soit, 26 set. 2021. Disponível em: https://honisoit.com/2021/09/usyd-professor-sadurski-acquitted-of-criminal-defamation/.

SIEG, Linda; TAKEMOTO, Yoshifumi. Japan's Suga, under fire, defends rejection of scholars for science panel. *Reuters*, 5 out. 2020. Disponível em: https://www.reuters.com/article/world/japans-suga-under-fire-defends-rejection-of-scholars-for-science-panel-idUSKBN26Q0UO/.

Sorguç v. Turkey, no. 17089/03, European Court of Human Rights, 23 jun. 2009. Disponível em: https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-93161.

SOUTH CAROLINA. H. *4522, 124th Session* (2021–2022). Columbia, SC: South Carolina General Assembly, 2021–2022. Disponível em: https://www.scstatehouse.gov/sess124_2021-2022/bills/4522.htm.

STACHOWIAK-KUDŁA, Monika. Academic Freedom as a Source of Rights' Violations: A European Perspective. *Higher Education*, v. 82, p. 1031-1049, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. (ed.). *Can It Happen Here?* New York: It Books, 2017.

TAILÂNDIA. *Constitution of the Kingdom of Thailand*. 2017. s. 34, § 2.

TALADRID, Stephania. Aging and Abandoned in Venezuela's Failing State. *The New Yorker*, 12 abr. 2022. Diponivel em: https://www.newyorker.com/culture/photo-booth/aging-and-abandoned-in-venezuelas-failing-state.

UNESCO. *Recommendation Concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel.* 11 nov. 1997. Disponível em: https://www.unesco.org/en/legal-affairs/recommendation-concerning-status-higher-education-teaching-personnel.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel*. Paris: UNESCO, 11 nov. 1997.

UNITED NATIONS. General Assembly. *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression:* Note by the Secretary-General (A/75/261). New York: UN, 2020.

VANCE, J. D. The Universities are the Enemy. *In*: *National Conservatism Conference*, 31 out.-2 nov. 2021. Disponível em: https://nationalconservatism.org/natcon-2-2021/presenters/jd-vance/.

VRIELINK, Jogchum; *et al*. Academic freedom as a fundamental right. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, v. 13, p. 117-122, 2011;

WORLD UNIVERSITY SERVICE. *The Lima Declaration on Academic Freedom and Autonomy of Institutions of Higher Education* (6–10 set. 1988). Disponível em: https://www.ce-saer.org/content/7-administration/legal-affairs/values/lima-declaration.pdf.

A TRADIÇÃO ANTINORMATIVA NA TEORIA CONSTITUCIONAL: DE LASSALLE E SCHMITT ÀS TENSÕES NO CONSTITUCIONALISMO DECOLONIAL

THE ANTI-NORMATIVE TRADITION IN CONSTITUTIONAL THEORY: FROM LASSALLE AND SCHMITT TO TENSIONS IN DECOLONIAL CONSTITUTIONALISM

RAYANN KETTULY MASSAHUD DE CARVALHO*

RESUMO

O artigo examina a formação de uma tradição antinormativa na teoria constitucional, identificando seus marcos nas concepções de constituição formuladas por Ferdinand Lassalle e Carl Schmitt. A partir de reconstrução analítico-conceitual das obras A Essência da Constituição e Teoría de la Constitución, demonstra-se que, embora situadas em contextos distintos, ambas as formulações subordinam a constituição à primazia do fato, das forças sociais ou da decisão política, deslocando ou enfraquecendo sua dimensão normativa. Com base nessa reconstrução, o trabalho problematiza determinadas leituras do constitucionalismo decolonial que tendem a compreender a constituição exclusivamente como expressão de estruturas de dominação moderna e colonial. Sustenta-se que tal redução pode reatualizar o clássico hiato entre facticidade e validade, obscurecendo o potencial normativo do constitucionalismo. Argumenta-se, por fim, que recuperar a dimensão normativa da constituição não implica ignorar sua inserção em relações de poder, mas reconhecer a tensão constitutiva entre ser e dever-ser como condição de possibilidade de sua força crítica e emancipatória.

Palavras-chave: Constituição; Constitucionalismo decolonial; Normatividade; Ferdinand Lassalle; Carl Schmitt.

ABSTRACT

This article examines the formation of an anti-normative tradition in constitutional theory, identifying its foundational expressions in the conceptions of constitution developed by Ferdinand Lassalle and Carl Schmitt. Through an analytical reconstruction of The Essence of the Constitution and Constitutional Theory, it argues that, despite their differences, both authors subordinate the constitution to social forces or fundamental political decisions, thereby displacing its normative dimension. Building on this reconstruction, the article problematizes specific strands of decolonial constitutionalism that conceive the constitution primarily as an expression of modern and colonial structures of domination. It contends that such reduction risks reinscribing the classical divide between facticity and validity, obscuring the normative and transformative potential of constitutionalism. Recovering the normative dimension of the constitution, the article concludes, does not deny its embeddedness in relations of power, but affirms the constitutive tension between being and ought as the condition for its critical force.

Keywords: Constitution; Decolonial constitutionalism; Normativity; Ferdinand Lassalle; Carl Schmitt.

* Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com mestrado pela mesma instituição e graduação em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).
rayannkmassahud@gmail.com

Recebido em: 30-10-2025| Aprovado em: 27-02-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 CONSTITUIÇÃO COMO FATORES REAIS DE PODER; 2 CONSTITUIÇÃO COMO DECISÃO POLÍTICA; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Uma parte significativa da produção do constitucionalismo decolonial tem sustentado, em diferentes formulações, que as constituições latino-americanas não romperam com a lógica de dominação moderna, funcionando como instrumentos de continuidade da colonialidade, de reprodução das hierarquias sociais[1, p. 95] [2, p. 21] [3, p. 305] e de contenção das lutas emancipatórias[4, p. 19] [5, p. 37]. Ao afirmar que a constituição expressa, em última instância, os interesses das elites[6, p. 33] [7, p. 100] e opera como "armadilha" que impede a transformação da sociedade[8, p. 53], essa vertente compreende a constituição como reflexo e reforço de relações históricas de subalternização, exploração e exclusão.

Importa reconhecer, contudo, que o constitucionalismo decolonial não constitui uma escola única. Ele reúne distintas perspectivas teóricas e políticas[9]. O presente estudo, entretanto, concentra-se apenas em uma de suas correntes, aquela que tende a negar ou a relativizar a

[1] WOLKMER, Antonio Carlos. Notas para Pensar la Descolonización del Constitucionalismo en Latinoamérica. In: ESTUPIÑAN-ACHURRY, Liliana; EMERIQUE, Lilian B. (Org.). *Constitucionalismo en Clave Descolonial*. 1. ed. v. 1, p. 88-112. Bogotá: Universidad Libre, 2022.

[2] RADAELLI, Samuel Mânica. *Constitucionalismo Comunitário Da alteridade:* a experiência andina na perspectiva do Pluralismo Jurídico e da Filosofia da Libertação. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito. 2017. 317p.

[3] BRUZACA, Ruan Didier; QUEIROZ, Sarah Valery Mano. Sobre a colonialidade no direito e as perspectivas de descolonização no contexto dos países latino-americanos. *In: Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII, v. 27, n. 1, p. 300-317, jan/abr. 2018.

[4] SANTOS, Boaventura de Sousa; ARAÚJO, Sara; ANDRADE, F. O. A. Introduccción: La Constitución, el Estado, el derecho y las Epistemologías del Sur. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza; ARAÚJO, Sara; ANDRADE, F. O. A. (coord). *Descolonizando el constitucionalismo*. Más allá de promessas falsas o impossibles. 1. ed. Cidade do México: Honorable Cámara de Diputados y Edicionesakal México, 2021.

[5] ROSSI, Amélia Sampaio; KOZICKI, Katya Kozicki. A colonialidade do direito: constitucionalismo e direitos humanos como categorias modernas em desconstrução. *In: Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, p. 23-50 set./dez., 2021.

[6] SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Colonialidade, decolonialidade: o que há de decolonial no constitucionalismo latino-americano?. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, [S. l.], v. 51, n. 1, p. 26-49, 2023. DOI: 10.14393/RFADIR-51.1.2023.70197.26-49. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/70197. Acesso em: 12 dez. 2024.

[7] WOLKMER, Antonio Carlos. Notas para Pensar la Descolonización del Constitucionalismo en Latinoamérica. In: ESTUPIÑAN-ACHURRY, Liliana; EMERIQUE, Lilian B. (Org.). *Constitucionalismo en Clave Descolonial*. 1. ed. v. 1, p. 88-112. Bogotá: Universidad Libre, 2022.

[8] BRASIL; G. M. M.; URQUIZA. A. H. A., Constitucionalismo latino-americano e a armadilha constitucional: por uma descolonização do direito. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, p. 51-76, set./dez., 2021.

[9] Inclusive formulações que atribuem certa relevância normativa para algumas constituições e experiências constitucionais recentes da América Latina. Conferir: BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. *RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, v. 7, p. 49-61, 2015.

normatividade da constituição e a entende como mera continuidade da dominação moderna, colonial e capitalista[10, p. 37] [11, p. 12] [12, p. 59] [13, p. 305] [14, p. 813, 824].

Portanto, não se pretende oferecer uma reconstrução exaustiva do constitucionalismo decolonial, nem examinar as formulações que atribuem centralidade normativa às constituições latino-americanas recentes. O diálogo com esse campo teórico é aqui desenvolvido de modo problematizador, a partir da reconstrução das concepções clássicas de Lassalle e Schmitt.

Essa leitura, ao narrar a constituição de forma a reduzi-la à sua "dimensão negativa", para usar uma expressão de Enrique Dussel[15, p. 23], parece suprimir sua normatividade, isto é, a capacidade de estabelecer, por meio do direito, um dever ser. Negar essa normatividade aproxima o constitucionalismo decolonial, ainda que de modo não refletido e não declarado, de duas formulações clássicas do pensamento constitucional europeu que também esvaziaram a dimensão normativa da constituição: a de Ferdinand Lassalle, que a concebe como expressão dos "fatores reais de poder" existentes em uma sociedade, e a de Carl Schmitt, que a entende como expressão de uma "decisão política fundamental" de um povo.

Embora situadas em tradições distintas, essas formulações compartilham a primazia do fato sobre a norma, do poder sobre o direito. Ao compreenderem a constituição como simples expressão de forças sociais ou da decisão política de um povo, eliminam a possibilidade de que a constituição atue como instância normativa e capaz de orientar as relações políticas e sociais segundo parâmetros que a própria sociedade reconhece e estabelece como seus.

Assim, o presente artigo parte da hipótese de que o constitucionalismo decolonial, ao reduzir a constituição à dominação, pode reincidir em uma leitura limitada e carente de normatividade, próxima às de Lassalle e Schmitt, e, com isso, enfraquece sua própria capacidade crítica ao negligenciar o potencial normativo e emancipatório da constituição.

O objetivo central do artigo é reconstruir e analisar as concepções de constituição presentes nas obras *A Essência da Constituição*, de Lassalle, e *Teoría de la Constitución*, de Schmitt, evidenciando seus pressupostos e as implicações decorrentes da redução da normatividade constitucional. A partir dessa reconstrução, busca-se problematizar formulações específicas do constitucionalismo decolonial e discutir em que medida tais leituras reatualizam tensões semelhantes ao privilegiar exclusivamente a dimensão da dominação.

---

[10] ROSSI, Amélia Sampaio; KOZICKI, Katya Kozicki. A colonialidade do direito: constitucionalismo e direitos humanos como categorias modernas em desconstrução. *In: Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, set./dez., 2021.

[11] SANTOS, Boaventura de Sousa; ARAÚJO, Sara; ANDRADE, F. O. A. Introduccción: La Constitución, el Estado, el derecho y las Epistemologías del Sur. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza; ARAÚJO, Sara; ANDRADE, F. O. A. (coord). *Descolonizando el constitucionalismo.* Más allá de promessas falsas o impossibles. 1. ed. Cidade do México: Honorable Cámara de Diputados y Edicionesakal México, 2021.

[12] BRASIL; G. M. M.; URQUIZA. A. H. A., Constitucionalismo latino-americano e a armadilha constitucional: por uma descolonização do direito. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, p. 51-76, set./dez., 2021.

[13] BRUZACA, Ruan Didier; QUEIROZ, Sarah Valery Mano. Sobre a colonialidade no direito e as perspectivas de descolonização no contexto dos países latino-americanos. *In: Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII, v. 27, n. 1, p. 300-317, jan/abr. 2018.

[14] GARAY MONTAÑEZ, Nilda. Aportes del pensamiento decolonial en la investigación y enseñanza del derecho constitucional. *In*: TORTOSA YBÁÑEZ, María Teresa; GRAU COMPANY, Salvador; ÁLVAREZ TERUEL, José Daniel. (Coords.). XIV Jornadas de Redes de Investigación en Docencia Universitaria: *Investigación, innovación y enseñanza universitaria:* enfoques pluridisciplinares. Alacant: Universitat d'Alacant, Institut de Ciències de l'Educació, 2016.

[15] DUSSEL, Enrique. *20 teses de Política*. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, 184p.

Sustenta-se que a compreensão da constituição apenas como reflexo de fatores reais de poder ou como expressão de decisões políticas fundamentais de um povo pode simplificar a complexa relação entre direito e sociedade, obscurecendo a dimensão normativa própria do constitucionalismo. Quando tal perspectiva reaparece em formulações contemporâneas, corre-se o risco de reiterar debates já enfrentados pela teoria constitucional e de fragilizar a própria força crítica do argumento decolonial.

A metodologia, por sua vez, é predominantemente bibliográfica e analítico-conceitual, baseada na reconstrução textual das supracitadas obras de Ferdinand Lassalle e de Carl Schmitt. Em menor medida, são mobilizados outros autores e autoras da tradição constitucional em notas de rodapé, com o propósito de complementar a reflexão principal.

O artigo organiza-se em três partes, para além desta introdução. No primeiro tópico, examina-se a concepção lassaliana de constituição como expressão dos fatores reais de poder, evidenciando o esvaziamento do elemento normativo em favor de uma leitura descritiva das constituições. No segundo, analisa-se a formulação schmittiana da constituição como decisão política fundamental, igualmente carente de normatividade. Por fim, nas considerações finais, o texto retoma o diálogo com o constitucionalismo decolonial, argumentando que determinadas formulações de sua crítica contemporânea podem reproduzir, sob novo vocabulário, elementos de uma tradição antinormativa, o que conduz a uma leitura empobrecida e unidimensional da constituição.

1 CONSTITUIÇÃO COMO FATORES REAIS DE PODER

A teoria de Ferdinand Lassalle, ao compreender a constituição como simples expressão dos fatores reais de poder, fornece uma chave útil para examinar certas formulações do constitucionalismo decolonial que, de modo não refletido, também reduzem a constituição à reprodução de estruturas de dominação.

Este bloco, como dito, possui arrimo no conjunto de problemas do debate de Teoria da Constituição sobre a relação entre constituição, poder social e poder político. Nele, será examinada a compreensão, conforme defendido por Ferdinand Lassalle, de que a constituição é a expressão dos poderes sociais ou expressão dos fatores reais de poder, para usar a sua chave.

Para realizar essa incursão na obra de Lassalle, será utilizado o texto do autor intitulado "O que é uma constituição?", na medida em que é um texto canônico para a teoria constitucional. Nele, Lassalle afirma que o seu objetivo é compreender o "que é uma constituição". Para isso, ele questiona: "qual é a verdadeira essência de uma constituição?", "o verdadeiro conceito de uma constituição?"[16, p. 05].

Com esse objetivo, Lassalle diferencia a constituição de outras leis. Para ele, a constituição é uma lei, mas "não é uma lei como as outras, uma simples lei: é mais do que isso". A constituição seria dotada de características singulares, ela seria mais estável, mais "imóvel" mais "firme", mais importante que outras leis. A constituição seria "a lei fundamental de uma nação", a "força ativa que faz [...] que todas as outras leis e instituições jurídicas vigentes em

[16] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

uma "sociedade" sejam o que realmente são [...] e como são". Essa força ativa são os fatores reais de poder[17, p. 07-08, 10-11].

O fundamento das constituições, então, são "os fatores reais de poder" [18]. Eles podem ser apresentados como o conjunto de forças que atuam politicamente, mais especificamente: a monarquia, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros e, em alguma medida, a pequena burguesia e a classe operária[19, p. 12-17].

Além deles, "dentro de certos limites, também a consciência coletiva e a cultura geral da Nação são partículas, e não pequenas, da constituição"[20, p. 32]. Todos esses elementos compõem, eles são "parte da constituição" ou "fragmento da constituição". "Essa é, em síntese, em essência, a constituição de um país: a soma dos fatores reais do poder que regem um país" [21, p. 12, 17-18 22].

Os fatores reais de poder ao serem escritos em "uma folha de papel" deixam de ser apenas fatores reais de poder e passam a ser "fatores jurídicos", são direitos. Desrespeitá-los passa a ser uma ação "contra a lei" e, por isso, passível de punição, de sanção. No entanto, nos referidos fatores jurídicos não é textual quem são as partes que compõem a constituição, quais são os elementos que constituem os fatores reais de poder. Não está expresso que "os senhores capitalistas, industriais, a nobreza e o povo são fragmentos da constituição"[23, p. 17-18].

Da mesma forma, não está escrito nela que determinados grupos possuam mais força do que outros, por exemplo, que os industriais têm certos direitos que o proletariado não tem. A constituição não evidencia a dominação e a desigualdade que existem, ele aparece como sendo uma figura neutra e justa. A expressão disso ocorre de uma outra forma, vai se estabelecer por meio da exclusão de certos grupos da sociedade política, como a existência de uma lei que determina o voto censitário[24, p. 18-19].

---

[17] *Ibid*.

[18] Para Lassalle todo País tem uma "*constituição real e efetiva*", pois todos possuem fatores reais de poder, independentemente de quais sejam eles (2007, p. 25): "Assim, pois, todos os países possuem ou possuíram sempre, e em todos os momentos da sua história uma constituição real e verdadeira. A diferença nos tempos modernos — e isto não deve ficar esquecido, pois tem muitíssima importância — não são as Constituições reais e efetivas, mas sim as Constituições escritas nas folhas de papel. De fato, na maioria dos Estados modernos vemos aparecer, num determinado momento da sua história, uma constituição escrita, cuja missão é a de estabelecer documentalmente, numa folha de papel, todas as instituições e princípios do governo vigente (LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição.* 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 27).

[19] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

[20] Ele afirma textualmente que "as indústrias, as ciências, a cultura geral e a consciência coletiva; outro dos fragmentos da constituição" (LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 32).

[21] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

[22] Cabe uma ressalva, o exército não aparece na obra de Lassalle como um fator real de poder autônomo, mas como um "instrumento" para eles, mais especificamente para a monarquia (2007, p. 22). No período, no contexto específico que o autor estava escrevendo, o exército e a marinha não estavam subordinados à constituição, estavam sujeitos apenas ao monarca. Assim, cabia ao rei nomear os comandantes. Aquelas não tinham sido constitucionalizadas, não obedeciam às limitações impostas pela constituição, apenas ao rei (LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 20-22).

[23] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

[24] *Ibid*.

Por conseguinte, seria possível que um dado governo limitasse, ainda que de forma provisória, liberdades políticas da pequena burguesia e da classe operária. E referida "usurpação" de direitos políticos poderia ser feita legalmente[25, p. 17, 19]:

> Antes da promulgação da lei eleitoral das três classes, regia legalmente, até 1848, *o sufrágio universal, que garantia a todo cidadão*, fosse rico ou pobre, *o mesmo direito político, as mesmas atribuições para intervir na administração do Estado. Está assim demonstrada a afirmativa que fiz anteriormente de que era bastante fácil, legalmente, usurpar aos trabalhadores e à pequena burguesia as suas liberdades políticas*, sem entretanto despojá-los de um modo imediato e radical dos bens pessoais constituídos pelo direito à integridade física e à propriedade. *Os governantes não tiveram muito trabalho para privar o povo dos direitos eleitorais* e, até agora, não sei se foi feita qualquer campanha de protesto para recuperar esses direitos. (destaque meu) [26, p. 19].

Não obstante, a constituição e o direito tenham anteriormente garantido a possibilidade do sufrágio universal, se isso contrariar os fatores reais de produção, eles podem ser alterados. O direito e a constituição, por conseguinte, não seriam capazes de fazer frente a eles.

Portanto, uma "constituição escrita é boa", "quando essa constituição escrita corresponder à constituição real e tiver suas raízes nos fatores do poder que regem o país". Caso contrário, como ela não passa "de uma folha de papel", pode ser desrespeitada ou alterada livremente. Dessa forma, se a constituição não corresponde à constituição real, aos fatores reais de poder, ela está ameaçada, a constituição escrita "sucumbirá" frente aos fatores reais de poder, que são as "verdadeiras forças vitais do país". "Se esse divórcio existir a constituição escrita está liquidada[27, p. 33, 39]:

> *Onde a constituição escrita não corresponder à real*, irrompe inevitavelmente um conflito que é impossível evitar e no qual, mais dia menos dia, a *constituição escrita, a folha de papel, sucumbirá necessariamente, perante a constituição real*, a das verdadeiras forças vitais do país (destaque meu).
>
> [...]
>
> *Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder, a verdadeira constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social*: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar (destaque meu)[28, p. 33, 40].

[25] *Ibid*.
[26] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
[27] *Ibid*.
[28] *Ibid*.

Se a constituição é apenas formal, se ela é apenas uma folha de papel escrita, ela não garantiria nada. Para Lassalle, a constituição real vai impor-se sobre a constituição escrita, podendo "transformá-la, deturpá-la". "Essa constituição poderá ser reformada radicalmente"[29, p. 37-39].

> Tenho demonstrado *a relação que guardam entre si as duas Constituições de um país: essa constituição real e efetiva*, integralizada pelos fatores reais e efetivos que regem a sociedade, e *essa outra constituição escrita*, à qual, para distingui-la da primeira, vamos *denominar de folha de papel* (destaque meu).[30, p. 23]

Ao compreender a constituição real como sendo "os fatores reais de poder", a única possibilidade de a constituição ser efetiva, ser realizada e vivenciada é que ela corresponda integralmente com a eles. Caso contrário, ela será desrespeitada ou reformada, carecerá de efetividade e se tornará uma mera folha de papel que não possui nenhuma "força".

Com isso, a constituição e o sistema jurídico não possuiriam autonomia, cabendo a eles apenas expressar em termos jurídicos como as coisas já são e não como elas devem ser. Nesse sentido, em Lassalle, a constituição não possui normatividade, ela é apenas descritiva. O autor acaba caindo em um certo reducionismo. Além disso, ele abre o debate para a questão da efetividade constitucional.

Embora à primeira vista Lassalle pareça reduzir a constituição a meras expressões dos fatores reais de poder, sugerindo que os direitos podem ser restringidos ou a constituição desrespeitada caso contrarie esses fatores. Da mesma forma, o autor não abriu um capítulo ou tópico sobre "a consciência social e da cultura nacional como fatores reais de poder"[31, p. 17, 32], tratando delas de modo esparso como fragmentos da constituição, é possível encontrar trechos e citações que sustentam a possibilidade de transformação social por meio da ação do povo.

Segundo Lassalle, em momentos extremos, "em momentos históricos de grande emoção", se tentarem retirar do povo, o bloco composto pelo proletariado e pequena burguesia, a sua "liberdade pessoal", os seus "bens pessoais constituídos pelo direito à integridade física e à propriedade", os transformando em "escravo[s] ou servo[s]", mesmo que tivesse ao seu lado a mobilização de parcela significativa dos fatores reais de poder, haveria resistência daqueles, e o povo "seria invencível", "pois nos casos extremos e desesperados também o povo, nós todos, somos uma parte integrante da constituição" [32, p. 16-17, 19, 34].

> O poder, muito mais forte, porém desorganizado, do país, até que *a população um dia, cansada de ver os assuntos nacionais tão mal administrados e pior regidos e que tudo é feito contra sua vontade e contra os interesses gerais da nação, se levanta contra o poder organizado, opondo-lhe sua formidável supremacia*, embora desorganizada (destaque meu)[33, p. 22].

[29] *Ibid.*
[30] *Ibid.*
[31] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
[32] *Ibid*.
[33] *Ibid.*

A nação se apoia em um poder "infinitamente maior" do que a do poder organizado do rei, o exército, sendo ele a "vontade do povo". O "poder da Nação é muito superior ao do Exército". No entanto, ele está desorganizado e só se organiza em momentos extremos. À vista disso, é necessário tanto organizá-lo, quanto mobilizá-lo. O rei, por sua vez, possui um poder organizado à disposição, que, inclusive, é mais fortemente armado[34, p. 34].

> É que o *poder desta é um poder desorganizado e o daquele é uma força organizada* e disciplinada que se encontra a todo momento em condições de enfrentar qualquer ataque, vencendo sempre, a não ser nos *casos isolados que o sentimento nacional se aglutina, e num esforço supremo vence ao poder organizado do exército. Mas isto somente acontece em momentos históricos de grande emoção* (destaque meu)[35, p. 34].

Portanto, em momentos de comoção geral, de "sentimento nacional", seria possível que o povo se organize e se rebele contra os outros fatores reais de poder. Quando esses momentos extremos chegam, e o povo se mobiliza contra os fatores reais de poder que atuam contra ele, e o povo vence, é necessário aproveitá-los e realizar reformas significativas[36, p. 34, 36 37].

Portanto, em Lassalle, como há a possibilidade de transformação social, há também a possibilidade de que se constitua uma nova constituição. Para isso, não basta que seja feita uma nova constituição escrita, é preciso antes transformar "as forças reais que mantêm o país". No limite, para Lassalle, o problema constitucional é um problema político, um problema "do poder" e que por isso precisa ser resolvido politicamente. Em suas palavras: "os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder"[38, p. 40].

Lassalle não compreende o direito e a constituição em sua complexidade. Desse modo, em sua obra, o direito e a constituição aparecem de modo limitado e carecendo de normatividade e de autonomia. Eles apenas descrevem o que já existe e que é determinado pelos fatores reais de poder. Sendo assim, fica impedida qualquer possibilidade de saída, de transformação social, por meio do direito.

Algumas questões que se decantam a partir da exposição da compreensão de Lassalle, sobre o que é a essência da constituição, são: se as normas expressam apenas os fatores reais de poder, e o povo é apenas mais um fragmento da constituição que se organiza apenas em momentos extremos ou de grande comoção nacional, por que existem normas que garantem melhores condições de vida para ele? Qual é a origem dessas normas? Elas expressam momentos anteriores de organização do povo? Se sim, isso não expressaria que, internamente a sua obra, a constituição é mais do que uma folha de papel e o direito pode figurar de modo mais significativo na sociedade e na possibilidade de transformá-la? Se a constituição ao se afastar dos fatores reais de poder pode ser livremente alterada e desconsiderada, mas em

[34] *Ibid*.
[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] Para Lassalle, duas transformações seriam imprescindíveis: os governantes precisariam passar a observar os interesses da nação, e o exército deveria deixar de ser um "instrumento" do soberano contra a nação para tornar-se um instrumento da própria nação (LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 35-36).
[38] LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

casos extremos o povo é capaz de se rebelar, isso não significa que a constituição possui algum grau de efetividade, na medida em que ela está catalisando a ação do povo contra essas eventuais alterações ou desconsideração? Essas questões permanecem sem resposta na obra do autor ora analisado.

Portanto, a teoria lassaliana da constituição, ao compreender o direito como mero reflexo dos fatores reais de poder, dissolve a sua dimensão normativa. A constituição deixa de ser entendida como forma jurídica dotada de dever-ser, e passa a ser vista apenas como retrato fiel da correlação de forças existente. Tal compreensão implica negar à constituição a possibilidade de atuar sobre a própria realidade que a condiciona, restringindo o papel do direito a uma função descritiva, e não prescritiva. É precisamente essa redução do jurídico ao social que, sob novas formulações, reaparece em parte do discurso contemporâneo do constitucionalismo decolonial. Essa operação teórica, embora distinta, prepara terreno para concepções que, como veremos em Schmitt, também subordinarão o direito ao fato político.

2 CONSTITUIÇÃO COMO DECISÃO POLÍTICA

Tal como Lassalle, Schmitt busca determinar o que é uma constituição e se ela se confunde ou não com as normas constitucionais, bem como se pode ser considerada a norma suprema de um ordenamento jurídico. Contudo, diferentemente daquele que entende a constituição como expressão dos poderes sociais ou dos fatores reais de poder, para C. Schmitt, a constituição advém de uma decisão política.

Segundo Carl Schmitt[39], o conceito de constituição pode ter significados diferentes. Poderia significar a unidade política de um povo, ela agregaria o "conjunto da unidade política e

[39] "A Teoria da Constituição é uma disciplina criada por Carl Schmitt para rever totalmente os pontos de partida da doutrina constitucional clássica, o seu formalismo e os seus conceitos básicos. A sua obra *VerfassungsLehre* é publicada na Alemanha em 1928, período em que, como veremos, o Direito Constitucional, aliás todo o Direito, passa por profunda transformação. Ao proceder à adequação da doutrina constitucional às crenças de sua época, Schmitt cria, assim, uma disciplina de cunho teorético, problematizante, zetético, que termina por se constituir como um campo próprio para a reflexão acerca da ciência, da doutrina, da teoria, do Direito Constitucional sobre si mesmo. Karl Loewenstein, Peter Häberle, Pablo Lucas Verdú e José Alfredo de O. Baracho, dentre outros, ao trabalharem a Teoria da Constituição como essa reflexão de terceiro nível sobre o saber do Direito Constitucional acerca de si mesmo, ainda que a partir de supostos e marcos teóricos distintos dos de Schmitt, consolidam a Teoria da Constituição como um domínio privilegiado para o exercício da filosofia da ciência do Direito Constitucional. E aqui se coloca a indagação central que esperamos que a Teoria da Constituição responda: qual seria o marco geral da doutrina constitucionalmente adequada às exigências que hoje postulamos ao Direito Constitucional?" (CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. *In:* CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito constitucional - Escritos Selecionados*. Belo Horizonte: Conhecimento, v. 1, 1. ed. 2021, p. 31). "[...] Schmitt começa a escrever nas primeiras décadas do século XX e viabiliza, em muito sentidos, a transição para o constitucionalismo social, sendo, portanto, um autor central, que merece todo respeito, independentemente de suas posições políticas, sobretudo em razão da profundidade de seus conhecimentos em termos de filosofia política e de história da doutrina constitucional. Por isso mesmo, é um autor tremendamente importante para refletirmos sobre os usos retóricos que a palavra democracia pode sofrer" (CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. *In:* CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito constitucional - Escritos Selecionados*. Belo Horizonte: Conhecimento, v. 1, 1. ed. 2021. p, 34).

a ordenação social"; poderia significar também uma norma suprema de um conjunto, em que todas as leis dentro dele podem e devem se referir a ela em última instância. Nesse caso, o Estado acabaria se convertendo em uma "unidade de normas jurídicas". A constituição também poderia ser compreendida como um tipo específico de norma[40, p. 29, 30, 33].

Diante disso, o conceito de constituição teria se relativizado tanto que levaria a uma confusão entre constituição e norma constitucional. Ocorreria um deslocamento do conceito "unitário de constituição como um todo" em direção ao conceito de constituição como "lei constitucional concreta", que se fixaria a partir de critérios formais. A constituição, então, teria passado a ser compreendida como uma "unidade fechada", composta por leis constitucionais[41, p. 36, 37, 41].

O autor argumenta que se constituição for compreendida em seu sentido formal, constituição como sendo constituição escrita, o resultado é a desconsideração com o seu conteúdo, independentemente de ela tratar da "organização da vontade estatal" ou de outras temáticas, todas as normas contidas na constituição serão consideradas como constitucionais. Assim, o conceito de constituição perderia o seu significado objetivo e isso não geraria nenhum ganho para o conceito de constituição, pois ele ficaria esvaziado[42, p. 41, 37, 43].

O supracitado conceito de constituição, segundo Schmitt, possui como desdobramento uma outra questão, o critério de maior dificuldade de reforma para qualificar as normas como sendo constitucionais ou não. Para alguns autores, essa maior dificuldade seria um dos critérios diferenciadores das normas constitucionais de outras normas. Normas constitucionais seriam aquelas que para alterá-las seria preciso realizar um procedimento específico, em regra mais dificultoso. Para eles, isso garantiria uma maior "duração e estabilidade das leis constitucionais" em face das leis não constitucionais[43, p. 41].

A partir desse critério, haveria uma vez mais uma relativização do conceito de constituição, pois a ideia de que existem garantias expressas em uma constituição que devem ser preservadas se perderia. A constituição se tornaria um conjunto plural e amplo de normas que poderiam ter conteúdos variados, que não necessariamente deveriam ser protegidos, mas que precisam de um procedimento específico para serem alteradas[44, p. 43].

Schmitt sustenta que há uma inversão, o conteúdo da constituição não possui uma singularidade que lhe garante uma reforma mais difícil, mas o procedimento mais dificultoso para alterá-la garante uma condição de constitucional a qualquer norma. Elas passam a ter a qualidade de leis constitucionais por estarem protegidas por um procedimento de reforma mais difícil independentemente do conteúdo. Portanto, esse processo de relativização do conceito de constituição, que passa a ser compreendido como leis ou normas constitucionais, acaba renunciando "a significação objetiva de constituição"[45, p. 43].

Segundo Schmitt, não é possível definir a constituição como um conjunto de leis que possuem um procedimento de reforma mais custoso, pois referido procedimento está estabelecido na própria constituição e, consequentemente, pressupõe o seu conceito. As normas expressas nas constituições, leis constitucionais formais, não possuem essa condição em razão

[40] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[41] *Ibid*.
[42] *Ibid*.
[43] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[44] *Ibid*.
[45] *Ibid*.

da especificidade do procedimento de reforma, pois as próprias normas que regulam isso estão ancoradas na constituição. Dessa forma, não é possível definir a constituição por meio de um certo procedimento, a eventual reforma depende da própria constituição[46, p. 44].

Para o autor, o conceito formal de constituição não é suficiente, é preciso um outro. Ao mesmo tempo, não deve ser o conceito de "constituição do Estado burguês de Direito, pois é um "conceito ideal de constituição". Ele se consolidou, na maior parte do mundo, desde o século XVIII, em razão do avanço da burguesia liberal e converteu a liberdade burguesa em critério adequado para estabelecer a legislação constitucional[47, p. 44, 62, 59-60].

Na modernidade, depois das revoluções, as constituições passaram a possuir dois conteúdos necessários: os direitos fundamentais e a separação de poderes. Nesse ínterim, a constituição, enquanto conceito ideal, é compreendida como um "sistema de garantias e da liberdade burguesa" e nela são estabelecidas a divisão entre legislativo, executivo e judiciário. Isso garantiria o fim do abuso de poder do Estado e impediria o "absolutismo", "despotismo" e a "ditadura". Esse seria o "conteúdo necessário de uma constituição liberal e autêntica"[48, p. 61, 59-60].

Nessa perspectiva, haveria uma proteção frente a eventuais abusos de poder do Estado, estabelecendo limites e freios ao "exercício do poder público". Por fim, o conceito ideal de constituição também abarca a compreensão de constituição como constituição escrita, levando a sua equiparação e confusão entre constituição e normas constitucionais[49, p. 62, 61].

Para Schmitt, a consequência é que dentro do Estado de Direito exista um desprezo pelo político. Ele perde sua relevância para o campo teórico e prático constitucionais. A constituição passa a ser compreendida como um conjunto de normas que exerce o papel de estabelecer competências, de limitar o poder e a atividade estatal[50, p. 62].

Desse modo, o Estado de Direito apenas "pode integrar uma parte da total constituição do Estado" a outra parte "o elemento político", contém a decisão positiva acerca da forma da existência política" do qual é possível deduzir a "forma de governo (Monarquia, Aristocracia ou Democracia [...]". Em Schmitt, direitos fundamentais e separação de poderes não compõem o conteúdo político e, consequentemente, substancial de constituição[51, p. 62, 48, 50].

Como dito, o conceito ideal de constituição também é insuficiente para o autor, ele propõe um conceito "positivo", um conceito "substancial" de constituição. Para isso, é preciso diferenciar lei constitucional de constituição. Para Schmitt, a partir de seu conceito, constituição e leis constitucionais são categorias distintas[52, p. 46, 51, 45 53].

---

[46] *Ibid.*
[47] *Ibid*.
[48] *Ibid*.
[49] *Ibid*.
[50] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[51] *Ibid*.
[52] *Ibid*.
[53] Para uma análise crítica da posição de C. Schmitt, conferir: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 32-68; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; ALVES, A. D. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 105, p. 225-276, 2012; CATTONI DE OLIVEIRA; Marcelo Andrade; GOMES, D. F. L.; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. Pensando o Direito e a Política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 55, p. 117-140, 2009.

A constituição não deveria ser compreendida como um conjunto de leis que passaram a possuir a qualidade, a condição de "constitucional" por meio de um fator externo, como o procedimento de reforma. Pois se é assim, o conceito de constituição se perderia[54, p. 45].

Schmitt, a partir de seu conceito, vai buscar o motivo de uma constituição ser válida. A validade, segundo ele, não é o resultado de ela estar em consonância com um dever ser, também não é decorrente de uma certa virtude normativa ou por ser a principal norma dentro de um sistema fechado[55, p. 46].

A validade de uma constituição está ancorada em algo que existe no mundo, em decorrência de uma realidade concreta, a unidade política de um povo. Ou seja, o Estado[56, p. 46, 34-35]. Esse, em Schmitt, é a situação de um povo é o "status" da unidade política[57, p. 205].

A unidade do povo é mantida pelo princípio da identidade entre povo e governante, entre dominadores e dominados, governantes e governados. Configura-se uma identidade do povo em sua existência concreta consigo mesmo como unidade política. Essa identidade política é forjada pela consciência coletiva e pela vontade nacional, elementos cruciais para discernir entre "amigos" e "inimigos" [58, p. 205, 213, 230, 221].

A constituição, então, possui validade devido à "vontade política existente" da unidade política[59, p. 46], constituída a partir do princípio da identidade[60, p. 205]. "Uma constituição é válida quando emanada de um poder [...] constituinte e se estabelece por sua vontade"[61, p. 34].

A unidade política de um Estado, por sua vez, não reside na constituição e, sim, devido à "existência política do povo", da "vontade do povo" de fundar "uma unidade política e jurídica". A unidade política não surge em razão de uma constituição, mas a constituição é criada a partir da unidade política. À luz do exposto, a constituição assume a forma que a unidade política decidiu[62, p. 35, 45-46].

Nesse quadro, fica evidente que, para o autor, a constituição não surge de si, não é algo absoluto. Ela é dada por uma "unidade política concreta". A constituição "surge mediante um ato do poder constituinte", ela é uma "decisão consciente que a unidade política, através do titular do poder constituinte, adota por si mesma e se dá a si mesma"[63, p. 46].

Esse ato constituinte contém o momento em que unidade política, que já existia anteriormente, estabelece a "forma e o modo da unidade política"[64, p. 46]. Portanto, a constituição, em Schmitt, é derivada da vontade política do povo, ela reflete a sua identidade, uma identidade idêntica entre governantes e governados[65, p. 230 66].

---

[54] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[55] *Ibid*.
[56] *Ibid*.
[57] SCHMITT, Carl. *The concept of the political*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1976.
[58] *Ibid*.
[59] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[60] SCHMITT, Carl. *The concept of the political*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1976.
[61] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[62] *Ibid*.
[63] *Ibid*.
[64] *Ibid*.
[65] SCHMITT, Carl. *The concept of the political*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1976.
[66] Em oposição a compreensão de constituição e de democracia de Schmitt, Chantal Mouffe sugeriu, pensar com e contra ele, conferir: MOUFFE, Chantal. *The Challenge of Carl Schmitt*. Londres/Nova York: Verso, 1999.

As leis constitucionais, por sua vez, são válidas em razão da constituição e a pressupõem. Como desdobramento, precisam, em última instância, para serem válidas de "uma decisão política prévia, adotada por um poder ou autoridade politicamente existente"[67, p. 46].

Em Schmitt, é possível falar em uma distinção entre lei constitucional e constituição, pois a "essência da constituição não está contida em uma lei ou em uma norma", ela está em uma "decisão política do titular do poder constituinte", seria o povo em uma Democracia ou o rei em uma Monarquia. No limite, a constituição é uma decisão política fundamental. Uma constituição "é uma constituição porque contém as decisões fundamentais sobre a forma de existência política concreta do povo"[68, p. 47, 52].

Então, dentro de uma constituição haveria normas constitucionais e "determinações constitucionais" que expressariam as "decisões políticas concretas", a "forma política de ser do povo". Elas constituem a base em que se ancoram todas as outras normas, inclusive as constitucionais. Em Schmitt, todo o ordenamento jurídico é somente válido pois está ancorado nessas decisões, nas referidas "determinações constitucionais". Todas as leis e normas posteriores são "relativas e secundárias frente àquelas decisões"[69, p. 48].

As decisões políticas fundamentais contidas em uma dada constituição concreta seriam exatamente o que fariam dela uma constituição em sentido "substancial". As "decisões políticas fundamentais" seriam o que fariam dela uma constituição[70, p. 51, 53].

Para o autor, diferentemente de outras normas constitucionais, as decisões políticas fundamentais não podem ser reformadas. Assim, quanto uma constituição estabelece que ela é passível de reforma e o procedimento para fazê-lo, ela não está afirmando que as "decisões políticas fundamentais" podem ser alteradas ou substituídas por outras pelos membros do parlamento. Dar a si uma constituição é diferente do processo de reforma ou de revisão de normas constitucionais e a assembleia constituinte é igualmente diferente do parlamento[71, p. 50].

Além de não poder ser reformada, uma outra distinção, segundo Schmitt, é que a constituição, enquanto decisão política fundamental, não pode ser suspensa em um Estado de exceção, enquanto as leis constitucionais, mesmo os direitos fundamentais podem. Isso não contraria a "decisão política fundamental", pelo contrário, é possível que eles sejam suspensos para garanti-la, para protegê-la[72, p. 50].

Schmitt sustenta que sem a substância de uma constituição, que são as "decisões políticas fundamentais sobre a forma política", restaria apenas um conjunto de leis que se diferenciariam de outras por serem a expressão da vitória de certos grupos ou partidos em um dado momento histórico. Essas normas apenas cumpririam o papel de proteger interesses de particulares contra eventuais maiorias parlamentares futuras em razão da uma maior dificuldade de alteração[73, p. 57].

[67] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[68] *Ibid*.
[69] *Ibid.*
[70] *Ibid*.
[71] *Ibid*.
[72] SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.
[73] *Ibid*.

Pelo exposto, a obra de Schmitt apresenta um conceito próprio de constituição, que deve ser entendida não como um conjunto de normas, mas como a decisão política fundamental de um povo concreto, de sua identidade, a partir de sua unidade política e a vontade existentes. Diante disso, cada povo possui uma constituição, uma decisão política fundamental.

A partir dessa compreensão de constituição como decisão política fundamental de um povo concreto, a partir de uma identidade idêntica, a possibilidade de uma Teoria da Constituição única, que abarque as diferentes sociedades e culturas, está impedida. Pois cada constituição expressa a identidade concreta de um povo. Nesse sentido, seria mais adequado tratar de Teorias das Constituições em termos schmittianos[74].

Por fim, cumpre destacar que, em Schmitt, assim como em Lassalle, a constituição carece de normatividade e de autonomia. Trata-se de concepções não normativistas de constituição, que relegam a textualidade normativa da Constituição a um segundo plano. Para o autor ora analisado, a constituição é um conceito situado exclusivamente no campo político. Ela é, ao fim e ao cabo, a decisão política fundamental de um povo concreto.

■ CONCLUSÃO

A reconstrução das concepções de constituição em Ferdinand Lassalle e Carl Schmitt evidenciou que, apesar de suas diferenças teóricas, ambas operam com a primazia do fato sobre a norma, subordinando a constituição a forças sociais ou a decisões políticas fundamentais e enfraquecendo sua dimensão normativa. Em contextos distintos, a constituição é compreendida predominantemente como expressão de relações de poder previamente configuradas, o que obscurece — ou, ao menos, desloca para segundo plano — sua normatividade.

À luz dessa reconstrução, observa-se que determinadas formulações do constitucionalismo decolonial, especialmente aquelas que enfatizam a insuficiência do direito enquanto instância normativa, podem aproximar-se, ainda que de modo não declarado, dessas concepções que subordinam a constituição à realidade, reproduzindo o hiato da Teoria tradicional da Constituição entre fatos e normas, entre facticidade e validade[75]. Quando a constituição é compreendida exclusivamente como extensão das estruturas de dominação moderna, colonial e capitalista, corre-se o risco de perder de vista sua face normativa.

Importa destacar, contudo, que essa problematização não se dirige ao constitucionalismo decolonial nem ao pensamento decolonial em sua pluralidade. Parte relevante do

[74] Segundo Menelick de Carvalho Netto, "[...] A Teoria da Constituição, tal como criada por Carl Schmitt, é uma Teoria da Constituição que nasce exatamente para afirmar que não há constituição, há Constituições. Cada país teria a sua; as constituições seriam materiais, cada constituição dependeria de uma identidade nacional, dependeria de um sujeito nacional concreto, fechado, e quem poderia emprestar concretude a essa identidade em uma sociedade de massas seria, em última análise, um *Führer*, constituição seria o Estado, ou melhor, mais do que o Estado, seria um líder" (CARVALHO NETTO, Menelick de. Intervenções no debate sobre Canotilho e a constituição dirigente. *In:* CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional - Escritos Selecionados*. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, v.1, 1 ed., p. 121-128, 2021, p. 124).

[75] CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021.

campo, representado por autores como Enrique Dussel[76], Walter Mignolo[77, p. 13-15] e Aníbal Quijano[78, p. 13], desenvolve críticas à modernidade que não necessariamente conduzem à negação da normatividade. A presente reflexão volta-se apenas às leituras que tendem a identificar a constituição exclusivamente com a reprodução da colonialidade e do capitalismo, relativizando ou negando sua dimensão normativa.

Nessa hipótese, determinadas formulações de matriz decolonial podem acabar por reatualizar um dilema recorrente da teoria constitucional, a dificuldade de reconhecer que a constituição não é apenas descritiva, dispondo sobre como as coisas já são, mas também normativa, estabelecendo parâmetros acerca de como as coisas devem ser. Ao relativizar a normatividade constitucional, pode-se limitar a compreensão do direito como instância que, embora situada em contextos históricos de desigualdade e de contínua dominação e exploração colonial, também expressa expectativas normativas sociais, cristaliza lutas sociais passadas e pode ser mobilizada como instrumento de transformação institucional.

Recuperar a dimensão normativa da constituição, entendida como expressão de um dever-ser historicamente situado e formulado por uma sociedade que dá a si mesma normas, não implica negar sua inserção em estruturas de poder. Significa reconhecer que a constituição não apenas descreve a realidade, mas também a orienta e a tensiona. É nessa tensão entre ser e dever-ser que reside o potencial crítico e de libertação do constitucionalismo, inclusive como horizonte de diálogo com perspectivas decoloniais.

REFERÊNCIAS

BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. *RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito,* v. 7, p. 49-61, 2015.

BRASIL; G. M. M.; URQUIZA. A. H. A., Constitucionalismo latino-americano e a armadilha constitucional: por uma descolonização do direito. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, p. 51-76, set./dez., 2021.

BRUZACA, Ruan Didier; QUEIROZ, Sarah Valery Mano. Sobre a colonialidade no direito e as perspectivas de descolonização no contexto dos países latino-americanos. *In: Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII, v. 27, n. 1, p. 300-317, jan/abr. 2018.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do Direito Administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. *In*: CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito constitucional - Escritos Selecionados.* Belo Horizonte: Conhecimento, v. 1, 1. ed. 2021.

[76] DUSSEL, Enrique. *Política de la liberación*: arquitectónica. v.2. Madrid: Editorial Trotta, 2009.
[77] MIGNOLO, Walter. Desafios decoloniais hoje. *Epistemologias do Sul*, Foz do Iguaçu, nº 1 v. 1, pp. 12-32, 2017.
[78] QUIJANO, Aníbal. Poder y Derechos Humanos. *In*: SEVILLA, Carmen Pimentel, comp. *Poder, Salud Mental y Derechos Humanos*. CECOSAM. Lima, Perú. 2001.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Intervenções no debate sobre Canotilho e a constituição dirigente. *In:* CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional - Escritos Selecionados*. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, v.1, 1 ed., p. 121-128, 2021.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Contribuições para uma Teoria Crítica da constituição*. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; ALVES, A. D. Carl Schmitt: um teórico da exceção sob o estado de exceção. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 105, p. 225-276, 2012.

CATTONI DE OLIVEIRA; Marcelo Andrade; GOMES, D. F. L.; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. Pensando o Direito e a Política com e contra Hannah Arendt e Carl Schmitt. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 55, p. 117-140, 2009.

DUSSEL, Enrique. *Política de la liberación*: arquitectónica. v.2. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

DUSSEL, Enrique. *20 teses de Política*. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007, 184p.

GARAY MONTAÑEZ, Nilda. Aportes del pensamiento decolonial en la investigación y enseñanza del derecho constitucional. In: TORTOSA YBÁÑEZ, María Teresa; GRAU COMPANY, Salvador; ÁLVAREZ TERUEL, José Daniel. (Coords.). XIV Jornadas de Redes de Investigación en Docencia Universitaria: *Investigación, innovación y enseñanza universitaria:* enfoques pluridisciplinares. Alacant: Universitat d'Alacant, Institut de Ciències de l'Educació, 2016. p. 813-828.

LASSALLE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MIGNOLO, Walter. Desafios decoloniais hoje. *Epistemologias do Sul*, Foz do Iguaçu, nº 1 v. 1, pp. 12-32, 2017.

MOUFFE, Chantal. *The Challenge of Carl Schmitt*. Londres/Nova York: Verso, 1999.

QUIJANO, Aníbal. Poder y Derechos Humanos. *In:* SEVILLA, Carmen Pimentel, comp. *Poder, Salud Mental y Derechos Humanos*. CECOSAM. Lima, Perú. 2001.

RADAELLI, Samuel Mânica. *Constitucionalismo Comunitário Da alteridade*: a experiência andina na perspectiva do Pluralismo Jurídico e da Filosofia da Libertação. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito. 2017. 317p.

ROSSI, Amélia Sampaio; KOZICKI, Katya Kozicki. A colonialidade do direito: constitucionalismo e direitos humanos como categorias modernas em desconstrução. *In: Revista Culturas Jurídicas*, v. 8, n. 21, p. 23-50, set./dez., 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ARAÚJO, Sara; ANDRADE, F. O. A. Introduccción: La Constitución, el Estado, el derecho y las Epistemologías del Sur. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza; ARAÚJO, Sara; ANDRADE, F. O. A. (coord). *Descolonizando el constitucionalismo.* Más allá de promessas falsas o impossibles. 1. ed. Cidade do México: Honorable Cámara de Diputados y Edicionesakal México, 2021.

SCHMITT, Carl. *Teoria de la Constitucion*. 2a. reimp. Madrid: Alianza, 1996.

SCHMITT, Carl. *The concept of the political*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1976.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Colonialidade, decolonialidade: o que há de decolonial no constitucionalismo latino-americano?. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, [S. l.], v. 51, n. 1, p. 26-49, 2023. DOI: 10.14393/RFADIR-51.1.2023.70197.26-49. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/70197. Acesso em: 12 dez. 2024.

WOLKMER, Antonio Carlos. Notas para Pensar la Descolonización del Constitucionalismo en Latinoamérica. *In:* ESTUPIÑAN-ACHURRY, Liliana; EMERIQUE, Lilian B. (Org.). *Constitucionalismo en Clave Descolonial*. 1. ed. v. 1, p. 88-112. Bogotá: Universidad Libre, 2022.

REFLEXÕES SOBRE O INTERESSE SOCIAL E A FINALIDADE DA COMPANHIA NO DIREITO BRASILEIRO

BRIEF CONSIDERATIONS ON THE SOCIAL INTEREST AND PURPOSE OF THE CORPORATION IN BRAZILIAN LAW

RICARDO MAFRA* | DANIEL FIGUEIRA BORGES**

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo examinar a questão do interesse social e da finalidade da companhia no sistema da Lei nº 6.404/1976. O interesse social é objeto de amplo debate, em que duas vertentes dominantes se contrapõem. De um lado, estão as teorias contratualistas, que aproximam o interesse da sociedade aos dos seus sócios. De outro lado, situam-se as teorias institucionalistas, que enxergam a companhia como detentora de um interesse próprio, voltado ao bem público e aos interesses de terceiros que com ela se relacionam. O trabalho buscará demonstrar que o interesse da sociedade é muitas vezes confundido com os seus fins. Esses dois conceitos (interesse social e fins da companhia) figuram de forma distinta na lei societária e a sua diferenciação pode contribuir para reenquadrar o estudo do tema. A partir do método dedutivo, mediante revisão bibliográfica, sustenta-se que a companhia possui interesse social de natureza institucional, voltado à tutela das expectativas de terceiros que com ela se relacionam, mas também uma finalidade clara, que é a geração e distribuição de lucros aos seus acionistas.

Palavras-chave: Interesse social; Institucionalismo; Contratualismo; Finalidade da companhia.

ABSTRACT

This paper aims to examine the issue of social interest and the purpose of the company within the framework of Law No. 6,404/1976. Social interest is the subject of extensive debate, in which two dominant approaches oppose each other. On the one hand, there are contractualist theories, which align the interests of the company with those of its shareholders. On the other hand, there are institutionalist theories, which view the company as having its own interest, focused on the public good and the interests of third parties with whom it interacts. The paper will seek to demonstrate that the company's interest is often confused with its purpose. These two concepts (social interest and the company's purpose) appear distinctly in corporate law, and their differentiation can contribute to reframing the study of the topic. Using the deductive method, through a bibliographic review, it is argued that the company has a social interest that is institutional in nature, aimed at protecting the expectations of third parties that have a relationship with it, but also has a clear purpose, which is the maximization and distribution of profits to its shareholders.

Keywords: Social interest; Institutionalism; Contractualism; Company purpose.

*Professor Adjunto de Direito Comercial da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor e mestre em Direito Empresarial pela UERJ. Mestre em Direito Empresarial (Business Law) pela University of California, Los Angeles School of Law.
ricardovmafra@gmail.com

**Mestre em Direito Empresarial pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Pós-Graduado em Direito Societário e Mercado de Capitais pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/Rio. Bacharel em Direito pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.
danielfigueiraborges@gmail.com

Recebido em: 08-10-2025 | Aprovado em: 14-04-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 APONTAMENTOS INICIAIS: INTERESSE SOCIAL E FINALIDADE DA COMPANHIA; 2 INTERESSE SOCIAL DA COMPANHIA: O EMBATE ENTRE CONTRATUALISMO E INSTITUCIONALISMO; 3 A FINALIDADE DA COMPANHIA; 4 A CONSECUÇÃO DOS FINS E DO INTERESSE SOCIAL DA COMPANHIA E OS DESTINATÁRIOS DOS DEVERES FIDUCIÁRIOS DE ÓRGÃOS DA COMPANHIA; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo examinar a questão do interesse social e da finalidade da companhia no sistema da Lei nº 6.404/1976. O interesse social é objeto de amplo debate, em que duas vertentes dominantes se contrapõem.

De um lado, estão as teorias contratualistas, que aproximam o interesse da sociedade aos dos seus sócios. De outro lado, situam-se as teorias institucionalistas, que enxergam a companhia como detentora de um interesse próprio, voltado ao bem público e aos interesses de terceiros que com ela se relacionam.

Nesse debate, contudo, o interesse da sociedade é muitas vezes confundido com a sua finalidade. Esses dois conceitos (interesse social e fins da companhia) figuram de forma distinta na lei societária e a sua diferenciação pode contribuir para reenquadrar o estudo do tema.

Sob este enfoque, o presente artigo foi dividido em quatro seções. A primeira busca diferenciar os conceitos de interesse social e finalidade da companhia. A segunda seção dedica-se ao estudo do interesse social e das várias teorias que buscaram interpretá-lo. A terceira seção investiga a finalidade da companhia conforme disposições da lei societária. Por fim, a quarta seção busca definir, a partir da distinção ora proposta, quem são os destinatários dos deveres atribuídos a administradores e acionistas controladores das companhias. O método adotado no trabalho foi o dedutivo, a partir de revisão bibliográfica.

1 APONTAMENTOS INICIAIS: INTERESSE SOCIAL E FINALIDADE DA COMPANHIA

As companhias têm sido, ao longo dos últimos séculos, instrumentos formidáveis da mobilização de poupança popular e sua canalização a atividades econômicas[1]. Por meio da captação de recursos de investidores para aplicação em empreendimentos diversos, que geram emprego, desenvolvimento econômico e recolhimento de impostos, as companhias atraem

[1] "A orientação oficial passou, portanto, a considerar a sociedade anônima como instrumento da grande empresa moderna, tendo-se ressaltado, ainda, naquela exposição, que 'a lei de sociedade anônima – lei da grande empresa – depende do funcionamento correlato de várias instituições econômicas de interesse público; é parte de um todo que tem que ser disciplinado harmonicamente'" (REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Comercial*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 2. p. 14).

para si interesses dos acionistas e de terceiros que com ela se relacionam, como clientes, fornecedores, trabalhadores e membros da comunidade em que atua.

Em razão da multiplicidade de interesses que incidem sobre a atividade da companhia, a doutrina societária tem se dedicado, ao longo dos anos, à discussão sobre o interesse social. O debate tem sido monopolizado pela contraposição entre teorias contratualistas, que associam o interesse da sociedade ao dos seus sócios, com viés privatista, e teorias institucionalistas, voltadas à visão do interesse social na perspectiva dos direitos da comunidade onde a companhia atua e de terceiros, com viés publicista.

No embate entre as diferentes teorias do interesse social, o intuito de lucro da sociedade é muitas vezes contraposto ao papel institucional da companhia, como se os dois fossem incompatíveis ou conflitantes. Nesse sentido, se por um lado a companhia deve gerar lucro aos seus acionistas, por outro a Lei nº 6.404/1976 impõe ao acionista controlador deveres perante terceiros não acionistas (artigo 116, parágrafo único) e atribui à companhia uma função social (artigo 116, parágrafo único, e artigo 154, *caput*) e uma responsabilidade social (artigo 154, § 4º)[2].

Tudo isso torna nebuloso o limite entre os interesses públicos e privados que incidem sobre a companhia e suas atividades.

Um dispositivo pouco explorado na doutrina, no entanto, pode requalificar o debate em termos distintos daqueles que usualmente têm pautado a discussão.

Trata-se do artigo 154, *caput*, da Lei nº 6.404/1976, segundo o qual "o administrador deve exercer as atribuições que a lei e o estatuto lhe conferem para lograr os fins e no interesse da companhia, satisfeitas as exigências do bem público e da função social da empresa".

O dispositivo em questão é, geralmente, interpretado no contexto dos deveres fiduciários, pois ele se insere na Seção IV do Capítulo XII da lei, dedicada, justamente, aos deveres e responsabilidades dos administradores.

O presente trabalho não se dedica ao estudo dos deveres dos administradores de companhias, de modo que esse aspecto – inegavelmente presente no artigo 154, *caput*, da Lei nº 6.404/1976 – será, por ora, ignorado.

O aspecto relevante para a discussão que aqui se propõe tem relação com dois dos conceitos nela citados, orientadores da conduta do administrador: os fins e o interesse da companhia, os quais cumpre ao administrador lograr.

Ao intérprete não pode passar desapercebido o fato de que a lei não emprega vocábulos ou expressões inúteis[3, p. 204-205]. Logo, é preciso reconhecer que os termos "fins" e "interesse" da companhia possuem significados jurídicos distintos. Mesmo do ponto de vista semântico, há distinção. Interesse é definido como *"o que é importante, útil ou vantajoso",* enquanto o fim ou finalidade alude ao "*objetivo, propósito"*[4].

[2] Esses conceitos realçam a "crescente importância social" da companhia (BRASIL. *Exposição de motivos nº 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda*. Disponível em: https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm/EM196Lei6404.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025. p. 1).

[3] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

[4] HOUASSIS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Moderna, 2009.

Dado que *"interesse"* é aquilo que denota importância, deve-se questionar o que é importante para a sociedade. Dito de outra forma, a busca pela definição do interesse social recai na investigação sobre o fio condutor do funcionamento da companhia, se é voltado para a atuação da companhia enquanto elemento indissociável de um complexo social mais amplo (visão institucionalista) ou como veículo de efetivação da vontade dos sócios (visão contratualista).

Quanto à finalidade, deve-se indagar sobre qual é o objetivo a ser perseguido pela companhia. Para além do seu objeto social, que delimita as atividades às quais a sociedade se dedicará, com qual propósito as companhias são criadas?

Nos Estados Unidos, onde a discussão sobre a finalidade da companhia é bem desenvolvida, o debate que ora se coloca ocorre em dois planos: (i) o plano do propósito da companhia, que discute se a companhia deve privilegiar o interesse de acionistas (*shareholders*) ou da comunidade (*stakeholders*); e (ii) o plano do centro de poder da companhia, que discute se o comando da companhia deve ser exercido por acionistas ou por administradores[5, p. 547-548].

Nesse contexto, há aqueles que defendem que acionistas devem não só ter os seus interesses privilegiados, como também devem preponderar na tomada de decisões na companhia[6, p. 865]. Outros defendem que a companhia deve ser orientada pela decisão dos administradores e deve privilegiar o interesse dos terceiros que a orbitam[7, p. 16-19]. Outros, ainda, defendem que as companhias devem ser orientadas pelas decisões de administradores, mas privilegiando o interesse de acionistas[8].

Inicialmente, portanto, percebe-se que é possível diferenciar o interesse social da finalidade da companhia. Sendo distintos, é preciso compreender o seu conteúdo para, em seguida, verificar a forma de sua compatibilização como vetores do comportamento da companhia.

2 INTERESSE SOCIAL DA COMPANHIA: O EMBATE ENTRE CONTRATUALISMO E INSTITUCIONALISMO

Como mencionado anteriormente, o estudo do interesse social da companhia tem sido guiado pelas duas correntes dominantes que se formaram sobre o assunto, conhecidas como contratualista e institucionalista.

A teoria contratualista defende a prevalência do interesse dos sócios sobre os de terceiros. Segundo ela, a participação em contrato de sociedade com escopo de lucro faz nascer entre os sócios um interesse comum, regulado pela relação contratual entre eles livremente estabelecida. No exercício dos seus direitos, o sócio busca realizar seu interesse particular,

[5] BAINBRIDGE, Stephen M. Director Primacy: The Means and Ends of Corporate Governance. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 97, p. 547-606, 2003.
[6] BEBCHUK, Lucian A. The case for increasing shareholder power. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 118, p. 833-914, 2005.
[7] STOUT, Lynn. New Thinking on "Shareholder Primacy". *Accounting, Economics and Law*, Berlim, v. 2, p. 1-19, 2012.
[8] BAINBRIDGE, Stephen M. Director Primacy: The Means and Ends of Corporate Governance. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 97, p. 547-606, 2003. p. 605.

mas sempre estará limitado pelo objeto social, não podendo exercer o voto em sentido que lhe seja contrário[9, p. 262-263].

A corrente subdivide-se nas vertentes dos contratualismos clássico e moderno. A primeira sustenta que o interesse social se identifica com o interesse dos sócios atuais, ou seja, a maximização do lucro e sua subsequente distribuição. A segunda leva em consideração o interesse dos sócios futuros, pelo que o núcleo do interesse social se altera para a maximização do valor da empresa[10, p. 42]. A consideração do interesse de sócios futuros causa a desvinculação do interesse da sociedade aos sócios em concreto, conduzindo a vertente à figura de um sócio em abstrato, ainda a ingressar no capital social[11].

Da segunda corrente, que enxerga o interesse social a partir do interesse de todos os sócios, presentes e futuros, deriva a visão de que o interesse da companhia está associado à maximização do valor das suas ações. Tal conclusão é alcançada com base na ideia do interesse social como interesse instrumental, que visa a conferir mais eficiência ao funcionamento da sociedade que, por sua vez, resulta em maior lucratividade[12, p. 122-123].

Por sua vez, as teorias institucionalistas remontam ao final do século XIX, em decorrência do desenvolvimento das macroempresas, sustentando que do seu funcionamento resulta um interesse coletivo. A doutrina costumeiramente a subdivide em duas categorias: (i) institucionalismo publicista; e (ii) institucionalismo integracionista ou organizativo.

A primeira, cujo pioneirismo é atribuído a Walther Rathenau, decorre do período da reconstrução da Alemanha no primeiro pós-guerra, donde considerou-se que a grande companhia seria a força motriz na distribuição de riqueza para a coletividade, seja mediante a criação de empregos ou via progresso tecnológico[13]. Por conta disso, à ocasião, o autor criticou a legislação então em vigor, protetiva aos minoritários[14].

Ademais, sustentou que a administração dessas sociedades superava, em vários aspectos, a de pequenos Estados, pelo que concluiu não mais tratar-se de uma organização de direito privado, mas sim um fator da economia nacional, a serviço de interesses públicos. Nesse contexto, defendeu a valorização do papel dos órgãos de administração, em detrimento da

[9] VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Curso de Direito Comercial*. 2. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012. v. 3.
[10] SALOMÃO FILHO, Calixto. *O novo direito societário*. 5. ed. São Paulo: Saraivajur, 2019.
[11] "Ainda sob a mesma percepção, critica-se a aproximação do conceito de interesse social ao interesse dos sócios visto conjuntamente, pois pondera-se que a realidade composta por um mercado de capitais impõe a necessária avaliação da existência de um acionista vindouro que, exatamente por não compor o atual quadro societário da empresa, ainda não faz parte do centro definidor do interesse social concebido pela visão contratualista clássica" (CEREZETTI, Sheila Cristina Neder. *A recuperação judicial de sociedades por ações*: o princípio da preservação da empresa na Lei de Recuperação e Falência. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 161).
[12] JAEGER, Pier Giusto. *O interesse social*. São Paulo: Quartier Latin, 2022.
[13] "Rathenau concluiu que a empresa de grande dimensão, destacando-se dos sócios proprietários e de seus interesses privados, deveria ser deixada livre para perseguir seus próprios fins, que seriam aqueles destinados a construir riqueza para a comunidade, a oferecer trabalho, a melhor a técnica e a favorecer o progresso científico (MENEZES, Maurício Moreira. Companhia Institucional? *In:* TAVARES, Marcelo Leonardo (Org.). *Empresa e atividades econômicas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015. p. 62).
[14] "Em consequência de suas observações, Rathenau conclamava todos a uma visão publicística da grande empresa, propondo, inclusive, que a sociedade anônima tivesse um modelo legal semelhante à estrutura constitucional do Estado. Criticou severamente a legislação de então, que para ele era francamente favorável aos interesses egoísticos dos acionistas minoritários, bem como os juristas e a imprensa por sua visão acanhada da realidade, ao defender os direitos daqueles" (FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. *Conflito de interesses nas assembleias de S.A.* 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 29).

importância da assembleia de sócios, alçando os administradores à condição de defensores do interesse social[15, p. 61-62].

Essa proposição, conjugada à necessidade de um critério que fosse capaz de resolver conflitos no âmbito societário entre acionistas e administradores, resultou na teoria da "empresa em si", cujos interesses seriam próprios e não necessariamente equivalentes aos dos sócios[16].

Nessa perspectiva, a administração assumia na legislação o protagonismo na guarda e interpretação do interesse social, que se aproximava do interesse público[17, p. 71-74]. No mesmo período, desenvolveu-se ainda a teoria da "pessoa em si", que defendia a atribuição do interesse social à pessoa jurídica, e não à empresa. As diferenças práticas entre as duas são, essencialmente, a incidência de interesses públicos sobre a sociedade anônima e a proteção que se confere aos acionistas minoritários[18, p. 33-34].

Posteriormente, a partir das bases da teoria institucionalista, desenvolveu-se o institucionalismo integracionista ou organizativo, o qual aduz que o interesse social deve ser harmônico e comum aos interesses dos vários tipos de sócios e dos trabalhadores, traduzindo-se na preservação da empresa. Um desenvolvimento legislativo recente atribuído a essa visão é o aparecimento de normas que regulamentam a participação de empregados nos órgãos diretivos das grandes companhias, o que reforça o entendimento de que a companhia não comporta apenas os interesses dos sócios[19, p. 47-54].

Apesar da frequente associação da teoria institucionalista com a doutrina alemã, ela também teve espaço em outros países. Na França, por exemplo, vertentes incipientes de teorias institucionalistas buscaram desvincular a companhia de concepções contratualistas, a exemplo dos trabalhos de Emile Gaillard, para quem a companhia deveria perseguir o bem comum[20, p. 38-45], e Claude Berr, que negava a natureza contratualista da sociedade em razão da desnecessidade de decisões unânimes[21, p. 11].

---

[15] MENEZES, Maurício Moreira. Companhia Institucional? *In:* TAVARES, Marcelo Leonardo (Org.). *Empresa e atividades econômicas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

[16] "The overall consequence of the influences of both communitarism and the individualistic forces on the law of the German public limited company has been a general and legal notion of the company as an entity in its own right. For the largest companies this notion meets widespread support. In other words, there is limited acceptance of the view that the large company is an instrument f the shareholders. It is frequently seen as a coalition of its stakeholders, and a higher priority is attributed to the survival of this entity than to any claim or interest of any stakeholder or stakeholder group. By many it is considered legitimate if a company pursues general welfare goals even if they are not tied to any stakeholder interests. It is expected that companies contribute to sozialer Friede (internal peace) and to social and economic progress of society. The strategic cooperation mandated by company and codetermination law may be seen to serve this purpose" (SCHMIDT, Hartmut et al. *Corporate governance in Germany*. Hamburgo: HWWA, 1997. p. 38).

[17] JAEGER, Pier Giusto. *O interesse social*. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

[18] FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. *Conflito de interesses nas assembleias de S.A.* 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

[19] SALOMÃO FILHO, Calixto. *O novo direito societário*. 5. ed. São Paulo: Saraivajur, 2019.

[20] GAILLARD, Emile. *La société anonyme de demain*: la theorie institutionnelle et le fonctionnment de la société anonyme. 11. ed. Paris: Librarie du Recueil Sirey, 1933.

[21] BERR, Claude. *L'exercice du pouvoir dans les societétés commerciales*. Paris: Librarie Sirey, 1961.

As discussões sobre o institucionalismo levaram a aprimoramentos nas regras de governança das companhias francesas, como por exemplo a melhor separação das funções de gestão e fiscalização na administração, conforme alterações implementadas pela Lei nº 66-537 de 1966[22, p. 800].

Também são conhecidas as tentativas de transposição da teoria da instituição, de Maurice Hauriou, para o direito privado, buscando aproximar conceitualmente as instituições públicas das sociedades anônimas[23, p. 35-36].

Em síntese, a principal distinção entre as teorias contratualistas e institucionalistas relaciona-se com o protagonismo de interesses privados (nas ideias contratualistas) ou públicos (no institucionalismo) na interpretação do interesse da própria sociedade. Ou seja, a companhia deveria, em seus atos, maximizar o interesse coletivo, ou preponderantemente o interesse de seus sócios, sejam eles futuros ou presentes?

3 A FINALIDADE DA COMPANHIA

No Brasil, o embate entre visões institucionalistas e contratualistas tomou contornos ligeiramente distintos daqueles observados em outros países, tendo em vista as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 6.404/1976.

Ao mesmo tempo em que garante amplos poderes ao acionista controlador e permite a estruturação do poder de controle por acordo de acionistas, inclusive mediante a vinculação de administradores, em orientação aparentemente contratualista, a lei societária obriga o acionista controlador a observar seus deveres perante acionistas minoritários, empregados e a comunidade (artigo 116, parágrafo único), determina que os administradores exerçam os seus poderes para lograr os fins e interesse da companhia, satisfazendo as exigências do bem público e da função social da empresa (artigo 154, *caput*), e permite que administradores pratiquem atos gratuitos em prol dos empregados ou da comunidade onde atua a companhia, tendo em vista a sua responsabilidade social (artigo 154, § 4º).

A ambiguidade da lei societária brasileira fez com que a doutrina convergisse, ainda que por caminhos distintos[24], à visão de que o interesse social da companhia conjuga aspectos institucionais e contratuais, ressaltando-se, em geral, a adoção de princípios institucionalistas,

[22] RIPERT, Georges; ROBLOT, René. *Traité Élémentaire de Droit Commercial*. 9. ed. Paris: Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977. v. 1.

[23] FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. *Conflito de interesses nas assembleias de S.A.* 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

[24] Para uma revisão, vide: CEREZETTI, Sheila Cristina Neder. *A recuperação judicial de sociedades por ações:* o princípio da preservação da empresa na Lei de Recuperação e Falência. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 178-184.

dentro de uma estrutura contratualista[25]. Alguns, no entanto, sustentam que a lei adotou orientação puramente contratualista[26].

A exposição da motivos da Lei nº 6.404/1976 oferece indicações sobre o posicionamento da lei a respeito do interesse social da companhia. O documento enfatiza o papel das regras societárias na criação de uma estrutura jurídica (a companhia) necessária ao fortalecimento do mercado de valores mobiliários, e considera relevante a existência de um sistema que assegure ao acionista minoritário o respeito às regras e tratamento equitativo, sendo essa "a base *institucional* das sociedades anônimas"[27, p. 01]. A companhia brasileira foi concebida, nessa perspectiva, como elemento central do mercado, responsável por canalizar investimentos para empreendimentos econômicos.

Ao mesmo tempo em que adotou posicionamento aparentemente institucionalista, o legislador entendeu por bem, em razão das circunstâncias sociais e econômicas da década de 1970, concentrar o poder de comando societário na figura do acionista controlador[28, p. 558-567]. Isso não significa, no entanto, que a lei tenha se desviado para o caminho contratualista. Significa apenas que ela elegeu o seu principal foco de responsabilização caso a companhia se desvie do objetivo a ela atribuído.

Justamente para permitir que a companhia atraísse capital de investidores privados e, desse modo, cumprisse seu papel de promotora do direcionamento da poupança popular a atividades produtivas, a Lei nº 6.404/1976 estabeleceu uma série de regras protetivas para garantir que esses investidores – que participam das companhias como acionistas minoritários – recebam um retorno adequado ao seu capital investido.

É nesse contexto que deve ser analisada a questão dos fins (ou finalidade) da companhia, mencionada no artigo 154, *caput*, da Lei nº 6.404/1976. Os fins da companhia são voltados à satisfação dos interesses daqueles que lhe fornecem capital e viabilizam o seu funcionamento. A companhia deve gerar lucro para distribuir aos seus acionistas, satisfazendo o seu

[25] Como exemplo, pode-se citar o posicionamento de Calixto Salomão Filho: "Pode-se dizer, sem medo de errar, que a sociedade anônima brasileira vive entre o institucionalismo e o contratualismo – um institucionalismo de princípios e um contratualismo de fato" (SALOMÃO FILHO, Calixto. Sociedade anônima: interesse público e privado. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, v. 127, p. 7-20, 2002. p. 14). Erasmo Valladão, por sua vez, defende a existência de um regime dual: "Dessa forma, a Lei 6.404 estabeleceu um regime dual (ocupando o direito brasileiro posição singular nessa matéria, como adverte Comparato): ao acionista em geral não compete senão perseguir o interesse da companhia, vale dizer, o interesse comum dos sócios, *uti socii*, visto aqui, portanto, numa perspectiva contratualista, de disciplina dos interesses privados dos acionistas; ao acionista controlador é que compete, com *arbitrium boni viri*, a tutela dos interesses intra ou extra-empresariais, ou seja, dos interesses dos demais acionistas e investidores, dos trabalhadores, da comunidade e da economia nacional, tutela esta, portanto, vinculada a uma perspectiva institucional da sociedade por ações" (FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. *Conflito de interesses nas assembleias de S.A.* 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 62). Rubens Requião defende que a discussão deve levar em consideração a distinção entre companhias abertas e fechadas, já que nestas últimas prevaleceria o interesse privado dos sócios (REQUIÃO, Rubens. A sociedade anônima como "instituição". *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 18, p. 25-29, 1975. p. 28).

[26] Por todos, vide: "O direito positivo brasileiro também não enseja dúvidas sobre a natureza contratual da companhia" (BULHÕES PEDREIRA, José Luiz; LAMY FILHO, Alfredo. Conceito e natureza. *In:* LAMY FILHO, Alfredo; BULHÕES PEDREIRA, José Luiz (Org.). *Direito das Companhias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 91).

[27] BRASIL. *Exposição de motivos nº 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda*. Disponível em: https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm/EM196Lei6404.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

[28] MAFRA, Ricardo. A criação e o eventual desaparecimento do acionista controlador na companhia aberta brasileira. *Revista Jurídica – Unicuritiba*, Curitiba, v. 75, p. 546-582, 2023.

objeto social, e dessa forma cumprir pontualmente as suas obrigações perante financiadores, fornecedores, empregados e credores em geral[29].

Não por acaso, contudo, o dispositivo cita a necessidade de atingimento dos fins da companhia juntamente com o respeito ao interesse social, as exigências do bem público e da função social da empresa. A orientação do dispositivo é que os administradores conciliem a busca da maximização do lucro para os acionistas com a minimização de impactos à coletividade e atendimento de suas expectativas[30].

A proteção do direito ao lucro do acionista figura em diversos dispositivos da Lei nº 6.404/1976. O primeiro deles, que cumpre destacar pela sua função basilar, é o artigo 2º da lei, segundo o qual a companhia pode ter por objeto "qualquer empresa de fim lucrativo", deixando claro o escopo de lucro que deve guiar a orientação dos negócios. Em seguida, ressalta-se o artigo 109, I, que elenca como essencial (isto é, inafastável) o direito do acionista de participar nos lucros sociais. O direito ao lucro também figura em determinadas modalidades exemplificativas de abuso de poder de controle, vedando-se ao acionista controlador desviar-se da busca do lucro (artigo 117, § 1º, "a" e "b").

Com relação especificamente ao acionista sem direito pleno a voto, determina-se no artigo 17, I, a possibilidade de instituição em seu favor de prioridade na distribuição de dividendo, fixo ou mínimo, podendo esse dividendo ser majorado nas companhias abertas (artigo 17, § 1º, II, da Lei nº 6.404/1976). O descumprimento do direito ao recebimento prioritário de dividendos por três exercícios seguidos garante ao acionista prejudicado a aquisição temporária do direito ao voto, até que as distribuições sejam regularizadas (artigo 111, § 1º, da lei).

Por fim, a principal regra de tutela do direito dos acionistas ao lucro talvez seja o dividendo obrigatório, referente à parcela do lucro líquido da companhia que deve, obrigatoriamente, ser distribuída aos acionistas. O dividendo obrigatório foi introduzido no direito societário brasileiro com o propósito explícito de promover o mercado acionário brasileiro, mediante a promoção da confiança dos acionistas minoritários a partir da proteção de seus direitos patrimoniais contra eventuais comportamentos abusivos de administradores e acionistas controladores[31].

---

[29] Conforme pontuado por Modesto Carvalhosa: "Aqui a expressão 'fim social' tem duplo significado. O primeiro refere-se à lucratividade, que é o objeto da companhia (art. 2º). Deve o administrador diligenciar para que seja alcançada a maximização dos lucros. O outro sentido da expressão legal é de objeto social. Deve o administrador observar estritamente o objeto social, abstendo-se de desconsiderá-lo no exercício de suas atividades, seja de gestor, seja de formulador e executor da política empresarial da companhia com ações dispersas" (MODESTO, Carvalhosa. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas – arts. 138 a 205*. v. 3. p. 333).

[30] "Assim, a recomendação contida no caput é no sentido de que, embora os deveres fundamentais dos administradores sejam os de realizar o objeto social e maximizar os lucros, eles devem atendê-los ao menor custo para a coletividade, respeitando os direitos dos trabalhadores, não poluindo, não praticando qualquer espécie de discriminação em sua política de pessoal" (EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada – artigos 121 a 188*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. v. 2. p. 154).

[31] Os coautores intelectuais do projeto de lei que se transformou na Lei nº 6.404/1976 assim explicam o regime do dividendo obrigatório: "a recuperação da confiança dos agentes da poupança na ação como alternativa válida de investimento, o que somente poderá ser conseguido através de um regime legal de proteção das minorias capaz de convencê-los de que, ao julgarem a ação sob o aspecto da segurança, podem se preocupar, principalmente, ou apenas, com os riscos próprios da empresa, sem o receio de que a esses riscos se somem outros, em geral muito maiores, da insegurança jurídica e da falta de instrumentos eficientes de defesa contra tratamento iníquo, ou não equitativo, a que possam ser submetidos por administradores ou acionistas

Fica claro, portanto, que a finalidade da companhia está vinculada ao seu escopo lucrativo, por meio da consecução do objeto social, sendo tutelada por diversas regras societárias. Contudo, como já enfatizado, esse fim deve ser harmonizado com o interesse da companhia.

Desse modo, se por um lado os fins devem ser respeitados, por outro lado, eles encontram limites no interesse social da companhia de, a partir da mobilização da poupança popular, contribuir para o desenvolvimento da economia. Pode-se citar, como exemplo do limite aos fins da companhia, a possibilidade de negação da distribuição de dividendos obrigatórios, caso ela ponha em risco a higidez financeira da companhia (artigo 202, § 4º, da Lei nº 6.404/1976).

Como meio acessório que é, o não cumprimento do fim da companhia leva, inexoravelmente, à impossibilidade de a companhia satisfazer o seu interesse, situação que pode ser denunciada pelos acionistas (artigo 206, II, "b", da lei societária) ou por credores, com o pedido de decretação da falência (artigo 206, II, "c"). Contudo, a possibilidade de dissolução da companhia incapaz de perseguir os seus fins tem sido relativizada pela jurisprudência, dando ensejo à criação do regime de dissolução parcial de companhia fechada presente no artigo 599, § 2º, da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil).

A relação entre o fim da companhia mencionado no artigo 206, II, "b", da Lei nº 6.404/1976 e o escopo lucrativo da companhia, assim como a contraposição desse interesse particular dos acionistas ao interesse público na preservação da empresa, ficam claras em decisões do Superior Tribunal de Justiça.

No julgamento do REsp 1321263/PR, por exemplo, a Corte posicionou-se no sentido de que "a impossibilidade de preenchimento do fim da sociedade anônima caracteriza-se nos casos em que a companhia apresenta prejuízos constantes e não distribui dividendos". Abre-se, nesses casos, a possibilidade da dissolução parcial da companhia que demonstre a viabilidade dos seus negócios, "em contrapartida ao direito dos sócios de se retirarem dela sob o fundamento que eles não podem ser penalizados com a imobilização de seu capital por longo período sem obter nenhum retorno financeiro". A manutenção dos negócios da companhia dissolvida parcialmente decorreria da "aplicação do princípio da preservação da empresa, previsto implicitamente na Lei nº 6.404/76 ao adotar em seus arts. 116 e 117 a ideia da prevalência da função social e comunitária da companhia, caracterizando como abuso de poder do controlador a liquidação de companhia próspera"[32].

---

controladores da companhia que exerçam seus direitos ou poderes de modo discricionário ou abusivo. [...] o regime· de distribuição de dividendos proposto faz parte de um conjunto de providências constantes do Anteprojeto que buscam, deliberadamente, reorientar o comportamento daqueles que, efetiva ou potencialmente, participem do mercado de capitais, na busca do objetivo maior de criar o mercado primário de ações" (LAMY FILHO, Alfredo; BULHÕES PEDREIRA, José Luiz. *A Lei das S.A.*: pressupostos e elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. v. 1. p. 159-160).

[32] Confira-se a ementa completa do caso: "CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CONDENATÓRIA. DISSOLUÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE ANÔNIMA COM APURAÇÃO DE HAVERES. (1) RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO CPC/73. (2) DISSOLUÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE LUCROS E NÃO DISTRIBUIÇÃO DE DIVIDENDOS HÁ VÁRIOS ANOS. (3) PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO DA EMPRESA. APLICABILIDADE. (4) CERCEAMENTO DE DEFESA. FALTA DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA. SÚMULA Nº 83 DO STJ. (5) AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO SOBRE DOCUMENTO NOVO. SÚMULA Nº 83 DO STJ. (6) OCORRÊNCIA DE COISA JULGADA QUANTO AO PERCENTUAL DE JUROS DE MORA. SÚMULA Nº 83 DO STJ. (7) NULIDADE DE CITAÇÃO POR EDITAL DE EMPRESA ESTRANGEIRA NÃO CONFIGURADA. DEVER DE MANTER REPRESENTANTE COM PODERES PARA RECEBER CITAÇÃO NO PAÍS. INTELIGÊNCIA DO ART. 119 DA LEI Nº 6.406/76. (8) JUROS DE MORA. TERMO A QUO. PRAZO

4 A CONSECUÇÃO DOS FINS E DO INTERESSE SOCIAL DA COMPANHIA E OS DESTINATÁRIOS DOS DEVERES FIDUCIÁRIOS DE ÓRGÃOS DA COMPANHIA

Por todo o exposto até aqui, pode-se afirmar que muitas das desavenças entre as teorias contratualistas e institucionalistas na interpretação do interesse social têm fundamento na confusão entre o conceito de fins e interesse da companhia.

Os defensores do contratualismo tendem a associar o interesse da sociedade à pretensão dos sócios, confundindo a finalidade econômica da companhia com a sua função como agente social, que atrai o interesse de terceiros. Os institucionalistas, por outro lado, enfatizam de forma exagerada o papel da companhia como instrumento de satisfação das expectativas de terceiros interessados, subestimando a busca da maximização dos lucros e o direito à participação nos resultados como elementos promotores do investimento em empreendimentos empresariais.

A confusão transborda no cenário brasileiro para defesas de uma natureza "híbrida" do interesse social na Lei nº 6.404/1976, com aspectos contratualistas e institucionalistas. Os valores que orientam a administração e o controle da companhia, voltados à proteção dos direitos de acionistas minoritários e de terceiros que se relacionam com a sociedade, com obser-

NONAGESIMAL PARA PAGAMENTO. PROCEDÊNCIA NA EXTENSÃO DO PEDIDO PARA EVITAR JULGAMENTO 'ULTRA PETITA'. (9) RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Inaplicabilidade do NCPC ao caso ante os termos do Enunciado nº 2 aprovado pelo Plenário do STJ na Sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. 2. A impossibilidade de preenchimento do fim da sociedade anônima caracteriza-se nos casos em que a companhia apresenta prejuízos constantes e não distribui dividendos, possibilitando aos acionistas detentores de 5% ou mais do capital social o pedido de dissolução, com fundamento no art. 206, II, b da Lei nº 6.404/76. Hipótese em que no período de 12 (doze) anos a companhia somente gerou lucros em três exercícios e só distribuiu os dividendos em um deles. 3. Caso em que configurada a possibilidade de dissolução parcial diante da viabilidade da continuação dos negócios da companhia, em contrapartida ao direito dos sócios de se retirarem dela sob o fundamento que eles não podem ser penalizados com a imobilização de seu capital por longo período sem obter nenhum retorno financeiro. Aplicação do princípio da preservação da empresa, previsto implicitamente na Lei nº 6.404/76 ao adotar em seus arts. 116 e 117 a ideia da prevalência da função social e comunitária da companhia, caracterizando como abuso de poder do controlador a liquidação de companhia próspera. 4. Afasta-se a tese de cerceamento de defesa porque cabe ao magistrado verificar a existência de provas suficientes para o julgamento da causa, conforme o princípio do livre convencimento motivado ou da livre persuasão racional. 5. Não há falar em prejuízo em virtude da ausência de manifestação da parte contrária acerca de documento novo, uma vez que o magistrado o considerou irrelevante para o deslinde da causa. Aplicação da Súmula nº 83 do STJ. 6. A Corte estadual decidiu de acordo com entendimento do STJ, no sentido de inexistir ofensa à coisa julgada a alteração do percentual dos juros de mora, de 0,5% para 1% ao mês, a partir da vigência do Código Civil de 2002. 7. O acionista que deveria ser citado no país e que aqui não tem representante ou não constituiu mandatário não pode ser beneficiado por sua omissão, validando-se sua citação por edital. Inteligência do art. 119 da Lei 6.404/76. 8. Nos casos de dissolução parcial de sociedade anônima os juros moratórios são devidos a partir do vencimento do prazo nonagesimal, após a sentença de liquidação de haveres, conforme regra prevista no art. 1.031, § 2º, do CC/02, aplicável por analogia. Caso de se dar parcial provimento ao recurso especial para fixar o termo a quo dos juros de mora a partir do trânsito em julgado da decisão que determinar o pagamento dos haveres, conforme requerido pelos recorrentes, a fim de evitar julgamento 'ultra petita'. 9. Recurso especial parcialmente provido" (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, REsp n. 1.321.263/PR, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 06.12.2016, DJe de 15.12.2016).

vância do bem público, da função social e da responsabilidade social da companhia, são misturados com os elementos estruturais que permitem o exercício do poder de controle pelos acionistas majoritários e estabelecem proteções aos direitos patrimoniais dos minoritários.

Propõe-se que a discussão seja revista. É inegável que o interesse social da companhia brasileira possui natureza institucional. Como já visto, isso fica claro na própria exposição de motivos da lei, que faz alusão à sua base institucional. Contudo, a adoção do institucionalismo no direito societário brasileiro não afasta ou mitiga o dever da companhia de perseguir a maximização dos seus lucros em favor dos seus acionistas. Esses dois vetores de funcionamento, relacionados à finalidade da companhia e ao seu papel institucional, devem ser conciliados.

O impacto prático dessa nova visão está na identificação dos destinatários dos deveres fiduciários dos administradores e acionista controlador. No direito societário pátrio, alguns defendem que os deveres fiduciários são devidos apenas à companhia, e não a terceiros, sejam eles acionistas minoritários ou terceiros. "Estes somente se beneficiarão mediatamente desses deveres, na medida em que os seus interesses se igualem ao interesse social"[33, p. 1090].

Na medida, no entanto, em que os fins da companhia são voltados às expectativas patrimoniais dos acionistas, principalmente os minoritários, e o interesse social está intrinsecamente ligado aos direitos de partes interessadas que se relacionam com a companhia, não se pode negar que a atuação daqueles que exercem o comando da sociedade pode afetar a esfera jurídica de terceiros.

A discussão sobre quem são os destinatários dos deveres fiduciários foi travada no direito norte-americano, sobretudo a partir do histórico debate entre Adolf Berle Jr. e Merrick Dodd.

A questão foi instigada pelo polêmico caso Dodge v. Ford Motors Co., de 1919[34]. Nesse caso, Henry Ford decidiu por reinvestir os lucros da companhia em seu negócio, ao invés de distribuí-los, sob o fundamento de que a finalidade precípua da sociedade era criar empregos e aumentar o padrão de vida da comunidade. Em resposta, os irmãos Dodge, John Francis Dodge e Horace Elgin Dodge, acionistas da companhia, discordaram da decisão e ofereceram sua participação a Henry Ford, que recusou a aquisição, resultando na judicialização do caso.

Em suma, os irmãos sustentaram que a decisão de cessar a distribuição de dividendos era arbitrária e contrária aos interesses da companhia, porquanto adversa aos interesses dos acionistas. A decisão do caso foi favorável aos irmãos Dodge, realçando a obrigação da companhia de maximizar os lucros e reconhecendo o direito de acionistas ao recebimento de parte dos resultados[35].

[33] CAMPOS, Luiz Antonio Sampaio. Deveres e responsabilidades. *In:* LAMY FILHO, Alfredo; BULHÕES PEDREIRA, José Luiz. *Direito das companhias*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 1.

[34] Dodge v. Ford Motor Co., 170 N.W. 668 (Mich. 1919).

[35] Conforme consignado no voto vencedor do caso: "A business corporation is organized and carried on primarily for the profit of the stockholders. The powers of the directors are to be employed for that end. The discretion of directors is to be exercised in the choice of means to attain that end, and does not extend to a change in the end itself, to the reduction of profits, or to the nondistribution of profits among stockholders in order to devote them to other purposes".

A partir da discussão do caso, Adolf Berle entendia que os poderes da administração não seriam absolutos, mas sim de natureza fiduciária (*powers in trust*), o que justificaria a orientação da administração e do controle da companhia para o benefício dos acionistas[36, p. 1049-1050]. Ao direito caberia, apenas, proteger os interesses dos acionistas, atuando contra condutas dos administradores que fossem contrárias à busca do lucro e à sua distribuição entre os acionistas[37, p. 1173-1174].

Merrick Dodd, por sua vez, sustentava que caberia aos administradores um conjunto de responsabilidades mais amplo em comparação à condição de meros titulares de deveres fiduciários frente aos acionistas, tais como as responsabilidades de cunho social, voltadas aos interesses dos trabalhadores, consumidores, credores e público em geral[38, p. 1145-1149].

Posteriormente, Adolf Berle converteu-se à posição de Merrick Dodd, sustentando que a *corporation* não teria um caráter exclusivamente privado, tratando-se de um organismo originário, dotado de independência, que teria como limites a ordem econômica (o sistema concorrencial); a ordem pública (cumprimento de sua função, observando regras éticas consubstanciadas na noção de consenso público); e a intervenção estatal, rara e decorrente de graves desvios de suas funções, a ponto de colocar em risco o interesse público[39, p. 442-443].

O debate norte-americano centrou-se nos destinatários dos deveres fiduciários de administradores. No contexto brasileiro, em que o acionista controlador foi posto em posição privilegiada no sistema de governança da companhia, o mesmo pode ser indagado quanto aos seus deveres fiduciários. Sobre isso, embora a doutrina ainda seja escassa, é possível encontrar posições no sentido de que os deveres fiduciários do acionista controlador são devidos frente aos acionistas minoritários e terceiros interessados[40].

Desse modo, o substrato normativo do interesse social da companhia vincula-se à questão dos destinatários dos deveres fiduciários dos administradores e, especificamente no contexto brasileiro, dos acionistas controladores.

O aprofundamento do estudo de ambos os temas é necessário, mas deve ser conduzido fora da discussão polarizada entre interpretações contratualistas e institucionalistas do interesse social. Deve-se considerar, desse modo, que a companhia possui um interesse próprio, como agente social relevante – interesse que é vinculado à satisfação do seu papel social como catalisador do desenvolvimento econômico (que deve ser sustentável) – e uma finalidade, voltada à maximização do lucro em benefício dos acionistas, como meio de incentivar o investimento da poupança popular em atividades econômicas.

---

[36] BERLE JR., Adolf A. Corporate Powers as Powers in Trust. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 44, p. 1049-1074, 1931.

[37] *Ibid*.

[38] DODD JR., E. Merrick. For Whom Are Corporate Managers Trustees? *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 45, p. 1145-1163, 1932.

[39] BERLE JR, Adolf A. Modern Functions of the Corporate System. *Columbia Law Review*, Nova Iorque, v. 62, p. 433-449, 1962.

[40] "Como se percebe, a lei estabelece um poder-dever para o acionista controlador, que, a par de fazer a companhia realizar o seu objeto social e cumprir a sua função social, faz recair sobre ele deveres de lealdade cujos destinatários são os demais acionistas, os trabalhadores e a comunidade" (OLIVEIRA, Fabrício de Souza. Deveres de lealdade do controlador. *REJUR - Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 9, n. 17, jan./jun. 2025, p. 272-322. p. 302).

■ CONCLUSÃO

O presente artigo buscou examinar a discussão travada no direito societário a respeito do interesse social, pautando o estudo a partir da distinção entre esse conceito e a finalidade da companhia.

Afirmou-se que as teorias desenvolvidas para definir o interesse social, classificadas como contratualistas e institucionalistas, confundem ou diminuem a finalidade primordial da companhia em relação ao seu interesse. Os contratualistas vinculam o interesse da sociedade à maximização dos seus lucros ou do valor da cotação dos títulos representativos de seu capital social. Os institucionalistas, por sua vez, enxergam a companhia como promotora do bem público e das expectativas de terceiros, arrefecendo o seu intuito lucrativo.

A partir dessa conjuntura, o artigo defendeu que a discussão deve ser posta em novos termos. De um lado, a companhia tem uma finalidade clara, que é de prover retorno financeiro aos seus investidores, por meio da maximização e distribuição de lucros gerados pela atividade. A distribuição de lucros é fator essencial ao fomento da aplicação da poupança popular em atividades econômicas, por meio do investimento em ações de companhias. De outro lado, a atuação da companhia gera impacto na esfera de terceiros e cria expectativas para as pessoas e a comunidade que com ela se relacionam. Esses interesses também não podem ser ignorados.

Com base na exposição de motivos da Lei nº 6.404/1976 e considerando os diversos mecanismos previstos na lei para tutelar o direito do acionista ao recebimento de dividendos, sustentou-se que o interesse social da companhia tem natureza institucional, voltado à tutela das expectativas de terceiros que com ela se relacionam (inclusive os próprios acionistas), mas também uma finalidade clara, que é a geração e distribuição de lucros aos seus acionistas.

Consequentemente, os deveres fiduciários de administradores e acionista controlador têm como destinatários não só a companhia em si, como também esses terceiros (acionistas e terceiros em geral) cujos interesses a lei societária não deixou de tutelar.

REFERÊNCIAS

BAINBRIDGE, Stephen M. Director Primacy: The Means and Ends of Corporate Governance. *Northwestern University Law Review*, Chicago, v. 97, p. 547-606, 2003.

BEBCHUK, Lucian A. The case for increasing shareholder power. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 118, p. 833-914, 2005.

BERLE JR., Adolf A. Corporate Powers as Powers in Trust. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 44, p. 1049-1074, 1931.

BERLE JR, Adolf A. Modern Functions of the Corporate System. *Columbia Law Review*, Nova Iorque, v. 62, p. 433-449, 1962.

BERR, Claude. *L'exercice du pouvoir dans les societétés commerciales*. Paris: Librarie Sirey, 1961.

BRASIL. *Exposição de motivos nº 196, de 24 de junho de 1976, do Ministério da Fazenda*. Disponível em: https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/institucional/sobre-a-cvm/EM196Lei6404.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

BULHÕES PEDREIRA, José Luiz; LAMY FILHO, Alfredo. Conceito e natureza. *In:* LAMY FILHO, Alfredo; BULHÕES PEDREIRA, José Luiz (Org.). *Direito das Companhias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

CAMPOS, Luiz Antonio Sampaio. Deveres e responsabilidades. *In:* LAMY FILHO, Alfredo; BULHÕES PEDREIRA, José Luiz. *Direito das companhias*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. v. 1.

CEREZETTI, Sheila Cristina Neder. *A recuperação judicial de sociedades por ações:* o princípio da preservação da empresa na Lei de Recuperação e Falência. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

DODD JR., E. Merrick. For Whom Are Corporate Managers Trustees? *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 45, p. 1145-1163, 1932.

EIZIRIK, Nelson. *A Lei das S/A Comentada – artigos 121 a 188*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. v. 2.

FRANÇA, Erasmo Valladão Azevedo e Novaes. *Conflito de interesses nas assembleias de S.A.* 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GAILLARD, Emile. *La société anonyme de demain:* la theorie institutionnelle et le fonctionnment de la société anonyme. 11. ed. Paris: Librarie du Recueil Sirey, 1933.

HOUASSIS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Moderna, 2009.

JAEGER, Pier Giusto. *O interesse social*. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

LAMY FILHO, Alfredo; BULHÕES PEDREIRA, José Luiz. *A Lei das S.A.:* pressupostos e elaboração. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. v. 1.

MAFRA, Ricardo. A criação e o eventual desaparecimento do acionista controlador na companhia aberta brasileira. *Revista Jurídica – Unicuritiba*, Curitiba, v. 75, p. 546-582, 2023.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MENEZES, Maurício Moreira. Companhia Institucional? *In:* TAVARES, Marcelo Leonardo (Org.). *Empresa e atividades econômicas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

MODESTO, Carvalhosa. *Comentários à Lei de Sociedades Anônimas – arts. 138 a 205*. v. 3.

OLIVEIRA, Fabrício de Souza. Deveres de lealdade do controlador. *REJUR - Revista Jurídica da UFERSA*, Mossoró, v. 9, n. 17, jan./jun. 2025, p. 272-322.

REQUIÃO, Rubens. A sociedade anônima como "instituição". *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, São Paulo, v. 18, p. 25-29, 1975.

REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Comercial*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 2.

RIPERT, Georges; ROBLOT, René. *Traité Élémentaire de Droit Commercial*. 9. ed. Paris: Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, 1977. v. 1.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *O novo direito societário*. 5. ed. São Paulo: Saraivajur, 2019.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Sociedade anônima: interesse público e privado. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, v. 127, p. 7-20, 2002.

SCHMIDT, Hartmut et al. *Corporate governance in Germany*. Hamburgo: HWWA, 1997.

STOUT, Lynn. New Thinking on "Shareholder Primacy". *Accounting, Economics and Law*, Berlim, v. 2, p. 1-19, 2012.

VERÇOSA, Haroldo Malheiros Duclerc. *Curso de Direito Comercial*. 2. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012. v. 3.

BRAZILIAN REGULATION OF GATEKEEPERS: DIGITAL PLATFORMS IN THE NATIONAL DIGITAL MARKET

REGULAÇÃO BRASILEIRA DE GATEKEEPERS: PLATAFORMAS DIGITAIS NO MERCADO DIGITAL NACIONAL

RAFAELA IANSEN MIRANDA SILVA* | VICENTE BAGNOLI** | TAISA TAINÁ PEREIRA MENQUI***

RESUMO

Este artigo aborda a possibilidade de estipular regras destinadas a condicionar a atuação dos gatekeepers no mercado digital brasileiro. O problema de pesquisa consiste na possível insuficiência dos atuais critérios antitrustes brasileiros para lidar com o poder de mercado dessas plataformas digitais. O objetivo principal é analisar as iniciativas regulatórias internacionais e o atual tratamento jurídico da temática no Brasil, para propor ajustes legais adequados. Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem dedutiva, utilizando pesquisa qualitativa bibliográfica e documental. Para melhor compreensão do assunto, a discussão está dividida em quatro partes. A primeira trata do conceito de gatekeeper e dos impactos de suas ações na livre concorrência. A segunda apresenta as principais iniciativas regulatórias existentes em todo o mundo. A terceira cuida do tratamento jurídico dado atualmente a essas empresas, dentro da realidade nacional. A quarta ilustra o debate sobre os níveis de concentração no ambiente virtual por meio do caso específico da aquisição do WhatsApp pelo Facebook. Conclui-se que são necessários pequenos ajustes legais para incentivar o melhor funcionamento deste setor. Contudo, é importante que a regulamentação imposta não se transforme numa distorção por si só, afetando o equilíbrio do mercado.

Palavras-chave: Gatekeepers; concorrência; mercado digital brasileiro.

ABSTRACT

This article addresses the possibility of stipulating rules designed to condition the actions of gatekeepers within the Brazilian digital market. The research problem consists of the potential insufficiency of the current Brazilian antitrust criteria to address the market power of these digital platforms. The main objective is to analyze the international regulatory initiatives and the current legal treatment in Brazil to propose adequate legal adjustments. Methodologically, the study adopts a deductive approach, utilizing qualitative bibliographical and documentary research. For a better understanding of the subject, the discussion is divided into four parts. The first deals with the gatekeeper's concept and the impact of its actions on free competition. The second presents the main regulatory initiatives that exist around the world. The third takes care of the legal treatment currently given to these undertakings, within the national reality. The fourth illustrates the debate on concentration levels through the specific case of the WhatsApp acquisition by Facebook. It is concluded that small legal adjustments are needed to encourage the better functioning of this sector. However, it is important that the imposed regulation does not become a distortion of its own, affecting the balance of the market.

Keywords: Gatekeepers; competition; Brazilian digital market.

* Professora nos Programas de Pós-graduação Lato Sensu e em cursos de curta duração da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutoranda e mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atuou como Visiting Scholar na Duke Law School. Possui pós-graduação Lato Sensu em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.
profrafaelaiansen@gmail.com

* Professor at Mackenzie Presbyterian University Law School in the Undergraduate and Graduate programs. Director of ASCOLA – Academic Society for Competition Law, chapter Brazil. Non-governmental advisor of the International Competition Network – ICN.
vicente.bagnoli@mackenzie.br

* Ph.D. candidate with a Master's degree in Political and Economic Law from Universidade Presbiteriana Mackenzie. Graduate in Law from Unitoledo University of Araçatuba/SP, Criminal Lawyer, volunteer lawyer at "mapa do acolhimento", researcher in the Public Security and Citizenship research groups and in the Invisible People group with focus in the study on International Human Trafficking, both at Mackenzie Presbyterian University.
taisa_menqui@hotmail.com

Recebido em: 16-10-2025 | Aprovado em: 12-03-2026

SUMMARY

INTRODUCTION; 1 GATEKEEPERS AND THEIR IMPACT ON FREE COMPETITION; 2 INITIATIVES TO COMBAT THE NEGATIVE IMPACTS OF GATEKEEPERS IN THE GLOBAL DIGITAL MARKET; 3 LEGAL TREATMENT OF GATEKEEPERS IN BRAZIL; 4 ACQUISITION OF WHATSAPP BY FACEBOOK AND THE DEBATE ON CONCENTRATION LEVELS IN THE DIGITAL MARKET; CONCLUSION; REFERENCES.

■ INTRODUCTION

Although technological progress has provided countless benefits to humanity, it has also given rise to substantial challenges regarding the regulation of digital platforms. These issues have become more evident with the emergence of gatekeepers, demanding from these companies a higher scrutiny of Competition Law.

The actions of these agents, who sometimes hold a privileged position in the market, can result in disproportionate entry barriers for new competitors, limiting diversity and inhibiting fair competition. Furthermore, the power to influence the visibility of products and services on digital platforms gives these undertakings a unique ability to shape consumer preferences and direct the flow of demand.

In the context of the European Union, these questions culminated in the promulgation of an *ex ante* legislation entitled Digital Markets Act, which establishes the main guidelines for identifying gatekeepers and seeks to condition the performance of these undertakings within the scope of the digital market. According to this standard, the company recognized as an access controller can be defined as a gatekeeper if it has considerable influence in the internal market and offers a central platform service, serving as a gateway for other companies to reach end users.

Another important example, internationally, comes from the United Kingdom, which implemented a regulation focusing on content moderation and with substantial repercussions on the behavior of digital platforms.

In the Brazilian context, the absence of a clear regulatory structure to deal with gatekeepers highlights the importance of an in-depth analysis of the legal aspects involved in their actions. Currently, relevant legal dimensions, related to the behavior of digital platforms in the national market, require examination, reinforcing the discussion about the need for specific regulations able to balance innovation and competition, while protecting the interests of consumers and the business environment.

The research problem consists of the potential insufficiency of the current Brazilian antitrust criteria to address the market power of these digital platforms. Having this in mind, this article attempts to research the phenomenon of gatekeepers, emphasizing international parameters. Its main objective is safeguarding the fundamental principle of free competition and proposing adequate legal adjustments.

Methodologically, this study adopts a deductive approach through qualitative bibliographical and documentary research. To this end, a careful analysis of existing legislation is

carried out, as well as adaptations to national regulatory structures are suggested, ensuring a more democratic and dynamic business environment.

Ultimately, the debate surrounding the regulation of gatekeepers is not merely theoretical, but a pressing practical necessity to align Competition Law with the realities of the digital economy. Therefore, before proposing any definitive legal adjustments, it is strictly necessary to comprehend the precise nature of these platforms and how their unique economic power fundamentally alters the traditional dynamics of free competition.

1 GATEKEEPERS AND THEIR IMPACT ON FREE COMPETITION

In face of the technological revolution that, at an accelerated pace, reshapes the material base of society[1, p. 21], which today is marked by the predominance of digital platforms, prominent figures emerge and significantly change the economic and business panorama. These figures are called gatekeepers.

Although this article is focused on the behavior of digital platforms, it is worth saying, from start, that the figure of gatekeepers can be found in several fields of Law. As Peter Oh explains, the term is a ubiquitous metaphor used to describe intermediary functions in diverse disciplines, from economics and political science to communications. Legally, the concept appears in analyses of commercial systems, cyberspace, intellectual property, and even criminal procedure[2, p. 736-738].

That is why when defining this action, from the perspective of the Brazilian Consumer Law, Cláudia Lima Marques elucidates that the digital collaborative economy has given rise to new intermediaries, often called gatekeepers. Instead of directly providing goods or services, these entities organize and control the transaction environment, effectively managing the meeting point between consumers and professionals, while also controlling vital information, choices, and even dispute resolution mechanisms[3, p. 77].

It is understood, in general terms, that gatekeepers are intermediaries, responsible for connecting the parties involved in each transaction, and, depending on their way of acting, they can also function as access controllers, by preventing communication between those involved in some negotiation or the entry of new figures into the market they operate.

[1] CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Paz e Terra, v. I, 2nd ed., 1999.

[2] OH, P. B. Gatekeeping. Journal of Corporation Law, v. 29, p. 735-800, 2004. Available at: https://ssrn.com/abstract=601361. Accessed on: Nov. 11, 2023

[3] MARQUES, C. L. Perspectives for consumer protection in the XXI century. *Macau Journal of Brazilian Studies*, v. 4, no. 01, p. 73-86, 2021. Available at: http://aebm.mo/en/list-29/106. Accessed on: Nov. 11, 2023.

In the digital market, digital platforms can function as gatekeepers if they occupy a dominant position, capable of dominating their sector and influencing many users[4]. Often, these undertakings can also influence competition, access to the market and innovation. To counter the disproportionate power they have gained, an adequate analysis of their actions is necessary. In this regard, Vinicius Klein, Juliana Oliveira Domingues, and Eduardo Molan Gaban observe that the advent of the digital economy and the consolidation of big techs (such as Amazon, Facebook, Apple, and Google) have introduced unprecedented challenges to traditional Antitrust Law[5, p. 316].

In Consumer Law, for example, they occupy an active position in the consumer relationship, playing the role of supplier. In this scenario, by exercising control over the market, as access controlling agents, they can guide consumers' interests towards products and services they own.

This problem was identified by the European Union and is the subject of attention in its legislation on gatekeepers, Regulation no. 2022/1925 of September 14, 2022, called the Digital Markets Act, which will be the subject of specific analysis in the subsequent topic. Within this context, introductory topic 2 of Regulation no. 2022/1925 of September 14, 2022, clarifies that certain platform characteristics, when combined with unfair practices, can severely undermine market contestability and disrupt fair commercial relationships. This dynamic rapidly diminishes choices for both business and end users, thereby elevating the platform provider to the status of a gatekeeper, excluding non-commercial collaborative projects from this definition[6].

By having market control, platforms can benefit from price manipulation, which destabilizes the competition. Furthermore, these undertakings can benefit from "network effects", which occur if benefits are generated by the coordination of interactions between users who share compatible or complementary interests.

This means that the effects increase as more users access a certain product or service. As Robin Mansell notes, this dynamic is strategically cultivated by platform owners, whose primary interest lies in aggregating content and shaping traffic flows to maximize their profitability and secure a dominant, highly visible position within the media marketplace[7, p. 02].

The crucial element to this problem lies in the possession of the most valued resource in contemporary times: data. This consideration is established considering the evolution of technology and the preponderant rise of digital media in the economy. In this way, undertakings that hold consumer data assume the position of major access controllers.

[4] In 2023, the European Commission designated, for the first time, certain companies as gatekeepers. They must follow obligations stipulated in the Digital Markets Act, which is the legislation designed to regulate these platforms. These undertakings are Alphabet, Amazon, Apple, Byte Dance, Meta e Microsoft. This information is available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328. Accessed on: Nov. 19, 2023.

[5] KLEIN, V.; DOMINGUES, J. O.; GABAN, E. M. Quem tem medo de Lina Khan?. Justiça do Direito, v. 35, no. 03, p. 309-331, 2021.

[6] EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Digital Markets Act,* Regulation no. 2022/1925, September 14, 2022, on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives 2019/1937 and 2020/1828. Available at: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925. Accessed on: Nov. 11, 2023.

[7] MANSELL, R. Platforms of power. *The London School of Economics and Political Science*, v. 01, no. 43, p. 20-24, 2015. Available at: http://eprints.lse.ac.uk/61318/. Accessed on: Nov. 21, 2023.

Today, data plays a fundamental role in determining consumers' final choices. When a company holds this information, it acquires the ability to influence the interests of buyers, especially at the end of the consumption chain.

In the same sense, Maurice E. Stucke and Allen P. Grunes observe that tech firms and investors are currently engaged in a competitive race for data accumulation. Big Data has become a pivotal element in strategic decision-making, leading more companies to adopt data-driven business models designed to secure and maintain a competitive advantage over their rivals[8, p. 01]. Therefore, it is crucial to regulate digital platforms, observing, however, the natural balance of the market.

For example, in Brazil, the "Data Privacy Brazil", a non-profit civil society organization, is running a project called "Antitrust and Regulation in the Digital Economy"[9], which aims to strengthen the debate about the use of personal data in Brazil and promote decentralization policies for the digital economy[10]. In this project, several data and information about the concentration of economic power of the undertakings are gathered, which allows better comprehension of the limits of an efficient regulation.

Considering that free competition is a primary requirement for healthy markets, the economy becomes susceptible to distortions when power is concentrated in only a few companies. Thus, the main issue to be faced, regarding gatekeepers, in the digital market, concerns the competitive advantage that digital platforms have, since, by regulating the entry of other competitors, these undertakings can limit competition and affect innovation.

The need to combat these problems has proven to be a global concern and, therefore, proposals for eventual regulation of the sector have grown. In the following topic, the main current initiatives to control the actions of gatekeepers and limit their influence in the digital market will be discussed.

2 INITIATIVES TO COMBAT THE NEGATIVE IMPACTS OF GATEKEEPERS IN THE GLOBAL DIGITAL MARKET

To combat the spread of anti-competitive practices in digital markets, in recent years, several authorities around the world have joined forces to limit the behavior and economic power of gatekeepers.

In the European Union, these debates culminated in new legislation, the Digital Markets Act, which contains the main rules for identifying gatekeepers, as well as guidance and limitation for the activities of these undertakings in the digital market.

[8] STUCKE, M. E.; GRUNES, A. P. Introduction: Big Data and Competition Policy. *The Oxford University Press*, 2016. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2849074. Accessed on: Nov. 26, 2023.

[9] Free translation. In the original language, Portuguese: "*Antitruste e Regulação da Economia Digital*".

[10] The Information about the Antitrust and Regulation in the Digital Economy project can be found at: https://www.dataprivacybr.org/projeto/antitruste-e-regulacao-na-economia-digital/. Accessed on: Nov. 26, 2023.

It should be noted that, in addition to the Digital Markets Act, other regulations, such as the Digital Services Act, were published, integrating a series of policies aimed at shaping Europe's digital future[11].

The official version of the Digital Markets Act, Regulation no. 2022/1925 of September 14, 2022, was published on October 12, 2022, by the European Parliament and the Council of the European Union, in the Official Journal of the European Union. The Act has the explicit objective of ensuring a more competitive and fair market when it comes to the digital sector[12].

Although the Digital Markets Act was promulgated on November 1, 2022, an implementation phase was determined, so that its provisions only came into effect, in fact, from May 2, 2023[13].

Among other aspects, the Digital Markets Act innovated by recognizing the leading role of gatekeepers in the European digital market[14], as well as their ability to negatively influence free competition[15], establishing criteria for their identification.

According to the Digital Markets Act, gatekeepers can be recognized for normally having the ability to connect companies and consumers, which provides them with advantages, including access to enormous amounts of data[16].

Certain gatekeepers even exercise absolute control over complete ecosystems within the digital economy, a panorama that makes competition extremely difficult, especially for new companies[17].

Thus, under the terms of the legislation applicable in the European Union, a company can be designated as a gatekeeper if it has a significant impact on the internal market, provides

[11] The European Union's strategy and policies directed to shaping its digital future can be found at: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies. Accessed on: Nov. 12, 2023.

[12] According to introductory topic 7 of the Digital Markets Act: "*Therefore, the purpose of this Regulation is to contribute to the proper functioning of the internal market by laying down rules to ensure contestability and fairness for the markets in the digital sector in general, and for business users and end users of core platform services provided by gatekeepers in particular*. (...)".

[13] According to article 34 of the Digital Markets Act: "*This Regulation shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the Official Journal of the European Union. It shall apply from 2 May 2023. (...)*".

[14] According to introductory topic 3 of the Digital Markets Act: "*A small number of large undertakings providing core platform services have emerged with considerable economic power that could qualify them to be designated as gatekeepers pursuant to this Regulation. (...)*".

[15] According to introductory topic 4 of the Digital Markets Act: "*The combination of those features of gatekeeper is likely to lead, in many cases, to serious imbalances in bargaining power and, consequently, to unfair practices and conditions for business users, as well as for end users of core platform services provided by gatekeepers, to the detriment of prices, quality, fair competition, choice and innovation in the digital sector*".

[16] According to introductory topic 3 of the Digital Markets Act: *"(...) Typically, they feature an ability to connect many business users with many end users through their services, which, in turn, enables them to leverage their advantages, such as their access to large amounts of data, from one area of activity to another. (...)*".

[17] According to introductory topic 3 of the Digital Markets Act: "*(...) Some of those undertakings exercise control over whole platform ecosystems in the digital economy and are structurally extremely difficult to challenge or contest by existing or new market operators, irrespective of how innovative and efficient those market operators may be. (...)".*

a central platform service, constituting the main way for undertakings to achieve its end user, or enjoys a rooted and lasting position in its operations[18].

Not limited to the context of the European Union, currently, the United Kingdom has its own regulation of digital platforms, the Online Safety Act of October 26, 2023, which, although more focused on content moderation, causes impacts on performance of these companies[19].

In any case, the United Kingdom's concern with the influence of gatekeepers in the digital market is latent, which can be demonstrated by ongoing interinstitutional cooperation attempts, such as the Digital Regulation Cooperation Forum[20], as well as that carried out between the Competition and Markets Authority (CMA, the acronym in English) and the Information Commissioner's Office[21], authorities responsible, respectively, for regulating competition and data protection.

Likewise, the United States has bills in progress that seek to establish stricter standards for certain undertakings, such as the American Innovation and Competition Online Act, which provides a similar classification of these undertakings, called covered platforms[22].

According to the definitions brought by the American Innovation and Competition Online Act, a company can be included in the concept of covered platform if it is so designated, by the responsible authorities, for law enforcement purposes, or if it meets certain requirements, based, above all, on the number of active users[23].

Also, in China, the State Administration for Market Regulation, in 2021, published a proposal, called Guidelines for Classification and Grading of Internet Platforms, aimed at classifying digital platforms into categories, according to the number of users[24]. The objective of these guidelines is to provide a balanced and healthy development of the Chinese digital economy, protecting competition and innovation in this market.

---

[18] According to article 3 of the Digital Markets Act: "*An undertaking shall be designated as a gatekeeper if: (a) it has a significant impact on the internal market; (b) it provides a core platform service which is an important gateway for business users to reach end users; and (c) it enjoys an entrenched and durable position, in its operations, or it is foreseeable that it will enjoy such a position in the near future*".

[19] The entire content of the Online Safety Act can be found at PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM. *Online Safety Act 2023*, An Act to make provision for and in connection with the regulation by OFCOM of certain internet services, for and in connection with communications offences and for connected purposes, 2023. Available at: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/50/contents/enacted. Accessed on: Nov. 12, 2023.

[20] DIGITAL REGULATION COOPERATION FORUM. *Multi-agency Advice Service Final Recommendations Report*, 2023. Available at: https://www.drcf.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/269560/DRCF-Multi-agency-Advice-Service-Final-Report-Recommendations.pdf. Accessed on: Nov. 11, 2023.

[21] COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY AND INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. *Competition and data protection in digital markets*: a joint statement between the CMA and the ICO, 2021. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/cma-ico-joint-statement-on-competition-and-data-protection-law. Accessed on: Nov. 11, 2023.

[22] The entire content of the Online Safety Act can be found at: SENATE OF THE UNITED STATES. *American Innovation and Choice Online Act* (S. 2992), To provide that certain discriminatory conduct by covered platforms shall be unlawful, and for other purposes, 2022. Available at: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text. Accessed on: Nov. 12, 2023.

[23] The full definition of covered platform can be found in section 2, item 5, of the American Innovation and Choice Online Act.

[24] THE STATE ADMINISTRATION FOR MARKET REGULATION. *Guidelines for Internet Platform Categorization and Grading (draft for comment),* 2021. Available at: https://web.archive.org/web/20220228190246/https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202110/P020211029613172534705.doc. Accessed on: Nov. 12, 2023.

Having presented the main initiatives to regulate gatekeepers, on the global stage, the following topic will analyze, specifically, what is the current legal treatment given, by Brazil, to these undertakings.

3 LEGAL TREATMENT OF GATEKEEPERS IN BRAZIL

It is important to clarify, at first, that, despite the presence of gatekeepers in its digital market, Brazil still does not have specific legislation directed to regulating these undertakings.

There are, however, initiatives in this direction. As an example, Bill no. 2,768 of 2022, which seeks to classify digital platforms as "holders of essential access control power"[25], when they earn annual operating revenue equal to or greater than 70 million Reais (approximately 13 million US Dollars) from offering services to the Brazilian public.

In the following sense, Article 9, *caput*, of Bill no. 2,768 of 2022, seeks to classify the operators of certain digital platforms as holders of essential access control power if their annual operating revenue from services provided to the Brazilian public reaches or exceeds that value, subject to regulation by the National Telecommunications Agency[26].

It is essential to align the existence of these emerging digital initiatives with the traditional framework of Competition Law. The regulation of digital platforms cannot be isolated within antitrust boundaries alone. It requires a concatenated approach that also observes other digital rights and regulatory trends. In this scenario, legislative updates such as Bill no. 2,768 of 2022 demonstrate that changing the legal base is a necessary step to equip Brazilian authorities with specific regulatory tools, complementing the traditional merger analysis and effectively addressing the market concentration driven by gatekeepers.

It is also worth mentioning that Brazil possesses its own competition defense system, which is structured around the economic order established in the Federal Constitution of October 5, 1988. This framework aims, basically, at the proper functioning of the market and the promotion of healthy competition. Specifically, Article 170, IV, of the constitutional text establishes free competition as a fundamental principle, aligning it with the broader systemic goals of valuing human labor, promoting free enterprise, and ensuring a dignified existence under the dictates of social justice[27].

To operationalize these constitutional principles, the Brazilian Competition Defense System[28] is governed by Law no. 12,529 of November 30, 2011. According to Article 3, this system

[25] Free translation. In the original language, Portuguese: "*Detentoras do poder de controle de acesso essência"*.

[26] HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Bill no. 2,768, 2022*. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417. Accessed on: Nov. 12, 2023.

[27] BRAZIL. *Federal Constitution*, October 5, 1988, Brasília, Federal Register, October 5, 2023. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Accessed on: Nov. 12, 2023.

[28] Free translation. In the original language, Portuguese: "*Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)*".

is structurally composed of two main authorities: the Administrative Council for Economic Defense[29] and the Secretariat for Economic Monitoring of the Ministry of Finance[30], each with specific statutory duties[31].

It is the responsibility of the Plenary of the Tribunal of the Administrative Council for Economic Defense (CADE, the acronym in Portuguese) to assess administrative processes of economic concentration. As provided for in Article 9, X, of Law No. 12,529 of November 30, 2011, the Court holds the authority to appraise these acts and, when deemed appropriate, establish merger control agreements[32].

Furthermore, according to the provision of Article 90 of Law no. 12,529 of November 30, 2011, acts of economic concentration must be submitted to CADE in specific scenarios. These include the merger of previously independent companies; the acquisition of control or parts of a company through shares, securities, or assets; corporate incorporations; or the establishment of associative contracts, consortiums, or joint ventures[33].

The criteria chosen by Law no. 12,529 of November 30, 2011, to determine the submission of acts of economic concentration to the Administrative Council for Economic Defense, are basically the annual gross revenue or total business volume in the country.

According to Article 88, *caput*, I and II, of Law no. 12,529 of November 30, 2011, and Interministerial Decree No. 994/2012, regarding the thresholds for mandatory notification, a cumulative revenue criterion is established. The parties must submit the operation to CADE if, in the year prior to the transaction, at least one of the involved groups registered an annual gross revenue or total turnover in Brazil equal to or greater than R$ 750,000,000.00, and at least one other involved group registered a minimum of R$ 75,000,000.00[34].

It turns out that the digital market has unique characteristics, which have already been identified by CADE itself. According to the antitrust authority's understanding, digital markets possess a distinct economic structure driven by network effects, economies of scale, and the fundamental role played by data. This environment often leads to 'tipping effects,' where initial intense competition rapidly turns into a highly concentrated market dominated by a single agent, demanding a differentiated antitrust analysis[35, p. 12-14].

In view of these peculiarities, it is common for some undertakings to offer their main products and services to users for free, but to produce billions of dollars in revenue because of other functions. On the subject, Anna Binotto and Marcela Mattiuzzo point out that a crucial challenge for antitrust analysis is the fact that many digital platforms operate in "zero-price" markets. In these environments (such as social networks, search engines, and email

[29] Free translation. In the original language, Portuguese: "*Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)*".
[30] Free translation. In the original language, Portuguese: "Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE)".
[31] BRAZIL. *Law no. 12.529*, November 30, 2011, Brasília, Federal Register, December 1, 2011, rectified on December 2, 2011. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Accessed on: Nov. 12, 2023.
[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*
[35] ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE. *Working document no. 005/2020*, 2020. Available at: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf. Accessed on: Nov. 12, 2023.

servers), users do not pay monetary value but rather exchange other elements (like data) for access. This business model complicates the application of traditional economic theories that heavily rely on price variables[36, p. 80].

In any case, it is important to highlight that the Competition Law, in its article 88, § 7, provides that CADE (the Brazilian antitrust authority) may, within one (1) year from the respective date of consummation, request the submission of mergers and acquisitions that do not fall under the provisions of this article. This legal provision can be used in cases involving digital platforms, even if they do not meet the objective revenue criteria for submitting business transactions to CADE.

Within this scenario, the criteria used by CADE do not always reflect the reality of the size of a digital platform, which can often reach a gigantic number of users, without necessarily reaching the values of annual gross revenue or total business volume, required by Law no. 12,529 of November 30, 2011.

To address transactions involving digital platforms that might escape rigid financial thresholds, Law no. 12,529 of November 30, 2011, provides a fundamental legal alternative. Under Article 88, §7, the legislation allows CADE to request the submission of concentration acts that do not meet the standard gross revenue or total business volume requirements. The authority holds this discretionary prerogative for a period of one year from the date of the transaction's consummation, ensuring that potentially harmful mergers in the digital sector do not evade antitrust scrutiny[37].

Even so, also to make the procedure faster, it may be prudent to add criteria to the legal text for submitting acts of concentration to the Administrative Council for Economic Defense, to cover digital platforms.

Given the potential repercussions of a possible competitive regulation of digital platforms in Brazil, the Secretariat for Economic Reforms of the Ministry of Finance presented in October 2024 a comprehensive Report based on research into the economic and competitive regulation of digital platforms in Brazil.[38] The Report also offers suggestions for new sector regulation, with mechanisms and tools to guarantee fair competition in the country. The Report was conducted with the aim of deepening knowledge about the economic and competitive aspects of digital platforms in Brazil and supporting proposals for improving the Brazilian Competition Defense System (SBDC).[39]

[36] BINOTTO, A.; MATIUZZO, M. Objetivos do antitruste e mercados digitais: a reconstrução de uma política pública concorrencial. *In:* ZANATTA, R. A. F.; CONTRI, C. L.; SECAF, H., *Dados, mercados digitais e concorrência*, Letramento, 2022. Available at: https://conteudos.dataprivacy.com.br/livro-dados-mercados-digitais-e-concorrencia. Accessed on: Nov. 11, 2023.

[37] BRAZIL. *Law no. 12.529*, November 30, 2011. Brasília, Federal Register, December 1, 2011, rectified on December 2, 2011. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Accessed on: Nov. 12, 2023.

[38] BRAZIL. *Plataformas digitais no Brasil*: fundamentos econômicos, dinâmicas de mercado e promoção de concorrência, October 22, 2024. Available at: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-economico_plataformas_publicacao_rev.pdf. Accessed on: Oct. 16, 2025.

[39] BRAZIL. *Plataformas digitais*: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil, October 10, 2024. Available at: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf. Accessed on: Oct. 16, 2025.

The Report highlights how the specific economic dynamics of digital platforms and the markets in which they operate limit the applicability of analytical tools commonly used in competition law. The concentration of economic power in large platforms emerges as a market power structure that traditional competitive analysis tools have difficulty identifying and remedying effectively.

With a focus on improving the Brazilian Competition Defense System, the Report inspired Bill No. 4675/2025, prepared by the Civil House of the Presidency of the Republic, which amends Law No. 12,529/2011 (Competition Law), provides for the processes of designating systemically relevant economic agents in digital markets ("gatekeepers") and determining special obligations for systemically relevant economic agents, and creates the Superintendency of Digital Markets within the Administrative Council for Economic Defense.

Under the terms of the aforementioned Bill, the economic agent that has systemic relevance in digital markets will be designated by CADE, considering, in a non-cumulative manner, the following characteristics: (i) presence in one or more multi-sided markets; (ii) market power associated with network effects; (iii) the existence of vertical integrations and activities in adjacent markets; (iv) strategic position for the development of third-party business activities; (v) access to a significant amount of relevant personal and commercial data; (vi) a significant number of professional and end users; or (vii) the offering of multiple digital products or services.

The Bill also stipulates that only agents whose economic groups have recorded global annual gross revenue exceeding R$ 50 billion or annual gross revenue in Brazil exceeding R$ 5 billion, based on the latest financial statements available on the date the administrative process for such designation is initiated, may be designated as economic agents of systemic relevance in digital markets.

According to the Bill, the term of the designation is up to ten years and may be renewed through a new procedure. The designation covers the entire economic group to which the designated economic agent belongs.

Once designated as a systemically relevant economic agent in digital markets, the agent must, under the terms of the Bill, maintain an office in Brazil, and CADE may determine special obligations for the promotion and protection of competition, such as: (i) submitting to CADE's analysis the mergers in which they are parties, regardless of the revenue criteria provided for in the Competition Law; (ii) disclosing to all its end users, whether business or professional, relevant information about the offer and use of products and services; (iii) informing end users of changes in the terms of use of the services or products offered; (iv) prohibiting acts or practices that, for example, limit or prevent the participation of competitors in markets in which they operate or in adjacent markets; and, among other obligations, (v) offering free data transfer tools for end users, including through an appropriate technological interface, and offering its products and services under equal and non-discriminatory access conditions. Economic agents of systemical relevance in digital markets will also be required to submit a compliance report detailing their fulfillment of any special obligations assigned to them.

In continuation to this subject, the following topic discusses the specific case involving the purchase of WhatsApp by Facebook and the requirements for its notification, within the scope of the European Union.

4 ACQUISITION OF WHATSAPP BY FACEBOOK AND THE DEBATE ON CONCENTRATION LEVELS IN THE DIGITAL MARKET

To illustrate the possibilities for the protection of competition in digital markets, it is pertinent to mention the specific case involving the acquisition of WhatsApp by Facebook, notified to the European Commission in 2014.

Within the scope of the European Union, the requirements for notification of mergers are dealt with by Regulation no. 139/2004 of January 20, 2004, the EC Merger Regulation[40]. According to the legal text, every concentration act with a community dimension must be, obligatorily and in advance, notified to the European Commission, the authority responsible for regulating competition[41].

These criteria encompass, in short, situations in which the combined global business volume of the companies involved exceeds five billion euros or if, individually, it exceeds two billion and five hundred million euros, except if each of them concentrates more than two thirds of its business volume in a single Member State[42].

Even if the aforementioned requirements are not met, a community dimension is considered to exist if: the combined global business volume of the companies involved exceeds two billion and five hundred million euros; in each of at least three Member States, it exceeds 100 million euros; in each of at least three Member States, the business volume of at least two of the companies involved exceeds 25 million euros; or the business volume, at Community level, of at least two of the companies involved, exceeds 100 million euros, unless each of them generates more than two thirds of its business volume in a single Member State[43].

As explained in the previous topic, within the scope of the digital market, where many digital platforms offer their services at zero-price, competition authorities are faced with difficulties in finding a criterion capable of identifying possible distortions in competition, caused by gatekeepers.

---

[40] EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EC Merger Regulation, Regulation no. 139/2004, January 20, 2004, on the control of concentrations between undertakings*. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139. Accessed on: Nov. 19, 2023

[41] According to article 4, 1, of Regulation no. 139, 2004: "Concentrations with a Community dimension defined in this Regulation shall be notified to the Commission prior to their implementation and following the conclusion of the agreement, the announcement of the public bid, or the acquisition of a controlling interest".

[42] According to article 3, 2, of Regulation no. 139, 2004: "A concentration has a Community dimension where: (a) the combined aggregate worldwide turnover of all the undertakings concerned is more than EUR 5000 million; and (b) the aggregate Community-wide turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than EUR 250 million, unless each of the undertakings concerned achieves more than two-thirds of its aggregate Community-wide turnover within one and the same Member State".

[43] According to article 3, 2, of Regulation no. 139, 2004: "A concentration that does not meet the thresholds laid down in paragraph 2 has a Community dimension where: (a) the combined aggregate worldwide turnover of all the undertakings concerned is more than EUR 2500 million; (b) in each of at least three Member States, the combined aggregate turnover of all the undertakings concerned is more than EUR 100 million; (c) in each of at least three Member States included for the purpose of point (b), the aggregate turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than EUR 25 million; and (d) the aggregate Community-wide turnover of each of at least two of the undertakings concerned is more than EUR 100 million, unless each of the undertakings concerned achieves more than two-thirds of its aggregate Community-wide turnover within one and the same Member State".

This complexity is echoed by Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, and Heike Schweitzer, who argue that digital markets lack a single parameter that allows competition authorities to easily measure market power or define dominance. They express hope that as the economics of digital platforms become better understood and more cases are analyzed, more sophisticated analytical frameworks will be developed[44, p. 50].

Especially due to the requirement for differentiated values for situations involving more than one Member State, the criteria required by the European Union for the notification of acts of concentration to the authority responsible for regulating competition ends up, in practice, being more comprehensive than those used in Brazil.

In the specific case involving the acquisition of WhatsApp, by Facebook, there was a need for prior notification to the European Commission, which was done by the company in 2014. At the time, the purchase was approved by the authority without restrictions, because of, among other arguments, the non-identification of barriers capable of preventing competition and the entry of new companies[45].

Regarding this initial assessment, Vicente Bagnoli explains that the authority concluded in October 2014 that Facebook Messenger and WhatsApp were not direct competitors. Despite the network effects typical of communications apps, the understanding was that consumers would still have access to a wide variety of alternatives post-merger[46, p. 20-21].

This analysis, however, proved problematic over time because it failed to address all vectors of market domination. Still drawing on Vicente Bagnoli's analysis, the European Commission's initial scrutiny focused narrowly on potential data concentration regarding the online advertising market. Because WhatsApp was not an active provider of online advertising, the Commission concluded there were no significant horizontal overlaps, underestimating the broader implications of data accumulation[47, p. 88].

In that regard, in 2016, Facebook notified the European Commission again about a change in WhatsApp's privacy policy, which would allow automatic integration of the two undertakings' user bases. The amount of data and users covered by this change caused the European Commission to review its position. In response, the authority issued a Statement of Objections, stating that the information provided by Facebook, in the first notification, was misleading, a fact that led to an investigation and application of a fine against the company[48]. The acquisition, however, was maintained.

The specific case presented demonstrates a concern, at least in the European Union, in preventing competition problems because of the union of digital platforms, which, in practice, can result in penalties, such as fines.

---

[44] CRÉMER, J.; MONTJOYE, Y. A.; SCHWEITZER, H. *Competition policy for the digital era*. Publications Office of the European Union, 2019. Available at: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en. Accessed on: Nov. 26, 2023.

[45] The full text of the approval of the proposed purchase of WhatsApp by Facebook, by the European Commission, is available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_1088. Accessed on: Nov. 19, 2023.

[46] BAGNOLI, V. Questions that Have Arisen since the EU Decision on the Whatsapp Acquisition by Facebook, *Market and Competition Law Review*, v. iii, no. 01, p. 15-51, 2019.

[47] BAGNOLI, V. The big data relevant market. *In*: PORTO, F., *Concorrenza e Mercato*: antitrust, regulation, Consumer Welfare, Intellectual Property, Giuffré Editore, v. 23, p. 73-94, 2016.

[48] The objections and penalties applied by the European Commission against Facebook are available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_4473. Accessed on: Nov. 19, 2023.

The European Union's decision on the acquisition of WhatsApp by Facebook had consequences, affecting other subsequent decisions. For example, in Germany, in March 2016, the *Bundeskartellamt*[49] initiated a proceeding against Facebook Inc. and Facebook Germany on suspicion of abuse of market power by infringing data protection rules. The initial concern was that Facebook might have exploited its dominant position in the social networks market due to potential violations of data protection regulations through the implementation of illegitimate terms and conditions. Such actions could be interpreted as imposing unfair terms on users in a manner that is considered abusive[50, p. 30].

On the other hand, in Brazil, although there is a rule to prevent acts of concentration, its effectiveness is limited in the digital market, due to the legal criteria not adapting to the economic reality of undertakings that offer their main services at zero-price. There is, therefore, a demand for these requirements to be reformulated, so that they become broader and capable of covering transactions involving digital platforms.

■ CONCLUSION

The scenario presented throughout this article makes it clear that the objective criteria imposed by Law no. 12,529/2011, which restrict CADE's jurisdictional limits, are not always aligned with the complexity and real reach of digital platforms.

In summary, the present study identified that the Brazilian regulation of gatekeepers, focusing on the legal aspects of the operation of digital platforms in the national market, reveals an evident gap in their effectiveness, especially in the digital segment.

The rules to prevent mergers require a suited approach to companies that offer services at zero-price. There is an urgent need to review the legal criteria, to enable a more precise and adaptable analysis to the economic nuances of transactions involving digital platforms, thus providing effective regulation consistent with the reality of the Brazilian digital ecosystem.

The discussion surrounding the imposition of behavioral rules aims to find a balance between preserving free competition and preventing anti-competitive practices. It is crucial to consider how eventual standards can be designed to promote a dynamic business environment, so that it can stimulate innovation and fairer competition, without compromising the efficiency and functionality of the digital market.

The establishment of clear and adaptable guidelines can, therefore, be essential to ensure that the actions of gatekeepers are aligned with the principles of Competition Law.

[49] This is the name of the independent competition authority responsible to protect competition in Germany. More information about its functions can be found at https://www.bundeskartellamt.de/EN/AboutUs/Bundeskartellamt/bundeskartellamt_node.html. Accessed on Nov. 12, 2023.

[50] BAGNOLI, V. Questions that Have Arisen since the EU Decision on the Whatsapp Acquisition by Facebook, *Market and Competition Law Review*, vol. iii, no. 01, p. 15-51, 2019.

REFERENCES

ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE. *Working document no. 005/2020*, 2020. Available at: https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/documentos-de-trabalho/2020/documento-de-trabalho-n05-2020-concorrencia-em-mercados-digitais-uma-revisao-dos-relatorios-especializados.pdf. Accessed on: Nov. 12, 2023.

BAGNOLI, V. Questions that Have Arisen since the EU Decision on the Whatsapp Acquisition by Facebook, *Market and Competition Law Review*, v. iii, no. 01, p. 15-51, 2019.

BAGNOLI, V. The big data relevant market. *In:* PORTO, F., *Concorrenza e Mercato:* antitrust, regulation, Consumer Welfare, Intellectual Property, Giuffré Editore, v. 23, p. 73-94, 2016.

BINOTTO, A.; MATIUZZO, M. Objetivos do antitruste e mercados digitais: a reconstrução de uma política pública concorrencial. *In*: ZANATTA, R. A. F.; CONTRI, C. L.; SECAF, H., *Dados, mercados digitais e concorrência*, Letramento, 2022. Available at: https://conteudos.dataprivacy.com.br/livro-dados-mercados-digitais-e-concorrencia. Accessed on: Nov. 12, 2023.

BRAZIL. *Federal Constitution*, October 5, 1988, Brasília, Federal Register, October 5, 2023. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Accessed on: Nov. 12, 2023.

BRAZIL. *Law no. 12.529*, November 30, 2011, Brasília, Federal Register, December 1, 2011, rectified on December 2, 2011. Available at: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm. Accessed on: Nov. 12, 2023.

BRAZIL. *Plataformas digitais*: aspectos econômicos e concorrenciais e recomendações para aprimoramentos regulatórios no Brasil, October 10, 2024. Available at: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-plataformas-consolidado.pdf. Accessed on: Oct. 16, 2025

BRAZIL. Plataformas *digitais no Brasil*: fundamentos econômicos, dinâmicas de mercado e promoção de concorrência, October 22, 2024. Available at: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorios/sre/relatorio-economico_plataformas_publicacao_rev.pdf. Accessed on: Oct. 16, 2025.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. Paz e Terra, v. I, 2nd ed., 1999.

COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY AND INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. *Competition and data protection in digital markets*: a joint statement between the CMA and the ICO, 2021. Available at: https://www.gov.uk/government/publications/cma-ico-joint-statement-on-competition-and-data-protection-law. Accessed on: Nov. 11, 2023.

CRÉMER, J.; MONTJOYE, Y. A.; SCHWEITZER, H. *Competition policy for the digital era*, Publications Office of the European Union, 2019. Available at: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en. Accessed on: Nov. 26, 2023.

DIGITAL REGULATION COOPERATION FORUM. *Multi-agency Advice Service Final Recommendations Report*, 2023. Available at:

https://www.drcf.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/269560/DRCF-Multi-agency-Advice-Service-Final-Report-Recommendations.pdf. Accessed on: Nov. 11, 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Digital Markets Act,* Regulation no. 2022/1925, September 14, 2022, on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives 2019/1937 and 2020/1828. Available at: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1925. Accessed on: Nov. 11, 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *EC Merger Regulation,* Regulation no. 139/2004, January 20, 2004, on the control of concentrations between undertakings. Available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139. Accessed on Nov. 19, 2023.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Bill no. 2,768*, 2022. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417. Accessed on: Nov. 12, 2023.

KLEIN, V.; DOMINGUES, J. O.; GABAN, E. M. Quem tem medo de Lina Khan?. *Justiça do Direito*, v. 35, no. 03, p. 309-331, 2021.

MANSELL, R. Platforms of power. *The London School of Economics and Political Science*, v. 01, no. 43, p. 20-24, 2015. Available at: http://eprints.lse.ac.uk/61318/. Accessed on: Nov. 21, 2023.

MARQUES, C. L. Perspectives for consumer protection in the XXI century. *Macau Journal of Brazilian Studies*, v. 4, no. 01, p. 73-86, 2021. Available at: http://aebm.mo/en/list-29/106. Accessed on: Nov. 11, 2023.

OH, P. B. Gatekeeping. *Journal of Corporation Law*, v. 29, p. 735-800, 2004. Available at: https://ssrn.com/abstract=601361. Accessed on: Nov. 11, 2023.

PARLIAMENT OF THE UNITED KINGDOM. *Online Safety Act 2023*, An Act to make provision for and in connection with the regulation by OFCOM of certain internet services, for and in connection with communications offences and for connected purposes, 2023. Available at: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2023/50/contents/enacted. Accessed on: Nov. 12, 2023.

SENATE OF THE UNITED STATES. *American Innovation and Choice Online Act (S. 2992),* To provide that certain discriminatory conduct by covered platforms shall be unlawful, and for other purposes, 2022. Available at: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2992/text. Accessed: on Nov. 12, 2023.

STUCKE, M. E.; GRUNES, A. P. Introduction: Big Data and Competition Policy. *The Oxford University Press*, 2016. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2849074. Accessed on: Nov. 26, 2023.

THE STATE ADMINISTRATION FOR MARKET REGULATION. *Guidelines for Internet Platform Categorization and Grading (draft for comment)*, 2021. Available at: https://web.archive.org/web/20220228190246/https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202110/P020211029613172534705.doc. Accessed on: Nov. 12, 2023.

AS (IM)POSSIBILIDADES DA REGULAÇÃO NO RIO DE JANEIRO: O PAPEL DA AGENERSA

THE (IM)POSSIBILITIES OF REGULATION IN RIO DE JANEIRO: THE ROLE OF AGENERSA

JULIANA MELLO DE QUEIROZ* | SUYÁ QUINTSLR** | INGRID LESSA WEBER***

RESUMO

O artigo analisa a atuação da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa) na concessão dos serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro, uma vez que a atuação da agência adquiriu novos contornos e abrangência após a entrada das novas concessionárias privadas no setor em 2021. Com o objetivo de compreender as limitações desta regulação, a legislação que cria e regulamenta a fiscalização da Agenersa, o edital e os contratos de concessão, e os processos de reequilíbrio econômico-financeiro oriundos de pleitos das novas concessionárias foram levantados, sistematizados e analisados qualitativamente à luz das categorias "Principal-Agente", "Assimetria Informacional", "Captura do Regulador" e "Ciclo de Vida das Agências Reguladoras". Os resultados indicam que a concessão em curso apresenta inúmeras oportunidades de captura do regulador através de brechas abertas por erros na elaboração do edital e da constatação da porta-giratória entre as instituições públicas e privadas envolvidas.

Palavras-chave: Saneamento básico; Agência reguladora; Concessão; Captura regulatória.

ABSTRACT

The article analyzes the performance of the Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa) in the concession of water and sanitation services in Rio de Janeiro, as the agency's role acquired new contours and scope following the entry of new private concessionaires into the sector in 2021. In order to understand the limitations of this regulatory framework, the study collected and examined the legislation defining Agenersa's oversight powers, the bidding documents and concession contracts, as well as the economic-financial rebalancing proceedings arising from claims submitted by the new concessionaires. The documents were qualitatively analyzed in light of the categories "Principal–Agent," "Information Asymmetry," "Regulatory Capture," and "Regulatory Agencies' Life Cycle." The results indicate that the ongoing concession presents numerous opportunities for regulatory capture through loopholes created by drafting errors in the bidding notice and by the presence of revolving door dynamics between the public and private institutions involved.

Keywords: Basic sanitation; Regulatory agency; Concession; Regulatory capture

* Graduada em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ (2014). Mestranda em Direito Constitucional na Universidade Federal Fluminense (2023-2025). Procuradora do Município de Paracambi desde 2018, com atuação na Procuradoria Administrativa e enfoque em licitações e contratos.
advmellodequeiroz@gmail.com

** Professora Adjunta do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), com atuação na graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES) e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PPGPUR). Doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ), mestre em Ciência Ambiental (UFF) e Bacharel em Ecologia (UFRJ).
suya@ippur.ufrj.br

*** Mestrado em andamento em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Especialização em Sociologia Política e Cultura pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Especialização em Engenharia Sanitária e Ambiental pela Escola Politécnica da UFRJ (CEESA/UFRJ).
ingridlessaw@gmail.com

Recebido em: 07-04-2025 | Aprovado em: 15-02-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A REGULAÇÃO E SUAS (IM)POSSIBILIDADES; 2 O PAPEL DA AGENERSA NA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO RIO DE JANEIRO; 3 OS LIMITES DA REGULAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO EM BLOCOS NO RIO DE JANEIRO; CONCLUSÃO; AGRADECIMENTOS; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa o papel desempenhado pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Rio de Janeiro (Agenersa) na regulação da concessão dos serviços de água e esgoto no estado. Após a divisão de parte do território fluminense em quatro blocos e o leilão dos serviços até então operados pela Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro (CEDAE) em 2021, a agência reguladora se destacou como ator de grande relevância no saneamento básico no estado[1]. Embora sua criação tenha se dado em 2005, após a extinção da Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ), a atuação em maior escala das concessionárias privadas no setor do saneamento ensejou uma regulação estatal de maior proporção, o que abriu mais espaço para as contradições e dificuldades inerentes à atividade regulatória em serviços recém desestatizados. Esses desafios se refletem nos múltiplos processos associados às solicitações de revisões extraordinárias dos contratos que vêm sendo pleiteadas pelas concessionárias desde o início deste processo de concessão.

Partindo da literatura que aborda as oportunidades de captura na regulação[2] [3] [4], este artigo tem como objetivo compreender as limitações e possibilidades da regulação desempenhada pela Agenersa na garantia dos interesses dos usuários dos serviços no âmbito da concessão em blocos no estado do Rio de Janeiro modelada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em última instância, investiga-se em que medida a regulação é capaz de garantir a adequada prestação dos serviços, a modicidade tarifária e a equidade no acesso à água e ao esgotamento sanitário.

Para avaliar a efetividade da organização e dos principais instrumentos regulatórios, foram analisados o edital de concessão, os contratos firmados com as novas concessionárias privadas (Águas do Rio 1, Águas do Rio 4, Iguá Saneamento e Rio+Saneamento), e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro contratual. Ademais, a análise da legislação que cria e regulamenta a atuação da Agenersa foi incluída, considerando que a própria estrutura da agência pode impor limitações importantes. Além desses instrumentos regulatórios, foi analisado o Relatório de Auditoria Governamental realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio

[1] QUINTSLR, S; AROUCA, M.C.G. Desestatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro: avaliação dos primeiros meses de operação das novas concessionárias ou "estamos com saudades da CEDAE". *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana.* v. 16. p. 1-20, 2024.

[2] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional*, v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

[3] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.

[4] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.

de Janeiro (TCE-RJ) em dezembro de 2022, cujo objetivo era avaliar a governança da Agenersa[5]. Finalmente, com o objetivo de ilustrar a ocorrência da porta-giratória, destacamos alguns casos já reportados pela mídia convencional, sem fazer uma busca aprofundada de todas as situações em que funcionários alternaram cargos entre setor público e privado.

Para a análise das solicitações de revisões extraordinárias, mais especificamente no âmbito dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro formulados pelas novas concessionárias, foram selecionados, dentre os "Processos Regulatórios com Impactos Econômicos"[6] publicizados na página da Agenersa até julho de 2024 (momento de encerramento da coleta de dados), os 8 processos classificados pela agência como “Reequilíbrio Econômico-Financeiro”, conforme Quadro 1 a seguir.

Quadro 1

Processos de reequilíbrio econômico-financeiro disponibilizados no site da Agenersa

Número do Processo	**Concessionária Responsável**
SEI-220007/005536/2023	Iguá Saneamento
SEI-220007/004729/2022 SEI-220007/004721/2022 SEI-220007/004726/2022	Águas do Rio 1
SEI-220007/004730/2022 SEI-220007/004725/2022 SEI-220007/004727/2022 SEI-220007/002551/2023	Águas do Rio 4

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir da página virtual da Agenersa, 2025.

Embora haja outros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro realizados por parte das concessionárias, ressalta-se que nossa análise se concentra naqueles que, a partir dos critérios dispostos no Art. 1º da Portaria nº 804 de 10 de julho de 2023 da Agenersa, foram selecionados pela agência reguladora para disponibilização *online*. Com efeito, conforme disposto no Quadro 1, analisamos os documentos de 7 processos da concessionária Águas do Rio, responsável pelos Blocos 1 e 4 da concessão, e 1 processo da concessionária Iguá Saneamento, responsável pelo Bloco 2, de modo que todos os processos analisados estão inseridos no âmbito dos contratos de concessão celebrados em 2021 entre o estado do Rio de Janeiro

[5]AGENERSA. *Auditoria do TCE*. Disponível em: https://www.rj.gov.br/agenersa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/Relatorio-TCE-100805-1-2022.pdf. Acesso em: 05 de fev.2025

[6] AGENERSA. *Processos Regulatórios com Impactos Econômicos*. Disponível em: hsttps://www.rj.gov.br/agenersa/processos-regulatorios-com-impactos-economico. Acesso em: 31 jan. 2025.

e as novas concessionárias que passaram a atuar no território fluminense após o leilão dos serviços da CEDAE.

Os documentos levantados foram codificados manualmente e analisados qualitativamente à luz de categorias teóricas da regulação como "Principal-Agente", "Assimetria Informacional", "Captura do Regulador" e "Ciclo de Vida das Agências Reguladoras". A primeira etapa da análise consistiu na leitura, fichamento e codificação manual de todos os documentos disponíveis no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) em cada um dos 8 processos listados no Quadro 1. Em seguida, realizamos a análise qualitativa deste material textual junto aos demais documentos em análise, identificando em que medida aspectos como as dificuldades de compreensão dos contratos pelo regulador, as contestações dos pleitos das concessionárias e a transparência das informações disponibilizadas se relacionam, a partir das categorias teóricas mobilizadas, a limitações da regulação de contratos de concessão.

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira seção examina de que modo a ampliação do papel regulatório do Estado se relaciona com os processos de desestatização dos serviços públicos. Com o objetivo de compreender as dificuldades regulatórias na concessão dos serviços de saneamento básico, mobiliza-se uma literatura especializada sobre limitações institucionais da regulação e analisam-se categorias centrais do contrato de concessão. A segunda seção dedica-se à caracterização da agência reguladora responsável pelos contratos, descrevendo a estrutura administrativa e burocrática da Agenersa e discutindo suas possíveis implicações para o exercício regulatório. Em seguida, apresenta-se a análise dos processos regulatórios à luz do referencial teórico adotado. Ao investigar a atuação da agência, foi possível identificar incongruências que sugerem a existência de falhas importantes na atual regulação do saneamento básico no Rio de Janeiro. Finalmente, são sintetizados os principais resultados e conclusões da pesquisa realizada.

1 A REGULAÇÃO E SUAS (IM)POSSIBILIDADES

Apesar da ideia de livre-mercado propagada pela ideologia neoliberal, o que ocorre, na realidade, são mercados em que público e privado interagem de diversas maneiras, sendo uma delas a regulação estatal. A regulação é entendida pela economia neoclássica como uma resposta às falhas de mercado, isto é, situações que fogem do ideal de mercado competitivo[7], tal qual a prestação de serviços públicos que operam como monopólios naturais.

A redução da atuação do Estado na provisão de serviços públicos a partir da década de 1990 no Brasil estimulou o debate sobre o papel da regulação pública. No caso brasileiro, a regulação se impôs a partir da Reforma do Estado da década de 1990, cujo plano foi desenvolvido pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira e pela equipe do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e preconizava a limitação da atuação estatal[8]. Dentre as áreas de redução da participação estatal estavam as atividades econômicas e a prestação de serviços públicos - neste caso, cabendo ao Estado regular os contratos de prestação com entes privados, evitando que as firmas abusassem do poder econômico conferido pela

[7] MEIRELLES, D. S. E. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 4, p. 644–660, dez. 2010.

[8] PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523–543, ago. 2006.

situação monopolística. Todavia, a regulação também é sujeita a falhas e distorções[9] que podem prejudicar as partes envolvidas nos contratos.

Embora a política econômica desestatizante tenha como marco inicial no Brasil a década de 1990, o setor do saneamento básico foi uma das últimas áreas de infraestrutura do país a sofrer o influxo privatizante de forma ampla, ocorrido sobretudo após a aprovação da Lei federal nº 14.026/2020, durante o governo do ex-Presidente Jair Bolsonaro (2018-2022). Essa reforma regulatória impôs ao saneamento a racionalidade neoliberal que, em termos jurídicos, é observada no discurso de interesse público em garantir, ao mesmo tempo, a universalização do serviço e a viabilidade econômico-financeira de sua prestação, através da criação de metas contratuais a serem fiscalizadas pelo Estado regulador. Nesse sentido, a teoria do Direito Administrativo, como destaca Marques Neto[10], compreende que a regulação do serviço público permite uma "mediação ativa de interesses", de tal modo que as agências reguladoras, segundo concepção dos administrativistas, são capazes de coordenar os interesses de agentes econômicos e dos consumidores a quem se destina o serviço regulado.

Os problemas provenientes da concessão de serviços públicos são geralmente estudados a partir do modelo Principal-Agente, utilizado para entender as relações de delegação em que o "principal" delega funções a um "agente" – a exemplo da relação estabelecida entre o titular constitucional de um serviço público e aquele que foi contratado para prestá-lo[11]. Os limites dessa relação aparecem quando o agente passa a atuar em interesse próprio e não daquele por quem foi contratado, utilizando para isso a informação que acumula sobre a atividade, que nem sempre está à disposição do Principal ("informação assimétrica").

No caso da concessão de serviços públicos, todavia, não há apenas dois atores na relação e a entrada do regulador, que media, em certo sentido, a relação entre principal (Poder Concedente/Poder Público) e agente (concessionárias privadas) torna o modelo proposto mais complexo. O regulador passa, a partir da concessão, a atuar na regulação e fiscalização dos contratos para garantir que os interesses de contratante, contratado e usuários dos serviços sejam respeitados. No caso da regulação de infraestruturas, um objetivo primordial é promover a universalização do acesso, garantindo a modicidade tarifária, corrigindo falhas de mercado que possam levar a preços abusivos[12] [13] [14]. Assim, o estudo da regulação enquanto atuação do Estado na garantia da adequada prestação dos serviços públicos acaba se direcionando para entender em que medida o agente regulador pode ser capturado, seja pelo ente privado, seja pelo público.

De acordo com Boehm[15], a noção de captura do Estado tem origem na teoria marxista e foi introduzida na teoria econômica por Geor-ge J. Stigler. Desde então, foi objeto de muitos

[9] MEIRELLES, D. S. E. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 4, p. 644–660, dez. 2010.
[10] MARQUES NETO, F. P. D. A. Nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 228, p. 13–30, 1 abr. 2002.
[11] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.
[12] Apesar de o conceito mais amplo de regulação incluir diferentes formas de intervenção do Estado na economia, aqui nos interessa a regulação dos monopólios naturais – conforme exposto anteriormente.
[13] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[14] RAMALHO, P. I. S. *Regulação E Agências Reguladoras*: Governança E Análise De Impacto Regulatório. Brasília Anvisa, 2007.
[15] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

estudos com diferentes perspectivas[16]. Para o autor, a captura se diferencia por três critérios: (1) segundo o agente (indústria ou políticos); (2) pela legalidade (*lobby versus* corrupção); e (3) temporalidade (captura pode ocorrer antes ou depois da regulação).

Segundo parte da literatura, os políticos, imbuídos de interesse na maximização dos votos, buscam manter as tarifas pagas pelos usuários tão baixas quanto possível, sendo realizada alguma ponderação a este respeito apenas quando consideram que o declínio da rentabilidade dos produtores também pode impactar a reprodução de seu poder – seja porque também são eleitores, seja porque tem a capacidade de mobilizar eleitores[17]. As indústrias, por sua vez, buscam maximizar sua rentabilidade e é aí que a questão da informação assimétrica adquire importância: uma vez que a empresa tem informações privadas sobre o custo do serviço, ela pode utilizar o fato de que falta esse conhecimento ao poder público para buscar auferir maior lucro em suas atividades (renda informacional). Caso a fiscalização realizada pelo ente regulador identifique inconformidade nos relatórios de custos apresentados pelos concessionários, é possível que estes tentem buscar a cumplicidade do regulador para que ele não reporte ao poder concedente, frustrando o esforço de aumento de lucratividade da empresa. A partir desta dinâmica é que ocorre o risco de captura do regulador, que, tendo em mãos informações valiosas para o poder público, pode fazer uso de seu poder discricionário para passá-la ou ocultá-la do poder concedente [18] [19] [20].

As formas utilizadas pelas concessionárias para dissuadir o regulador de reportar informações falsas ou erradas podem ser legais ou ilegais - conforme os critérios propostos por Boehm[21] -, incluindo coerção, pagamento de suborno e formas mais sutis de fazer valer os interesses do grupo privado. Os meios coercitivos envolvem, em geral, ameaças (explícitas ou implícitas) ou mesmo violência física e ocorrem com mais frequência em contextos nos quais o Estado de Direito está menos estabelecido[22]. A importância do pagamento de suborno para explicar o conluio entre regulador e regulado levou à aproximação desta literatura com os estudos sobre corrupção e estimulou debates sobre o papel dos salários nas agências reguladoras como incentivos para reduzir o risco de captura. Finalmente, dentre os meios mais sutis, destaca-se o papel da porta-giratória. O fato de muitos funcionários das agências reguladoras terem trajetórias profissionais ligadas ao setor privado, em primeiro lugar, aumenta a possibilidade de um viés pró-indústria, meio no qual foram socializados no mercado de trabalho. Em segundo lugar, a expectativa de um emprego futuro na indústria pode levar reguladores a contribuírem com ela[23].

Nesse ponto, vale retornar aos critérios de diferenciação da captura sugeridos por Boehm[24], notadamente a temporalidade. Segundo o autor, a captura pode ocorrer *ex-ante* -

[16] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[17] *Ibid*.
[18] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.
[19] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.
[20] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[21] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.
[22] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[23] *Ibid.*
[24] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

quando a regulação não existe e interessados na concessão tentam influenciar o próprio desenho das instituições reguladoras -, ou *ex-post*, quando a intenção passa a ser evitar que o regulador reporte inconformidades ao poder concedente[25]. Nos parece interessante refletir sobre a possibilidade de conluio na própria elaboração do Edital e dos contratos, quando a indústria tem a oportunidade de moldá-los conforme seus interesses e, através do fenômeno conhecido como porta-giratória, funcionários que atuaram na modelagem da concessão passam a atuar no setor privado.

Outra ideia interessante presente na literatura sobre captura é a noção de "Ciclo de Vida das Agências Reguladoras" apresentada por Martimort[26], que considera a captura um processo dinâmico com o potencial de moldar os resultados políticos. Para o autor, o risco de captura e a burocratização aumentam com o tempo. O risco de captura é menor no início do contrato, quando há maior interesse público na nova gestão dos serviços. Com o tempo, ocorre o declínio de interesse do legislativo, de órgãos técnicos e dos usuários, o que, paralelamente à interação repetitiva entre regulador e regulado, aumenta a probabilidade de captura. O aumento da burocratização é uma resposta a este processo, pois, através dela, buscase (muitas vezes sem sucesso) reduzir o poder discricionário dos agentes reguladores.

Boehm[27] sugere um esquema explicativo de como distintas formas de regulação de contratos abrem oportunidades de captura. O autor diferencia a regulação por custos da regulação por incentivos. A primeira se desdobra em *cost-plus* e regulação por taxa de retorno. Na regulação *cost-plus*, a concessionária aponta os custos da atividade e faz uma proposta de preço; o regulador, então, examina as informações e autoriza ou não os preços sugeridos. Devido ao problema de assimetria de informação, este procedimento encerra grande risco de manipulação dos custos e, como consequência da identificação da fraude, risco de captura. No modelo que utiliza a taxa de retorno, o regulador determina os custos e estabelece uma taxa "justa" para, a partir destes elementos, definir os preços. Os dois tipos de regulação por custos incluem recompensa financeira pelos riscos empresariais e têm altos custos administrativos devido à necessidade de exame detalhado da planilha de custos.

Já na regulação por incentivos (ou *price-cap*), o Poder Concedente estipula um limite do preço que o concessionário pode cobrar. Como o preço não está vinculado aos custos de prestação dos serviços, há incentivo para aumento da eficiência dos processos, ampliando a rentabilidade. Em teoria, este modelo, desenvolvido no Reino Unido na década de 1980, serviria de incentivo às empresas capitalistas e reduziria tanto os custos de regulação quanto o problema da informação, minimizando o risco de captura. Todavia, Boehm[28] considera que, na prática, como há a necessidade de revisão periódica dos preços-teto, esses momentos de revisão acabam aproximando-no da regulação por custos. Daí o autor conclui que o risco de captura do regulador é sempre expressivo nas concessões de serviços públicos, o que, entretanto, não é visto por ele como uma razão para deixar de regular - alternativa ainda pior se considerados os problemas decorrentes da falha de mercado no monopólio natural[29].

[25] *Ibid.*
[26] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.
[27] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.
[28] *Ibid*.
[29] *Ibid.*

Com efeito, o que se depreende da literatura é que o perigo de captura é alto, especialmente, nas renegociações de preço. Cabe destacar, todavia, que as revisões contratuais ultrapassam os aspectos financeiros e são consideradas parte integrante dos contratos de concessão de serviços públicos. Como evidência Garcia[30], a mutabilidade das concessões no Brasil decorre historicamente das influências do direito administrativo francês, de tal modo que as primeiras experiências de concessão do final do século XIX no país admitiam, assim como as decisões no âmbito do Conselho de Estado da França, a alteração unilateral dos contratos para melhor atender ao interesse público. Nesse sentido, é necessário observar que, assim como o papel do Estado na economia se modifica segundo a fase de acumulação do capital, as concessões e suas características também admitem novos contornos e se tornam mais complexas na contemporaneidade, seja pela natureza dos serviços prestados, seja pelos diversos interesses das frações de classe que circundam essas concessões[31] [32].

Em termos jurídicos, a mutabilidade nos contratos de concessão se relaciona com suas possibilidades de alteração, uma vez que esses contratos estabelecem relações jurídicas de longo prazo suscetíveis a novas conjunturas sociais, econômicas e políticas. Desse modo, a maleabilidade dos contratos se manifesta tanto pela sua complexidade quanto pelo extenso prazo da relação estabelecida. No que tange à estrutura contratual nas concessões de hoje, apresentamos algumas características que denotam a geometria dessas relações jurídicas segundo a literatura do Direito Administrativo, quais sejam: enfoque no caráter multilateral das negociações, participação dos operadores econômicos na concepção e modelagem dos negócios, alocação de risco como tema central do contrato, sobretudo no que se refere ao seu equilíbrio econômico-financeiro, dimensão regulatória e multidisciplinar do contrato sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito, dentre outros[33].

Assim, a atual multilateralidade nas concessões públicas exige a constante equalização de diversos interesses, de tal modo que a modelagem precisa observar os anseios do poder concedente, das concessionárias, acionistas, financiadores, usuários e reguladores. Por essa razão, a própria teoria do Direito Administrativo apresentada por Garcia[34] reconhece que o Estado, seja pelo legislador, seja pelo regulador, deve admitir a interpenetração de interesses públicos e privados que se manifestam nos contratos. No entanto, o que se investiga neste trabalho é a possibilidade material de a regulação garantir uma fiscalização efetiva sobre os serviços públicos prestados pelas concessionárias privadas, à luz dos diversos interesses contrapostos.

Dado que alterações contratuais são inevitáveis, alguns autores apresentam fatores que reduzem o risco de captura, tais como: autonomia das agências reguladoras [35]; transparência

[30] GARCIA, F. A. *A mutabilidade nos contratos de concessão.* São Paulo, SP: Editora Juspodivm, 2022.
[31] ALTHUSSER, L. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Marins Fontes, 1980.
[32] POULANTZAS, N. *Poder político e classes sociais.* Campinas: Editora da Unicamp, 2020.
[33] GARCIA, F. A. *A mutabilidade nos contratos de concessão.* São Paulo, SP: Editora Juspodivm, 2022.
[34] *Ibid*.
[35] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

e criação de procedimentos de compartilhamento de informações [36] [37]; criação de comitês legislativos para monitorar o regulador [38] e a participação dos usuários/cidadãos[39] [40].

No caso dos contratos em questão neste artigo, a metodologia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro utiliza o Fluxo de Caixa Marginal (FCM), ou seja, a "projeção da variação no desempenho do fluxo de caixa da CONCESSIONÁRIA, medindo a influência de alterações das atividades de operações e investimentos decorrentes de um determinado evento sobre o comportamento do caixa da CONCESSIONÁRIA", sempre que isso estiver previsto no contrato (Estado do Rio de Janeiro, 2021 - Anexo 1 do Edital). O FCM começou a ser utilizado em contratos de concessão no Brasil no início dos anos 2000, devido ao entendimento de que o uso da taxa de retorno do Plano de Negócios, no caso de inclusão de novos investimentos em um contrato em curso, gerava ganhos extraordinários ao concessionário. De acordo com Ribeiro[41], isso ocorria porque as taxas de retorno utilizadas em contratos da década de 1990 eram muito mais altas que as vigentes nos anos 2000, quando a melhora da situação econômica fez com que fossem reduzidas. Assim, o uso do FCM buscou solucionar tal distorção, realizando um novo fluxo a cada desequilíbrio - especificamente para inclusão de novos investimentos[42]. Ribeiro[43], todavia, critica o uso do FCM para outras fontes de desequilíbrio, pois ele distorce a matriz de risco do contrato.

O tema dos riscos contratuais foi desenvolvido, originalmente, na experiência britânica de *Private Finance Initiative* (PFI), que guarda relação com o modelo de Parcerias Público-Privadas (PPP) conhecido no Brasil. Nesse sentido, Garcia adverte que a lei brasileira de PPP (Lei federal nº 11.079/2004) trouxe para o arcabouço jurídico nacional a centralidade do risco e sua repartição nos contratos de concessão. Diante disso, a matriz de risco demanda que o edital e o contrato sejam elaborados à luz de um estudo interdisciplinar, a partir de profundo conhecimento sobre a realidade do serviço. Ademais, a repartição de risco, por guardar relação direta com o custo da prestação de serviço, é elemento indispensável a ser analisado por atores econômicos que têm interesse na concessão, uma vez que a falta de critério pode onerar o serviço e prejudicar o retorno financeiro esperado pelo particular.

Em linhas gerais, podemos dizer que a matriz de risco distribui o ônus da prestação do serviço entre as partes e, no caso das concessões em bloco de saneamento no Rio de Janeiro, está detalhada no item 34 do Contrato de concessão ("Equilíbrio econômico-financeiro e alocação de riscos"). Observado determinado risco não assumido por uma das partes, esta fará

[36] *Ibid*.
[37] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[38] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.
[39] *Ibid*.
[40] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[41] RIBEIRO, Maurício Portugal. *Erros e acertos no uso do plano de negócios e da metodologia do fluxo de caixa marginal*. Disponível em: https://pt.slideshare.net/slideshow/erros-e-acertos-no-uso-do-plano-de-negcios-e-da-metodologia-do-fluxo-de-caixa-marginal/16585422. Acesso em: 03 nov. 2024.
[42] LIBERAL, E. G. Fluxo de caixa marginal para reequilíbrios econômico-financeiros nas concessões públicas: considerações sobre o surgimento e atuação do controle externo. *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, v. 14, n. 8, p. 12412–12426, 1 ago. 2023.
[43] RIBEIRO, Maurício Portugal. *Erros e acertos no uso do plano de negócios e da metodologia do fluxo de caixa marginal*. Disponível em: https://pt.slideshare.net/slideshow/erros-e-acertos-no-uso-do-plano-de-negcios-e-da-metodologia-do-fluxo-de-caixa-marginal/16585422. Acesso em: 03 nov. 2024.

jus ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, o qual deverá ser calculado pelo regulador a partir dos dados apresentados pela parte interessada**.** A matriz de risco se constitui enquanto uma cláusula que norteia a análise do regulador nos processos de reequilíbrio econômico e apresenta caminhos possíveis para a recomposição da equação financeira do contrato. Nos contratos em questão, existem treze maneiras distintas de alcance do reequilíbrio econômico, como, por exemplo, revisão de metas contratuais, alteração dos indicadores de desempenho que devem ser observados pelas concessionárias, modificação do valor pago ao poder concedente à título de outorga variável, aumento da tarifa, dentre outras possibilidades, as quais serão analisadas de modo mais detalhado nos processos de reequilíbrio incluídos nesta investigação.

Na próxima seção, a partir deste referencial teórico, buscamos entender o papel da Agenersa, a forma como vem ocorrendo a regulação dos contratos de saneamento estabelecidos em 2021 e 2022 e suas possíveis limitações.

2 O PAPEL DA AGENERSA NA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO RIO DE JANEIRO

No campo normativo, a Agenersa é estruturada pela Lei Estadual nº 4.556/2005, cuja regulamentação ocorre pelos Decreto Estadual nº 3.8618/2005 e 44.217/2017 e pelo seu Regimento Interno. A agência se constitui enquanto uma autarquia em regime especial que regula tanto o serviço de gás canalizado, quanto o abastecimento de água e a coleta e tratamento do esgoto. Assim como ocorreu na esfera federal com a rodada neoliberalizante da década de 1990, impulsionada pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o Rio de Janeiro seguiu a cartilha de privatizações por meio do Plano Estadual de Desestatização, instituído pela Lei Estadual nº 2.470/1995. Nesse cenário, foi criada a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP-RJ) pela Lei Estadual nº 2.686/1997, cuja atribuição era a regulação de todos os serviços concedidos no território fluminense. A agência foi extinta em 2005, no mesmo ano de criação da Agenersa.

No âmbito do saneamento básico, os primeiros contratos regulados pela Agenersa decorreram da concessão dos serviços na Região dos Lagos em 1998 e 2002, oportunidade na qual as concessionárias Águas de Juturnaíba e Prolagos, respectivamente, assumiram o serviço de sete municípios fluminenses. Como as agências no Brasil foram criadas para regular a prestação dos serviços públicos concedidos à iniciativa privada [44] [45], por muito tempo a Agenersa não atuou na regulação da CEDAE. Porém, em 2015, a agência passou a regular os serviços da concessionária por meio do Decreto Estadual nº 45.344, sendo dois dos fundamentos da regulação a necessidade de garantir o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e a universalização do serviço.

Nos últimos anos houve um aumento das atribuições da Agenersa inerente ao cenário de desestatização do setor, de modo que, no cenário atual, a atividade regulatória da agência se manifesta na prestação de serviço oferecido por onze concessionárias distintas. Assim, na análise da atuação da agência a partir da concessão em blocos dos serviços da CEDAE em 2021,

[44] PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523–543, ago. 2006.

[45] RAMALHO, P. I. S. *Regulação E Agências Reguladoras:* Governança E Análise De Impacto Regulatório. Brasília Anvisa, 2007.

os pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro nos permitem investigar como os institutos contratuais estabelecidos na modelagem idealizada pelo consórcio contratado pelo BNDES - como a alocação de risco, o FCM e o Verificador Independente - vêm se configurando.

Ainda, nos pedidos de reequilíbrio, observamos que algumas instâncias regulatórias da Agenersa têm grande relevância, como a Câmara de Política Econômica e Tarifária (Capet), a Câmara de Saneamento (Casan), a Procuradoria e o Conselho Diretor (Codir). Conforme prevê o Decreto Estadual nº 38.618/2005, cabe à Capet, dentre outras atribuições, desenvolver o controle de equilíbrio econômico-financeiro do contrato de modo a garantir a modicidade das tarifas e o retorno de investimentos das concessionárias. Desse modo, a legislação conferiu à Capet um papel estritamente técnico, o que demanda um conhecimento sobre institutos contratuais que possam reverberar sobre os pedidos de reequilíbrio.

Na esfera jurídica, a Procuradoria da Agenersa é prevista como órgão vinculado à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que a insere na estrutura da Presidência da agência, com papel de assessoramento e dever de manifestação em pleitos regulatórios. Assim como ocorre na Capet, há uma presunção de autonomia técnica na atuação do órgão, uma vez que os pareceres elaborados não são vinculativos, o que permite que as decisões administrativas, desde que justificadas, sejam contrárias ao entendimento jurídico. Desse modo, é admissível que o Codir, ao deliberar sobre pedidos de reajuste e revisão de tarifa, se manifeste, por exemplo, de modo contrário ao posicionamento da Procuradoria, como, em certa medida, foi observado no processo SEI-220007/004727/2022.

Por sua vez, o Codir se constitui enquanto órgão deliberativo superior da agência, formado por cinco Conselheiros nomeados pelo Governador com aprovação em audiência pública na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). O Conselho pode ser compreendido como órgão de cúpula da agência e, por seu caráter deliberativo, exerce papel de destaque nos rumos da regulação praticada pela Agenersa. Um ponto importante na legislação estadual é a possibilidade de recondução dos Conselheiros após o término do primeiro mandato, o que hoje é vedado na Lei federal n º13.848/2019, atual lei das agências reguladoras.

A seguir, discutiremos de que maneira a realidade empírica da atuação desta agência na concessão do saneamento no estado do RJ se relaciona às categorias teóricas que endereçam os limites da regulação.

3 OS LIMITES DA REGULAÇÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO EM BLOCOS NO RIO DE JANEIRO

Conforme sugere Boehm[46], a presença do regulador complexifica o estudo da regulação de contratos de concessão de serviços públicos a partir do modelo Principal-Agente. Sob a perspectiva do autor, a atuação da Agenersa enquanto garantidora dos interesses do Poder Público (o Poder Concedente), das concessionárias privadas de saneamento básico (o Agente) e dos usuários do serviço público concedido está sujeita a limitações, especialmente no que

[46] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

tange ao risco de captura, seja pública ou privada[47] [48] [49]. Com efeito, embora a regulação da concessão dos serviços de saneamento modelados pelo BNDES a partir do "leilão da CEDAE" tenha se iniciado em 2021, já é notória - tanto nos oito processos de reequilíbrio econômico-financeiro levantados quanto em outros aspectos relacionados à atuação do ente regulador - a ocorrência de momentos oportunos para a captura[50].

Contudo, a concepção de "Ciclo de Vida das Agências Reguladoras" parece pertinente ao considerarmos a auditoria realizada pelo TCE-RJ em 2022. A fiscalização desse órgão de controle indica um engajamento do interesse público logo no início da concessão, o que, segundo Martimort [51], mitigaria o risco de captura do regulador nesse período. No entanto, isso não exclui a possibilidade de que tenha havido captura *ex-ante*[52] [53], isto é, durante o período de desenho das instituições regulatórias - que incluem, além da Agenersa, os editais e os contratos de concessão.

No caso em questão, a noção da "porta-giratória" também merece atenção, tendo em vista que não existe previsão legal de "quarentena[54]" ou impedimento de contratação dos funcionários que trabalharam na modelagem da concessão dos serviços públicos ou na concessionária pública (CEDAE) por empresas privadas interessadas direta ou indiretamente no processo. Isso levanta preocupações acerca da possibilidade de captura *ex-ante,* com a adoção de um viés pró-indústria pelo regulador na expectativa de um emprego futuro ou, ainda, a uma trajetória profissional ligada ao setor privado[55].

Casos de mudança de emprego do setor público para o privado já foram observados desde a concessão do saneamento no ERJ em 2021. Um exemplo é o do ex-chefe do Departamento de Desestatização e Estruturação de Projetos do BNDES, que atuou durante o período de elaboração dos referidos contratos e assumiu um cargo no setor privado, em uma gestora de investimentos em infraestrutura, logo após o leilão e dois meses antes da assinatura desses documentos pela Águas do Rio e pela Iguá Saneamento. Ainda que o BNDES não se constitua originalmente enquanto ente regulatório, foi o responsável pela modelagem da concessão, de

[47] *Ibid*.
[48] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.
[49] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studie*s, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.
[50] Embora não esteja dentro do escopo deste trabalho, outros atores também aparecem como uma instância decisória e tornam a regulação ainda mais complexa, como ocorre com a estipulação do juízo arbitral. Em decisão tomada por árbitros privados, foi determinado no início de 2025 que R$ 828 milhões de outorga fossem depositados em juízo sem que o estado do Rio de Janeiro pudesse executar esse recurso enquanto fosse discutido possíveis prejuízos com o alto número de beneficiados pela tarifa social.
[51] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studie*s, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.
[52] *Ibid*.
[53] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.
[54] Previsões do que convencionou-se chamar de quarentena existem na legislação brasileira. A Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013), por exemplo, dispõe que, após exercício de cargo ou emprego no âmbito do Executivo Federal, aqueles sujeitos ao efeito da lei ficam proibidos, por seis meses, "de prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do exercício do cargo ou emprego" (Art. 6º). Já a Lei das Agências Reguladoras prevê a proibição de que membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada prestem serviço no setor regulado por seis meses contados da saída do cargo (Art. 8 º). Além destas leis, a Lei das estatais (Lei nº 13.303/2016) e normas infralegais também impõem controles destinados a evitar os potenciais danos da porta-giratória ao interesse público.
[55] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.

modo que a ida de um funcionário de alto escalão para o setor privado em área correlata ao cargo que ocupava no banco público se assemelha às condutas vedadas, por exemplo, pela Lei nº 12.813/2013. Dessa forma, consideramos que o acesso a informações privilegiadas justificaria o instituto da quarentena, evitando suspeitas de que interesses do setor privado tenham prevalecido na elaboração do Edital e dos contratos.

Outro caso relevante é o do atual Vice-presidente da AEGEA saneamento (controladora da Águas do Rio) que, depois de alguns anos trabalhando em grupos privados do setor, foi nomeado para a Diretoria de Saneamento e Grande Operação da CEDAE, e lá permaneceu durante a consulta pública que precedeu a concessão. Em 2021, voltou ao grupo AEGEA, assumindo a presidência da Águas do Rio e, em março de 2024, tornou-se vice-presidente da AEGEA saneamento. Em relação à própria agência reguladora, há o exemplo da atual Secretária Executiva para Assuntos Regulatórios e Administrativos da Agenersa, que atuou entre 2021 e 2022 como advogada (especialista jurídico regulatório) na Iguá[56]. Esses exemplos (que não são únicos) do trânsito de funcionários entre público e privado demonstram a possibilidade de compartilhamento de informações sensíveis entre gestores públicos e companhia privada e de um viés pró-concessionárias na regulação, conforme aponta a literatura.

Ademais, destacamos o fato do atual Presidente de Agenersa ser, originalmente, Delegado de Polícia Civil do Estado Rio de Janeiro (PCERJ). Ainda que sua experiência profissional não guarde relação com a seara do serviço público de saneamento ou mesmo com a regulação, seu currículo demonstra um capital político anterior à concessão dos serviços da CEDAE: em 2018-2019, atuou como representante da PCERJ durante a Intervenção Federal na segurança pública do Rio de Janeiro decretada pelo então Presidente Michel Temer (2016-2018). Assim, no que tange ao caráter técnico reivindicado no âmbito das agências reguladoras, o arcabouço profissional do agente que ocupa o maior cargo da Agenersa parece caminhar em sentido contrário, uma vez que a articulação política aparenta se sobrepor às questões eminentemente técnicas.

Nesse sentido, a experiência da concessão do saneamento no Rio de Janeiro aponta que a categoria da porta-giratória se manifesta no setor - o que, na concepção da literatura sobre o tema, pode levar a um conflito entre o interesse público e o privado. Diante do exposto, é importante considerar a captura do regulador como um processo dinâmico[57], cujas oportunidades variam a depender da temporalidade da regulação[58]. Além disso, como apresentam Boehm [59] e Dal Bó [60], medidas que implementem uma maior participação do usuário na regulação e a garantia de procedimentos mais transparentes, com o compartilhamento público de informações, podem reduzir os riscos de captura do regulador. Ressaltamos, a partir da investigação, que a Agenersa apresenta desafios nesses quesitos, de modo que o TCE-RJ (2022) destaca, com relação à agência, a falta de transparência dos atos de gestão - exemplificada

[56] AMADO, Guilherme. Porta giratória às avessas no governo do Rio de Janeiro. *Metrópoles*, 2 fev. 2024. Disponível em: https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/porta-giratoria-as-avessas-no-governo-do-rio-de-janeiro. Acesso em: 05 fev. 2025.

[57] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.

[58] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

[59] *Ibid*.

[60] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.

pela falta de regras para restrição de acesso aos processos - e um reduzido estímulo à participação social - manifestado pela ausência de procedimentos claros para a realização de consulta e audiências públicas.

Com efeito, identificamos que a prática persiste na Agenersa em processos regulatórios de significativa repercussão social. Em novembro de 2024, a divulgação de aumento do preço da tarifa de água e esgoto nos quatro blocos oriundos da concessão do serviço pela mídia hegemônica surpreendeu a sociedade civil, a academia e os movimentos sociais, uma vez que a decisão do Codir foi publicizada em meio à crise de abastecimento que atingiu o Estado e logo após o rompimento de uma adutora que causou a morte de uma idosa na zona norte do município do Rio de Janeiro. Embora os procedimentos tenham se iniciado meses antes da decisão final proferida na sessão regulatória do Codir, até a data de fechamento deste artigo os quatro processos nos quais transcorreram a decisão da agência (SEI 480002/001912/2024, SEI 480002/001913/2024, SEI 480002/001914/2024 e SEI 480002/007639/2024) não foram publicizados no site da agência.

De fato, a falta de transparência impediu um controle social prévio sobre a atuação regulatória da agência nesse tema. Além disso, a ausência de consulta ou audiência pública fragiliza a legitimidade da decisão, a qual impacta diretamente a vida dos usuários do serviço. Nesse cenário, foi proposta uma ação popular pelo Deputado Estadual Jari (PSB) para questionar a metodologia de deferimento do reajuste, já que a fórmula paramétrica, além de considerar o Índice de Tarifa Social (ITS), que passou a incidir a partir do terceiro ano de concessão, também observa o Índice de Desempenho Geral (IDG), o qual guarda relação direta com a qualidade do serviço prestado à população do Rio de Janeiro.

Desse modo, ainda que se reivindique uma suposta neutralidade e atuação técnica das agências, é de se questionar a efetividade da regulação no âmbito do saneamento básico após a concessão dos serviços da CEDAE. Em meio à flagrante piora na prestação de serviço, com o significativo número de 82.411 processos judiciais propostos de 2022 até 2024, apenas em face da Águas do Rio, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), a agência autorizou o aumento de 14,28% para a Rio + Saneamento, de 11,49% para a Iguá Saneamento, de 9,83% para a Águas do Rio - Bloco 1 e de 12,78% para a Águas do Rio - Bloco 4. Pelo levantamento aqui realizado, os quatro processos citados acima foram os primeiros que repercutiram diretamente no aumento do preço da tarifa e, curiosamente, conforme mencionado, não foram publicizados na página da Agenersa em “Processos Regulatórios com Impactos Econômicos”.

Ainda quanto ao tema da ausência de publicização, nos cabe citar o processo SEI 480002/000521/2023. Por meio de um acordo celebrado, porém ainda não homologado pelo Codir, o ERJ autorizou o aumento do preço da tarifa por erro no edital no que tange ao percentual de cobertura do esgotamento sanitário. De fato, conforme apresentado pela Águas do Rio, oito municípios não possuem qualquer cobertura, embora em alguns casos o edital tenha indicado, a partir de dados fornecidos pela CEDAE, percentuais elevados: por exemplo, enquanto para o município de Cantagalo consta 87% de cobertura de esgoto, o valor real é de 0%. Chama atenção, assim, o fato de que este processo, assim como os mencionados acima, não havia sido publicizado na categoria de processos com impactos econômicos pela agência reguladora até o fechamento da pesquisa e, ainda, que um erro na elaboração do edital vá impactar negativamente a população.

A ausência de transparência, além de impedir o acesso à informação, dificulta a articulação das entidades da sociedade civil, movimentos sociais e academia que acompanham a atuação das novas concessionárias privadas. Além dos processos de reequilíbrio envolverem uma metodologia própria de cálculo que exige a compreensão de temas que ultrapassam a esfera estritamente jurídica, a natureza multilateral dos contratos de concessão repercute nos interesses de atores sociais diversos. Assim, neste processo de majoração da tarifa, o interesse dos usuários e da coletividade em conhecer o caso e participar do debate público foi colocado em segundo plano em detrimento do interesse da Águas do Rio e do poder concedente em garantir o transcurso do processo sem uma possível mobilização social.

Já no âmbito do funcionalismo público da agência, o TCE-RJ (2022) identificou que os baixos salários configuram uma possibilidade de captura dos servidores. Na esfera do Conselho-Diretor, por sua vez, a Corte destacou que a recondução nos cargos do Codir e a ausência de regras para a substituição dos seus membros comprometem a autonomia decisória da Agenersa. Por essa razão, o controle externo exercido pelo Tribunal reconheceu a possibilidade de captura não apenas dos servidores efetivos, como também dos conselheiros, os quais exercem papel de destaque no órgão deliberativo. No entanto, a auditoria limitou-se a apontar uma possível captura político-partidária praticada dentro das estruturas estatais, sem analisar as chances de captura pelo poder econômico exercido pelas concessionárias.

Ainda em sede da auditoria realizada pelo TCE-RJ (2022), a ausência de participação social é um ponto que merece destaque pelo déficit de legitimidade democrática nas decisões da agência. No campo normativo, o Regimento Interno da Agenersa prevê a possibilidade de consulta pública quando o caso envolver “assunto de interesse geral”. No entanto, não há uma definição sobre como determinar se uma pauta regulatória possui uma repercussão geral, o que demonstra certo contrassenso no regimento, uma vez que todo serviço público repercute de forma direta na vida da coletividade, o que justificaria uma maior abertura para o controle social na atuação da Agenersa. Conforme estipula o regimento da agência, é atribuição do Codir deliberar, em conjunto com o poder concedente, usuários, concessionárias e sociedade civil sobre a realização de audiências públicas. Ao consultarmos o site da agência, identificamos, até a conclusão deste trabalho, o seguinte cenário: i) ausência de consulta pública formulada sobre saneamento básico após a concessão e ii) as audiências públicas publicizadas no site da agência não foram realizadas no âmbito da Agenersa, mas sim em sede do Poder Legislativo - seja na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), seja em Câmaras Municipais.

Ademais, durante o levantamento dos documentos que compõem os processos regulatórios em análise neste trabalho, nos deparamos com alguns arquivos bloqueados para acesso público no SEI, dificultando a compreensão do estágio em que se encontram alguns pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro (SEI-220007/004721/2022, SEI-220007/004730/2022 e SEI-220007/004729/2022) e, no caso da Iguá (SEI-220007/005536/2023), a compreensão da argumentação integral que justifica os pedidos - visto que o pleito em si é o documento que não está disponível. Em consonância, a supracitada auditoria realizada pelo TCE-RJ destacou que os processos da Agenersa no SEI “apresentam restrição de acesso indevidamente fundamentada” (TCE-RJ, 2022, p. 40), indicando a falta de transparência na definição dos critérios

de disponibilização das informações ao público. Assim, com o comprometimento da transparência da informação, crucial para o controle social da concessão de serviços públicos, eleva-se o risco de captura[61].

Ainda assim, a análise dos documentos disponibilizados e desbloqueados no SEI revelou aspectos importantes com relação aos limites da regulação dos contratos em questão. Nesse contexto, destaca-se a notória dificuldade das instâncias regulatórias da Agenersa em analisar os pedidos de reequilíbrio. Como exemplo, no processo SEI-220007/004721/2022, em que a Águas do Rio solicita desconto no valor das faturas de água para o Bloco 4 devido a supostas falhas no fornecimento pela CEDAE, a definição do órgão com a devida competência técnica para a análise do pleito de reequilíbrio gera dúvidas no regulador. Ainda, no processo SEI-220007/005536/2023, a Iguá alega um prejuízo de R$ 485 milhões devido a discrepância entre o índice de Perdas da Distribuição (IPD) previsto no contrato e o IPD inicial real verificado no início da concessão do Bloco 2. Em resposta ao pleito, a Casan aponta a complexidade na análise dos documentos apresentados e solicita à Iguá uma apresentação detalhada sobre a metodologia empregada para o cálculo, evidenciando uma discrepância entre o conhecimento técnico do regulador e o da concessionária.

De fato, a literatura ressalta o problema da informação assimétrica entre a empresa, dotada de informações sobre os custos relacionados à prestação dos serviços, e o poder público. No entanto, caberia ao regulador o preenchimento desse *gap* informacional [62], processo sujeito, inclusive, à captura [63] [64] [65]. Embora se verifique, nos processos analisados, a referida dificuldade de compreensão técnica, à medida que o regulador se apropriar de novas informações, é imprescindível buscar formas de prevenir tentativas da empresa de bloquear a passagem de informações chave ao poder concedente[66].

A evidente assimetria de informações entre o regulador e as empresas privadas já indica limitações importantes na regulação dos contratos em questão. Especialmente, chama atenção o fato da Capet, órgão da Agenersa responsável pelo controle do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, se equivocar com relação a categorias contratuais essenciais: no supracitado processo SEI-220007/004727/2022, a Capet nega o pedido de reequilíbrio pleiteado pela Águas do Rio a partir de um cálculo que toma como base os lucros da concessionária, o que se assemelha à metodologia da taxa interna de retorno; porém, a concessionária reivindica o uso do FCM como metodologia para o cálculo de reequilíbrio, conforme previsto, de fato, no contrato de concessão.

Em alguns casos, a CEDAE parece ingressar como mais um agente no processo e reduzir a assimetria de informações, dado que conhece bem tanto os custos do fornecimento de água na área de concessão como outras peculiaridades da prestação do serviço, como identificamos no processo SEI - 220007/002551/2023. No processo em questão, a Águas do Rio, que

[61] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional*, v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005

[62] MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studies*, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.

[63] *Ibid*.

[64] DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.

[65] BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

[66] *Ibid*.

atua na área do Bloco 4, informou haver um desequilíbrio contratual pela demora no deferimento do reajuste referente ao período de 2022 - 2023 e por identificar número maior de economias submetidas à tarifa social do que aquele previsto anteriormente no edital. O Bloco 4, além de englobar municípios da Baixada Fluminense, também corresponde aos bairros da Zona Norte e da área central do município do Rio de Janeiro. Por esses motivos, a concessionária informou à Agenersa e ao Poder Concedente que, de modo unilateral, realizaria um desconto de 27% no preço da água comprada da CEDAE no âmbito do contrato de interdependência celebrado entre as duas concessionárias.

Porém, como destacado pela CEDAE ao longo do processo, a Águas do Rio considerou, para fins do cálculo do índice de tarifa social (ITS), tanto economias inativas como as áreas de favela do município do Rio de Janeiro - que, segundo o contrato, não podem ser contabilizadas no cálculo do ITS. Assim, o critério utilizado pela concessionária privada estaria incorreto por inobservar os critérios seguidos anteriormente pela CEDAE para a concessão do benefício. A opção das partes envolvidas (estado do Rio de Janeiro, CEDAE e Águas do Rio) foi pelo desconto de 22% sobre o preço da água vendida pela estatal para a concessionária privada pelo prazo de 6 meses, a contar de junho de 2023, sendo esse prazo prorrogável. No entanto, por não haver definição específica sobre até quando o acordo produzirá efeito, o caso foi levado para análise da Câmara Administrativa de Solução de Controvérsia do estado do Rio de Janeiro e, até a data de conclusão deste texto, seguia sem uma definição específica.

Merece destaque, aqui, a opção sugerida pela concessionária, e resguardada pela Agenersa, de desconto no preço da água vendida pela CEDAE por um erro que não pode ser imputado à companhia estadual. Como apresentado pela estatal e em alguma medida ratificado pela Procuradoria da agência, o compromisso financeiro estabelecido pode impactar a qualidade do serviço prestado, uma vez que a saúde econômica da estatal pode ser afetada pelo acordo. Porém, no âmbito estritamente jurídico, o que ficou estabelecido foi o diferimento do pagamento, de tal modo que o estado do Rio de Janeiro se comprometeu a arcar com eventuais prejuízos suportados pela CEDAE de maneira indevida. Contudo, a experiência aponta para possíveis dificuldades para a revisão de eventuais prejuízos, uma vez que, mesmo ultrapassado o prazo de vigência do compromisso, este permanece produzindo efeito e impondo à empresa o ônus financeiro.

O acordo celebrado possui natureza cautelar até que a decisão final do processo SEI - 220007/004727/2022 seja proferida pela Agenersa. No caso sob análise, a Águas do Rio alegou que a mudança no índice de reajuste anual, a alteração da sua data base e a não aplicação do índice de tarifa social no período de 2021-2022 deram causa a um desequilíbrio econômico-financeiro. Embora o contrato tenha previsão expressa para a aplicação do índice apenas a partir do terceiro ano, a concessionária alegou que o percentual acima de 5% de tarifa social corresponde a um risco não assumido, motivo pelo qual o reequilíbrio deveria ocorrer. [67]

Ademais, como alertado no primeiro parecer jurídico, áreas irregulares, sejam elas urbanizadas ou não urbanizadas no município do Rio de Janeiro, não devem entrar no cômputo para fins de cálculo do ITS. Além disso, como previsto no contrato, e ratificado pela Secretaria da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro, os critérios para concessão de tarifa social deveriam ser os mesmos seguidos pela CEDAE nos termos do Decreto estadual nº 25.438/1999. Ainda, como alertado pela Procuradoria, em novembro de 2021 a estatal celebrou com a Águas do

[67] Vale ressaltar que, durante as Audiências Públicas que precederam a concessão, pesquisadores denunciaram que havia muito mais de 5% de economias contempladas por tarifa social no RJ.

Rio um acordo no qual foi estabelecido o compromisso de manutenção das práticas comerciais de leitura, faturamento e arrecadação seguidas pela companhia estadual.

Embora a concessionária e municípios diversos da Baixada Fluminense tenham solicitado o uso do CadÚnico como critério, a Procuradoria rechaçou de início a possibilidade de combinação do critério atual com a utilização do CadÚnico como sugerido pela concessionária sem que antes houvesse consulta à agência sobre tal possibilidade. O órgão jurídico destacou que não caberia à concessionária alterar de modo unilateral o critério historicamente utilizado, já que a conduta da Águas do Rio em cadastrar usuários como beneficiários da tarifa social à revelia da manifestação prévia da agência poderia causar um impacto econômico e social para os usuários envolvidos, uma vez que a decisão poderia ser revista após a análise da Agenersa.

Desse modo, frente à falta de clareza no contrato e pelos argumentos apresentados pela concessionária, a Procuradoria reiterou o que está previsto no Anexo III do contrato de concessão. Assim, as economias beneficiadas por tarifa social nas áreas irregulares do município do Rio de Janeiro, sejam consideradas urbanizadas ou não urbanizadas, não devem entrar no cálculo para aferição do reequilíbrio econômico-financeiro. Isso é importante porque as áreas não urbanizáveis não são consideradas para fins de meta de universalização, mas as irregulares urbanizáveis sim e, por essa razão, também poderiam incidir para fins de reequilíbrio. Contudo, o órgão jurídico destacou que compete à Casan, à Capet e eventualmente ao Verificador Independente consolidar um entendimento que subsidie a decisão do Codir.

O processo em questão demonstrou como o caráter diretivo do Conselho-Diretor norteia a regulação na Agenersa. Embora haja acordo celebrado no qual a Águas do Rio se compromete a manter as mesmas práticas comerciais da CEDAE, além de não haver consulta prévia à agência, o Codir autorizou a soma de critérios para a concessão de tarifa social. No entanto, como apresentado pelo órgão jurídico, não caberia à concessionária, de modo unilateral, utilizar o CadÚnico como parâmetro e criar um direito para indivíduos em situação de vulnerabilidade social que, caso retirado, pode gerar um impacto social e financeiro prejudicial para as famílias que passaram a ser beneficiadas pela tarifa social. Pelo levantamento feito no processo, não há qualquer medida sancionatória contra a Águas do Rio pela conduta praticada sem respaldo no contrato ou mesmo na legislação correspondente. Nesse sentido, identificamos que a autorização do Codir, sem a abertura de um procedimento sancionatório, aproxima os fatos analisados de uma possível captura do órgão de cúpula da Agenersa.

■ CONCLUSÃO

Neste artigo, buscamos avançar no entendimento dos limites da regulação no setor de saneamento a partir do estudo da atuação da Agenersa frente às concessões em bloco ocorridas no ERJ em 2021. A literatura crítica sobre o tema aponta que a regulação, a despeito de tentar solucionar as falhas de mercado, também está sujeita a falhas e que a pretensa neutralidade do regulador raramente é observada. A multiplicação de agentes envolvidos e seus interesses divergentes tornam a tarefa do regulador ainda mais complexa e contraditória em sua essência.

No caso fluminense aqui investigado, além de “principal” (poder público), “agentes” (companhias privadas) e regulador, estão envolvidas: as prefeituras, que são as titulares dos

serviços no interior do estado; a CEDAE, antiga operadora nos municípios e atualmente responsável pela produção e venda da água tratada nos macro-sistemas de abastecimento da Região Metropolitana; além de uma série de interessados, tais como o poder legislativo (que vem organizando Audiências Públicas sobre o tema, frente aos diversos conflitos observados), o TCE-RJ (que realizou a auditoria analisada), movimentos populares e a população em geral. Esse interesse, vale mencionar, ajuda a prevenir a captura pelas empresas, mas, como indica a literatura, a atenção aos contratos dificilmente se mantém alta no longo prazo.

Algumas coisas chamaram atenção na análise dos documentos aqui realizada. Em primeiro lugar, a pesquisa demonstrou que erros no Edital de concessão - alguns deles apontados por movimentos sociais e pela academia durante as Audiências Públicas que precederam a concessão - estão abrindo espaço para solicitações de revisões extraordinárias por parte das novas concessionárias. Os erros até agora identificados dizem respeito, entre outras coisas, aos percentuais equivocados de cobertura de esgotamento sanitário considerados no momento da concessão e à população beneficiária com tarifa social. O reequilíbrio contratual vem sendo buscado de diversas formas, como descontos no valor da água comprada da CEDAE, descontos nas outorgas e aumento de tarifa de água para o consumidor. De acordo com a literatura, essas renegociações são momentos críticos para a captura do regulador. No caso em estudo, a Agenersa vinha, até recentemente, negando o aumento da tarifa acima da inflação, até que, finalmente, em novembro de 2024, acatou o pleito das concessionárias, tendo assegurado apenas que não ocorressem dois aumentos em menos de um ano. Vale destacar que, para evitar tal aumento, uma das soluções foi o desconto no valor da água vendida pela CEDAE, causando prejuízos à companhia que já tinha sido fragilizada pela concessão e que, agora, sofre ameaças de abertura de seu capital.

Em segundo lugar, há problemas relativos à transparência: os processos que já resultaram em aumentos de tarifa não são de fácil acesso e, até a conclusão desta pesquisa, não constavam na página em que a Agenersa publiciza os “Processos Regulatórios com Impactos Econômicos”; existem vários documentos nos processos com acesso restrito, impossibilitando o acompanhamento integral pela população; e, finalmente, a apresentação dos documentos no SEI é burocrática e técnica, não havendo sínteses de fácil compreensão para os interessados. O entendimento dos processos requereu, assim, uma análise documental sistemática.

A análise confirmou o problema de assimetria de informações decorrente das delegações e o desconhecimento de detalhes da operação dos serviços pelas câmaras técnicas da Agenersa. As lacunas de informação foram, em parte, supridas pela CEDAE que, tendo gerido os serviços por décadas, tem conhecimento profundo da operação dos sistemas e de seus custos. Finalmente, a ocorrência da porta-giratória levanta dúvidas sobre a possibilidade de captura que, como indica a literatura, pode ocorrer antes da regulação contratual propriamente dita, abarcando os processos de construção dos próprios instrumentos de regulação, como Editais e contratos.

Por fim, destacamos algumas limitações do trabalho aqui desenvolvido. Ainda que a noção de captura do regulador tenha sido mobilizada e que faça sentido no estudo proposto, observar o momento de captura é improvável, especialmente quando ela ocorre através de meios ilegais ou corrupção. O que foi possível demonstrar foi a multiplicação de oportunidades de captura através das brechas abertas pelos erros do edital e a presença persistente da porta-giratória entre as instituições públicas e privadas envolvidas. De fato, as companhias privadas, ao longo do tempo, vêm utilizando a matriz de risco do contrato a seu favor, sempre

que um risco atribuído à parte pública acaba por causar alegados prejuízos a elas. Além disso, uma ampliação da análise documental realizada (aqui restrita aos processos indicados pelo próprio regulador como tendo impactos econômicos), a partir de buscas sistemáticas no SEI, poderia prover mais evidências das limitações da regulação.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem à FAPERJ (bolsa E-26/204.499/2024), ao CNPq (auxílios E-26/204.499/2024 e 442850/2023-9), e à Capes (auxílio 88881.987150/2024-01).

REFERÊNCIAS

AGENERSA. *Auditoria do TCE*. Disponível em: https://www.rj.gov.br/agenersa/sites/default/files/arquivos_paginas_basicas/Relatorio-TCE-100805-1-2022.pdf. Acesso em: 05 de fev.2025.

AGENERSA. *Processos Regulatórios com Impactos Econômicos.* Disponível em: hsttps://www.rj.gov.br/agenersa/processos-regulatorios-com-impactos-economico. Acesso em: 31 jan. 2025.

AMADO, Guilherme. Porta giratória às avessas no governo do Rio de Janeiro. *Metrópoles*, 2 fev. 2024. Disponível em: https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/porta-giratoria-as-avessas-no-governo-do-rio-de-janeiro. Acesso em: 05 fev. 2025.

BOEHM, F. Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de economía institucional,* v. 7, n. 13, p. 245–263, 2005.

DAL BO, E. Regulatory Capture: A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 22, n. 2, p. 203–225, 1 jun. 2006.

GARCIA, F. A. *A mutabilidade nos contratos de concessão.* São Paulo, SP: Editora Juspodivm, 2022.

LIBERAL, E. G. Fluxo de caixa marginal para reequilíbrios econômico-financeiros nas concessões públicas: considerações sobre o surgimento e atuação do controle externo. *Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)*, v. 14, n. 8, p. 12412–12426, 1 ago. 2023.

MARQUES NETO, F. P. D. A. Nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, v. 228, p. 13–30, 1 abr. 2002.

MARTIMORT, D. The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs. *Review of Economic Studie*s, v. 66, n. 4, p. 929–947, out. 1999.

MEIRELLES, D. S. E. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? *Cadernos EBAPE.BR*, v. 8, n. 4, p. 644–660, dez. 2010.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 4, p. 523–543, ago. 2006.

QUINTSLR, S; AROUCA, M.C.G. Desestatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro: avaliação dos primeiros meses de operação das novas concessionárias ou "estamos com saudades da CEDAE". *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana.* v. 16. p. 1-20, 2024.

RAMALHO, P. I. S. *Regulação E Agências Reguladoras:* Governança E Análise De Impacto Regulatório. Brasília Anvisa, 2007.

RIBEIRO, Maurício Portugal. *Erros e acertos no uso do plano de negócios e da metodologia do fluxo de caixa marginal*. Disponível em: https://pt.slideshare.net/slideshow/erros-e-acertos-no-uso-do-plano-de-negcios-e-da-metodologia-do-fluxo-de-caixa-marginal/16585422. Acesso em: 03 nov. 2024.

A NOVA SISTEMÁTICA DO REGISTRO DE AGROTÓXICOS E O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: QUAIS INTERRELAÇÕES?

THE NEW SYSTEM FOR PESTICIDE REGISTRATION AND THE NATIONAL FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY SYSTEM: WHAT INTERRELATIONS?

FELIPE FRANZ WIENKE* | ISABELA PEIXER GALM BERNARDES** | ELORA ELOI R. RIOS DOS REIS***

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos das novas diretrizes de registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Inicialmente, é apresentado o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, sua inserção no ordenamento jurídico brasileiro e sua relação com o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada. Em seguida, discute-se a produção de alimentos e o uso de agrotóxicos na dinâmica produtiva brasileira. Por fim, é realizada uma análise comparativa sobre a Lei 7.802/1989 e a Lei 14.785/2023, destacando as principais alterações introduzidas no processo de registro, seus impactos e suas implicações para o controle de agrotóxicos no contexto apresentado. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica, complementada por uma pesquisa documental das legislações pertinentes. Conclui-se que a flexibilização promovida pela nova lei pode ser refletida no sistema de registro, caracterizando um retrocesso em perspectiva socioambiental para a Segurança Alimentar e Nutricional.

Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação; Segurança Alimentar e Nutricional; Registro de Agrotóxicos; Lei Federal n. 14.785/2023; Regulação ambiental

ABSTRACT

This article aims to analyze the impacts of the pesticide registration guidelines established by Law N. 14,785/2023 on the Brazilian National System of Food and Nutritional Security. Initially, it presents the concept of Food and Nutritional Security, its inclusion in the legal framework, and its relation with the Human Right to Adequate Food and Nutrition. Subsequently, it discusses the production of food and the use of pesticides in Brazil's productive dynamics. Finally, a comparative analysis is conducted between Law N. 7,802/1989 and Law N. 14,785/2023, highlighting the main changes introduced in the registration process, their impacts, and their implications for pesticide control in the outlined context. It is concluded that the relaxation promoted by the new law may lead to a loosening of the registration system, representing a setback from a socio-environmental perspective for food and nutritional security.

Keywords: Human Right to Adequate Food; Food and Nutritional Security; Pesticide Registration; Law N. 14,785/2023; Environmental Regulation.

*Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Professor da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
felipefw@gmail.com

**Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
isabelagalm@gmail.com

***Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).
eloraeloi@gmail.com

Recebido em: 24-06-2025 | Aprovado em: 21-05-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A EMERGÊNCIA DA NOÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO; 2 A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E OS IMPACTOS DO USO DE AGROTÓXICOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL; 3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI 7.802/1989 E A LEI 14.785/2023; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é reconhecida como direito social, integrante do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada (DHANA), e constitui eixo central de políticas públicas nacionais voltadas à garantia do acesso a alimentos. Sua efetivação, no entanto, enfrenta desafios, uma vez que se relaciona diretamente ao modelo de produção agrícola e aos instrumentos regulatórios que disciplinam o uso de agrotóxicos. Nesse contexto, as alterações promovidas pela Lei n. 14.785/2023 no sistema de registro dessas substâncias suscitam debates acerca de seus impactos sobre os objetivos da SAN. Isso porque esses ativos contribuem para a degradação ambiental e apresentam riscos à saúde humana, o que reforça a relevância dos debates sobre seus impactos, especialmente considerando que o Brasil figura entre os maiores consumidores dessas substâncias no mundo[1, p. 8]. Assim, o presente trabalho analisa a relação entre a nova sistemática de registro de agrotóxicos e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir da investigação do marco jurídico aplicável, do modelo produtivo agrícola e das transformações normativas introduzidas pela nova norma.

A legislação, nesse contexto, possui importante papel regulatório, devendo estabelecer diretrizes para o desenvolvimento agrícola em conformidade com a proteção socioambiental. A Lei 7.802/1989 foi um marco para o setor, determinando critérios estruturados para o registro de agrotóxicos, que é o principal instrumento de controle dessas substâncias. No entanto, este procedimento foi modificado significativamente com a promulgação da Lei 14.785/2023, que flexibilizou estes parâmetros. A reconfiguração regulatória, dessa forma, evidencia um cenário de tensão entre o desenvolvimento da produção agrícola e a necessidade de observância de critérios rigorosos de proteção à saúde humana e ao meio ambiente, que são elementos indissociáveis da SAN. Coloca-se, portanto, em questão a compatibilidade entre a flexibilização dos mecanismos de controle e os compromissos jurídicos assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de direito à alimentação adequada e à proteção socioambiental.

Nesse sentido, esta pesquisa apresenta o seguinte problema: as diretrizes do registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 comprometem os objetivos de segurança alimentar e nutricional do Brasil? A hipótese de pesquisa oferece uma resposta positiva, uma vez que as novas diretrizes regulatórias, ao flexibilizarem os critérios de aprovação e uso de novos produtos, prejudicam a operacionalidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, o objetivo geral pretendido é analisar os impactos das diretrizes de registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 sobre a segurança alimentar no

[1] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Pesticides use and trade 1990–2021. FAOSTAT Analytical Brief 70. Rome, 2023. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/222f250c-3764-401b-98c7-f52a699dd65c/content. Acesso em: 3 set. 2024.

Brasil.

No que concerne à metodologia, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica de caráter narrativo e análise documental da legislação pertinente. A revisão bibliográfica foi realizada a partir da consulta a obras doutrinárias, artigos científicos e publicações especializadas nas áreas de Direito Ambiental e Segurança Alimentar e Nutricional, selecionadas de forma não sistemática, em razão de sua relevância teórica e aderência ao objeto da pesquisa. Não se adotou recorte temporal rígido, privilegiando-se trabalhos fundamentais para a compreensão da evolução do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e do regime jurídico dos agrotóxicos no Brasil. A ausência de um protocolo formal de análise justifica-se pela natureza interpretativa da pesquisa, orientada pela identificação de alterações normativas e pela avaliação de suas implicações para a SAN.

Dessa forma, estrutura-se o texto em três seções. Na primeira, apresenta-se o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e como ele se insere no ordenamento jurídico brasileiro. Na segunda, analisa-se o modelo de produção de alimentos e o uso de agrotóxicos no Brasil, abordando os riscos para a saúde pública e o meio ambiente, assim como sua relação com a Segurança Alimentar e Nutricional. Na terceira, realiza-se uma análise comparativa entre a Lei 7.802/1989 e a Lei 14.785/2023, destacando as principais alterações introduzidas no processo de registro, seus impactos e suas implicações para o controle de agrotóxicos no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim, entendendo que para compreender os impactos das alterações promovidas no sistema de registro de agrotóxicos sobre a SAN é necessário delimitar o conteúdo e o alcance desse conceito no plano jurídico, passa-se à análise da formação da noção de SAN, com destaque para seus fundamentos e dimensões.

1 A EMERGÊNCIA DA NOÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O conceito de SAN passou por um processo de ampliação progressiva, acompanhando transformações nos debates internacionais sobre alimentação, desenvolvimento e direitos humanos. Inicialmente centrado na disponibilidade de alimentos, esse conceito incorporou, ao longo do tempo, dimensões relacionadas ao acesso, à qualidade, à estabilidade e aos aspectos nutricionais da alimentação. Nesse contexto, a compreensão contemporânea da SAN resulta de sucessivas contribuições de organismos internacionais e da evolução de seus marcos conceituais. Assim, para delimitar seu conteúdo e alcance, examina-se, inicialmente, a evolução histórica do conceito no plano internacional, para, em seguida, analisar seus elementos estruturantes e suas dimensões fundamentais no contexto brasileiro.

Em sua concepção tradicional, cunhada em 1974 na Cúpula Mundial de Alimentação, o conceito de Segurança Alimentar referia-se apenas à quantidade e ao acesso aos alimentos[2],

[2] UNITED NATIONS (UN). Report of the World Food Conference. Rome, 1975. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

p. 7. A atenção a este acesso, seja ele físico ou econômico, pelas pessoas vulneráveis foi incorporada apenas em 1983, pela FAO[3, p. 8]. O viés da estabilidade foi introduzido pelo Banco Mundial em 1986, e distinguiu a insegurança alimentar crônica e a insegurança alimentar transitória[4, p. 13]. Em 1996, esta definição foi refinada na Cúpula Mundial de Alimentação[5], adicionando as noções de alimentos seguros e nutritivos, além das preferências alimentares.

O conceito estabilizou-se em 2001 com relatório da FAO *O Estado da Insegurança Alimentar*, sendo caracterizado pelo acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, de modo que todas as pessoas, em todos os momentos, possam atender suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável. Assim, entende-se que possui quatro pilares, sendo eles disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade, com a dimensão nutricional sendo parte essencial desse conceito[6, p. 49].

Essa evolução demonstra que o conceito de SAN deixa de estar vinculado exclusivamente à disponibilidade de alimentos para assumir contornos normativos mais amplos, incorporando dimensões qualitativas e sociais. Sob essa perspectiva, observa-se a transição de um conceito técnico para um parâmetro orientador de políticas públicas e, posteriormente, de direitos.

Entende-se, portanto, que a disponibilidade compreende a quantidade de alimentos disponíveis para a população, abrangendo tanto a sua produção quanto a sua distribuição. O acesso relaciona-se à capacidade de obtenção dos alimentos pelos indivíduos, considerando fatores econômicos e sociais. Já a utilização, inclui aspectos nutricionais e de preparação, isto é, como os alimentos serão consumidos e sua qualidade. Em se tratando da estabilidade, refere-se à constância na disponibilidade, acesso e utilização dos alimentos. Assim, tem-se que a identificação desses pilares permite compreender a SAN como estrutura multidimensional, cuja efetivação depende da atuação coordenada de diferentes setores estatais.

Nesse sentido, é possível afirmar que o conceito de Segurança Alimentar possui duas dimensões: a alimentar e a nutricional. A dimensão alimentar se refere especialmente aos pilares da distribuição e da estabilidade, uma vez que abrange a produção e a disponibilidade de alimentos, de forma que sejam suficientes para atender à demanda de forma estável e contínua. No ponto em análise, destaca-se também a promoção da autossuficiência nacional na produção de alimentos básicos e a sua sustentabilidade, seja ela agroecológica, social, econômica ou cultural, com viés de solidariedade intergeracional. A dimensão nutricional, por sua vez, envolve as relações entre o ser humano e o alimento, incluindo a escolha de alimentos saudáveis e o preparo dos alimentos com técnicas que preservem seu valor nutricional e sanitário. Assim, relaciona-se diretamente aos pilares do acesso e utilização. Ainda, abrange o consumo alimentar adequado e saudável, assim como a manutenção de boas condições de saúde, higiene e vida - aspectos essenciais para garantir a adequada utilização biológica dos

[3] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. Director General's Report. Rome, 1983. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/32a0a374-bc3b-42cb-af54-24bd97bbf420/content Acesso em: 29 out. 2024.

[4] WORLD BANK. Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. Washington DC, 1986. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

[5] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Rome Declaration on World Food Security. Rome, 1996. Disponível em: https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm. Acesso em: 3 set. 2024.

[6] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). The State of Food Insecurity in the World. Rome, 2001. Disponível em: https://www.fao.org/4/y1500e/y1500e.pdf Acesso em: 12 nov. 2024.

alimentos consumidos[7, p. 13]. Dessa forma, para acomodar a expansão do conceito, o tópico é tratado como Segurança Alimentar e Nutricional.

Ao exposto, adiciona-se o elemento de Soberania Alimentar, que representa a autonomia dos povos, evidenciando seu direito de determinar suas próprias políticas agrícolas e alimentares, de modo a promover sistemas alimentares sustentáveis e que respeitem a diversidade cultural e ambiental. É, portanto, sobre o poder de decisão do que, como e onde plantar:

> Considera-se que os países devam ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), respeitando suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura. Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social[8, p. 13].

Sua incorporação amplia o conteúdo do conceito, uma vez que introduz uma dimensão política relacionada à autonomia decisória dos Estados. Tal elemento evidencia que a garantia da SAN não se limita à implementação de políticas internas, mas envolve também escolhas estruturais sobre o modelo de produção e desenvolvimento adotado.

Ainda, observa-se nos conceitos apresentados o viés da autossuficiência, isto é, da capacidade do Estado de garantir a SAN por meio da produção interna e distribuição de alimentos para sua população. Para que esse objetivo seja alcançado, é fundamental a implementação de políticas abrangentes que atuem desde a fase de pré-produção - incluindo aquisição de terras, planejamento agrícola, fornecimento de insumos e sementes - até o consumo final. Isso ressalta a natureza intersetorial da SAN, que adapta seus enfoques conforme as necessidades e especificidades de cada área analisada.

Por fim, também deve ser incorporada à definição de SAN o acesso a alimentos seguros, isto é, aqueles não contaminados biológica ou quimicamente, e a alimentos com qualidade, seja ela nutricional, biológica, sanitária ou tecnológica, que sejam produzidos de forma sustentável e equilibrada[9, p. 12].

Essa estruturação evidencia que a proteção jurídica da SAN não se esgota na garantia de oferta de alimentos, exigindo também a observância de padrões de qualidade, segurança e adequação nutricional. Nesse sentido, o conceito ultrapassa uma lógica quantitativa e incorpora uma dimensão qualitativa, o que amplia o âmbito de incidência das obrigações estatais e reforça sua conexão com outras áreas, tais quais o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. Trata-se, portanto, de um parâmetro normativo complexo, que demanda atuação es-

[7] AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 9 set. 2024.
[8] Ibid.
[9] AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 9 set. 2024.

tatal integrada. Sob a perspectiva jurídica, esses elementos funcionam como critérios de avaliação da efetividade de políticas públicas, conferindo à SAN densidade normativa suficiente para orientar a interpretação de direitos fundamentais e a atuação regulatória do Estado.

Em se tratando do âmbito jurídico brasileiro, a SAN figura-se como um dever do Estado, um objetivo para cumprir com o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequada (DHANA). Portanto, a SAN é parte integrante do DHANA, concorrendo para sua efetivação.

O DHANA, por sua vez, consiste no acesso constante e irrestrito a alimentos seguros, nutritivos e saudáveis, em quantidades e qualidade apropriadas. Esse direito considera as tradições culturais de cada povo e visa garantir uma vida plena e digna, sem risco de escassez, abrangendo tanto a saúde física quanto o bem-estar mental, em âmbitos individuais e coletivos[10, p. 27].

No Brasil, foi positivado pelo Decreto n. 3.321, de dezembro de 1999, que promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - o "Protocolo de São Salvador"[11], e pela Emenda Constitucional n. 64[12], de fevereiro de 2010, que alterou a redação do art. 6º da CRFB, introduzindo a alimentação como direito social.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei 11.346/2006, que Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada e dá outras providências, consagrando os conceitos apresentados, em especial nos artigos 3º e 5º:

> Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.
>
> (...)
>
> Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Também conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), estabelece a alimentação adequada e saudável como um direito fundamental[13], que deve ser

[10] Ibid.

[11] Artigo 12, Direito à Alimentação: 1. Toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual. 2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados-Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais referentes à matéria.

[12] Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[13] Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

alcançado por meio de políticas e ações coordenadas pelo governo federal, em colaboração com estados e municípios, e com envolvimento da sociedade civil em todas as etapas. Sua efetivação ocorre por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que opera a partir de Planos de Segurança Alimentar e Nutricional elaborados a cada quatro anos. Estes Planos são desenvolvidos em conferências realizadas pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em conjunto com os estados e municípios que aderiram ao sistema, além de representantes governamentais e da sociedade civil.

O SISAN é regulamentado pelo Decreto 7.272/2010, que institui a PNSAN. Ressalta-se, entre suas diretrizes, o incentivo ao acesso amplo e irrestrito a uma alimentação saudável e adequada, com foco prioritário em famílias e indivíduos que enfrentam situações de insegurança alimentar e nutricional (art. 3, I); no fornecimento e na organização de sistemas sustentáveis, descentralizados e fundamentados na agroecologia para a produção, extração, processamento e distribuição de alimentos (art. 3, II); no estímulo ao acesso universal à água de qualidade e em quantidade adequada, priorizando famílias em situação de insegurança hídrica, bem como o abastecimento necessário para a produção de alimentos por meio da agricultura familiar, pesca e aquicultura (art. 3, VI); e no suporte a iniciativas que promovam a soberania alimentar, a segurança alimentar e nutricional e o direito humano a uma alimentação adequada no contexto internacional, além de negociações internacionais fundamentadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006 (art. 3, VII), a qual estabelece as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

As medidas tomadas para concretizar o PNSAN são diversas, operando por meio de uma série de programas, ações e grupos de estudo, que englobam desde a implementação de programas de distribuição de alimentos até o estímulo à produção de alimentos sustentáveis e à pesquisa de técnicas agrícolas que promovam a segurança alimentar. Trata-se de uma estratégia diversificada para acomodar a complexidade da SAN. Nesta linha, percebe-se a preocupação do Estado brasileiro em valorizar a segurança alimentar e nutricional em diversas regulamentações de políticas públicas. Dois exemplos normativos exemplificam este contexto.

O Decreto 7.794/12, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, reconheceu entre as suas diretrizes, “a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde” (art. 3º, I).

A Lei 14.628/2023, ao reinstituir o Programa de Aquisição de Alimentos, embora não utilize o termo *soberania*, estabelece entre as finalidades do Programa, “contribuir para o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável” (art. 2º, II).

A consolidação normativa da SAN no ordenamento jurídico brasileiro revela um compromisso formal com a promoção do direito à alimentação adequada. Contudo, a multiplicidade de instrumentos e diretrizes evidencia que sua efetivação depende de uma complexa articulação entre políticas públicas, regulação econômica e controle de riscos sanitários e ambientais, o que nem sempre se verifica de forma coerente no plano prático. Ademais, contraditoriamente ao apresentado, o modelo produtivo consolidado no Brasil caracteriza-se por técnicas intensivas, com elevada utilização de insumos químicos e restrita agrobiodiversidade,

o que tensiona os fundamentos da SAN tal como estruturada no plano normativo. Essa aparente incongruência entre o desenho jurídico e a prática produtiva dominante evidencia a necessidade de analisar, de forma crítica, os instrumentos regulatórios que disciplinam esse modelo, conforme será examinado na seção seguinte.

2 A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO BRASIL E OS IMPACTOS DO USO DE AGROTÓXICOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A produção alimentícia no Brasil é caracterizada pela monocultura extensiva de produtos voltados à exportação e pelo uso intensivo de produtos químicos a partir da justificativa de aumento da produtividade e combate à fome. No entanto, diversos estudos vêm problematizando a suposta relação direta entre o uso dessas substâncias e a manutenção de um cenário de soberania alimentar, especialmente quando se considera a qualidade nutricional dos alimentos. Nesse contexto, o modelo de produção agrícola adotado influencia diretamente a efetivação da SAN impactando desde a segurança e qualidade dos alimentos até a preservação ambiental e a saúde da população.

No Brasil, o modelo de produção adotado se consolida a partir da década de 1960, impulsionado pela Revolução Verde, que trouxe a mecanização do campo e a intensificação da utilização de produtos químicos, além de sementes híbridas, a partir da justificativa de aumento da produtividade e combate à fome[14, p. 39].

> A segunda metade do século XX é o marco temporal de um processo de modernização e intensificação da agricultura brasileira. Fruto de um conjunto de estratégias públicas, o campo brasileiro apresenta uma mutação produtiva: sistemas de produção arcaicos são substituídos por novas tecnologias. Este cenário expõe um fenômeno perceptível também em outros países: é o Estado o ator indutor das transformações agrícolas. Uma série de estratégias são vislumbradas neste contexto, tais como a criação de agências de pesquisa e extensão; a consolidação de amplas engrenagens de crédito; o controle público sobre preços e estoques e a contratualização dos seguros. No entanto, o crescimento econômico da agricultura brasileira acarretou uma pressão de expansão territorial, ampliando a fronteira agrícola sobre novas regiões.[15, p. 35]

Soma-se a isso uma série de incentivos estatais, sobretudo ligados à instituição de um sistema de crédito rural de proporção nacional e ao incentivo à instalação de empresas multinacionais de produção de insumos químicos para a agricultura, os quais passam a ser utilizados em larga escala no espaço rural brasileiro. Diversos estudos, no entanto, vêm problema-

[14] PALATA, Patrícia Borges. Agroecologia e sua correlação com o direito humano à alimentação adequada e saudável. Monografia de Especialização (Especialização em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/29112. Acesso em: 1 nov. 2024.

[15] WIENKE, Felipe Franz, CUVELIER, Pauline. Transição Agroecológica e Justiça Socioambiental: possibilidades de um redirecionamento dos instrumentos econômicos para o esverdeamento da agricultura brasileira. Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais. Rio Grande. v. 6, n. 2. p. 34-56, mai./ago. 2024. Disponível em: https://periodicos.furg.br/cn/article/view/17486. Acesso em: 19 jun. 2024.

tizando a suposta relação direta entre a utilização de agrotóxicos e a manutenção de um cenário de soberania alimentar, sobretudo na medida em que este conceito incorpora uma evidente preocupação com a qualidade nutricional.

> O uso de substâncias químicas que representem qualquer risco à saúde e ao ambiente na agricultura ameaça a noção de progresso humano. Inovações na agricultura coerentes com o desenvolvimento das capacidades e habilidades socioculturais não serão jamais associadas a "mais veneno"; os avanços concretos, moralmente éticos e consistentemente seguros se darão no rumo dos alimentos "sem veneno".
>
> Estudo realizado no Brasil entre os anos de 2000 e 2012 demonstra (Almeida et al., 2017) inexistência de correlação entre o consumo de agrotóxico e o aumento da produtividade em três das mais expressivas commodities agrícolas do país: algodão, milho e soja. Expoente do agronegócio, a soja é de longe a maior consumidora de agrotóxicos do país — sozinha consome em média 45% de todo agrotóxico comercializado no Brasil. No entanto, sua produtividade cresceu apenas 9,5% em 13 anos, enquanto o consumo de agrotóxicos por unidade de área foi de 124% no mesmo período.
>
> Os dados oficiais agregados disponíveis não apresentam uma relação estatisticamente significativa entre maior consumo de agrotóxicos e maior produtividade. Na realidade, essa correlação só é identificada fortemente quando se trata de descrever a estratégia publicitária da indústria dos agrotóxicos e transgênicos, para estimular a venda de seus produtos[16, p. 69].

Diante desse cenário, verifica-se que a intensificação do uso de agrotóxicos não pode ser justificada exclusivamente por argumentos de aumento de produtividade, uma vez que os próprios dados empíricos relativizam essa associação. Ao contrário, o que se evidencia é a existência de uma lógica produtiva orientada por fatores econômicos e estruturais, na qual o consumo dessas substâncias se expande independentemente de ganhos proporcionais de eficiência. Essa constatação reforça a necessidade de problematizar o modelo agrícola dominante, especialmente sob a perspectiva da segurança alimentar e nutricional, que não se limita à quantidade produzida, mas envolve, necessariamente, a qualidade dos alimentos e os impactos socioambientais decorrentes de sua produção.

O aumento produtivo, portanto, proporcionado pelo crescimento exponencial nas matrizes produtivas, embora abarque uma dimensão quantitativa evidente, ainda carece de um aperfeiçoamento qualitativo. Esta ampliação conceitual, por muito tempo negligenciada, induz uma provocação crítica sobre este modelo agrícola consolidado.

> As apostas do tecnicismo científico moderno levaram à ressignificação dos sentidos de "segurança" como reação ao desgaste ambiental, refletido também na produção de alimentos: a qualidade do alimento, tanto produtiva, quanto nutricional, é prejudicada, ainda que a sua quantidade seja suficiente, se os meios pelos quais os ali-

[16] FRIEDRIC, Karen et al. Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida! Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. Disponível em: https://contraosagrotoxicos.org/wp-content/uploads/2021/07/LIVRO-DOSSIE-CONTRA-O-PACOTE-DO-VENENO.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

> mentos são produzidos foram ambientalmente insustentáveis e, portanto, ambientalmente inseguros.[17, p. 108.]

Nesse contexto, evidencia-se que a noção de segurança alimentar não pode ser reduzida à suficiência quantitativa da produção, devendo incorporar, necessariamente, critérios qualitativos relacionados à forma como os alimentos são produzidos, conforme apresentado no primeiro tópico. A dissociação entre quantidade e qualidade revela os limites do modelo agrícola baseado na intensificação produtiva, ao passo que reforça a necessidade de integração entre eficiência econômica, sustentabilidade ambiental e proteção à saúde humana como elementos indissociáveis da segurança alimentar e nutricional

Em se tratando dos danos ambientais, entende-se que o uso intensivo de agrotóxicos pode contribuir para a degradação dos ecossistemas. Segundo Palata[18, p. 28], a contaminação ambiental por agrotóxicos ocorre de forma difusa, afetando diversos recursos naturais como os lençóis freáticos, leitos d'água, solo, plantas, alimentos, animais, ar e atmosfera, além de alcançar os seres humanos por meio de transferências indiretas. O autor chama atenção para o ciclo da água, destacando que os resíduos presentes nos rios podem se manter durante a evaporação, condensação e precipitação, atingindo outras regiões. Já a via alimentar de contaminação se dá pela ingestão de alimentos contaminados indiretamente pelo ambiente. Embora a concentração de agrotóxicos nesse caso seja menor em comparação a outras formas, fatores como o processamento dos alimentos e o respeito ao período de carência podem influenciar nessa redução.

Assim, para a saúde humana, o risco de exposição também é grave, uma vez que, por estarem os alimentos contaminados e não existir técnica que elimine os resíduos de agrotóxicos dos alimentos, através da dieta, as pessoas podem ser expostas a múltiplos ativos diversas vezes ao dia, de forma cumulativa[19, p. 48].

Evidente, portanto, que o modelo de produção agrícola adotado influencia diretamente a efetivação da SAN, impactando desde a segurança e qualidade dos alimentos até a preservação ambiental e a saúde da população. Essa perspectiva remete à agroecologia como caminho para integrar sustentabilidade e justiça ambiental à produção, garantindo alimentos seguros e saudáveis. Isso porque o uso de técnicas agrícolas que respeitem o solo, a biodiversidade e o meio ambiente reduz a necessidade de insumos químicos prejudiciais e, assim, mitiga os riscos de contaminação.

Visando regulamentar a temática dos agrotóxicos no processo produtivo, o Brasil adotou em 1989, uma legislação específica relacionado ao registro e autorização para produção,

---

[17] BERNARDES, Isabela Peixer Galm. O alimento reduzido à produto: o processo de registro de agrotóxicos como instrumento jurídico autorizador do risco ambiental e da injustiça socioambiental frente à ressignificação do sentido de segurança alimentar. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social). Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social. Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2021. Disponível em: https://repositorio.furg.br/handle/123456789/12992. Acesso em: 20 jun. 2024.

[18] PALATA, Patrícia Borges. Agroecologia e sua correlação com o direito humano à alimentação adequada e saudável. Monografia de Especialização (Especialização em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/29112. Acesso em: 1 nov. 2024

[19] GREENPEACE BRASIL. Agricultura tóxica: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2017. Disponível em: https://contraosagrotoxicos.org/wp-content/uploads/2017/11/agricultura-toxica.pdf. Acesso em: 7 nov. 2024.

comércio e utilização destes produtos. A partir da segunda metade da década de 2010, observou uma discussão legislativa visando a simplificação dos processos regulatórios, o que culminou com a aprovação da lei 14.785, em 2023. A revogação da antiga lei provoca debates acerca da sua possível permissividade regulatória, o que pode comprometer os objetivos de segurança alimentar e nutricional assegurados pelo próprio direito brasileiro, conforme passa-se a analisar.

3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LEI 7.802/1989 E A LEI 14.785/2023: QUAIS IMPLICAÇÕES PARA O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL?

A disciplina jurídica do registro de agrotóxicos constitui um dos principais instrumentos dessas substâncias, na medida em que condiciona sua introdução e uso à verificação prévia de seus impactos à saúde humana e ao meio ambiente. Nesse contexto, as alterações promovidas pela Lei n. 14.785/2023 não se limitam a aspectos procedimentais, mas implicam uma reconfiguração do modelo regulatório anteriormente estabelecido pela Lei n. 7.802/1989. A análise comparativa entre esses diplomas permite identificar mudanças relevantes quanto à definição de agrotóxicos, à distribuição de competências administrativas, aos critérios de proibição de registro e aos mecanismos de controle e revisão. Tais modificações suscitam questionamentos acerca de seus impactos sobre o nível de proteção socioambiental e sobre a compatibilidade do novo regime com os objetivos da SAN, o que orienta a análise desenvolvida neste tópico.

Nesse sentido, verifica-se que o registro é um procedimento técnico-administrativo que concede autorização para produção, comércio e uso de agrotóxicos a partir da análise, entre outros pontos, de sua composição, segurança, toxicidade, eficácia e possíveis impactos ambientais. Consiste, portanto, no principal instrumento de controle de agrotóxicos, cumprindo com diversos objetivos:

> Depois de concebido o registro do produto químico e publicado o teor da decisão no Diário Oficial da União, o registro passa a produzir três espécies de efeitos jurídicos que, na concepção de Américo Luís Martins da Silva, denominam-se como: “a) efeitos constitutivos; b) efeitos comprobatórios; e c) efeitos publicitários”.
>
> O primeiro efeito supra mencionado assegura a existência do nascimento de um direito a partir do momento em que há o assento do agrotóxico; o efeito comprobatório aventa a veracidade do ato do registro; e, por fim, o último efeito dispõe que o registro possibilita o acesso da informação a todos aqueles interessados ou não. Pode-se salientar que o efeito constitutivo na seara da concessão do registro do agrotóxico decorre “do fato de que, sem registro, o direito de produzi-lo, manipulá-lo, importa-lo, exportá-lo, comercializá-lo e utilizá-lo não nasce. Ou seja, não se adquire o direito sem que antes se promova o respectivo registro público do produto”, conforme assevera Américo Luís Martins da Silva.[20]

O processo para a concessão do registro de agrotóxicos estabelecido pela Lei

[20] MILKIEWICZ, Larissa; LIMA, José Edmilson de Souza. Análise do registro de agrotóxico no direito ambiental brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 154- 179, mai./ago. 2018. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1624/1833. Acesso em: 7 nov. 2024.

7.802/1989 e regulamentado pelo Decreto 4.074/2002 incluía critérios estruturados, com destaque para a competência descentralizada para a análise de registros, normas de proibição de determinados ativos, mecanismos de revisão do registro e regulamentações para exportação. A Lei 14.875/2023, por sua vez, flexibilizou estas normativas, adequando-as a uma demanda industrial de flexibilização dos registros. Inicialmente, cumpre destacar que a própria definição de agrotóxicos foi alterada:

Tabela 1

Comparação conceitual entre as leis 7.802/89 e 14.785/23

Lei 7.802/1989	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: I - agrotóxicos e afins: a) os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; b) substâncias e produtos, empregados como desfolhantes, dessecantes, estimuladores e inibidores de crescimento;
Lei 14.785/2023	Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: III - afins: substâncias e produtos empregados como desfolhantes, dessecantes, fitorreguladores, ativadores de planta, protetores e outros com finalidades específicas; XXVI - agrotóxicos: produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e no beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens ou na proteção de florestas plantadas, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos; XXX - produtos de controle ambiental: produtos e agentes de processos físicos, químicos ou biológicos destinados ao uso nos setores de proteção de florestas nativas ou de outros ecossistemas e de ambientes hídricos, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos;

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

A nova lei adota uma abordagem mais específica para o conceito de agrotóxicos, concentrando-se nos setores produtivos e nas florestas plantadas e excluindo da definição produtos utilizados em ambientes urbanos, hídricos, industriais e florestas nativas. Ao uso nestes

locais, a nomenclatura dada é de produtos de controle ambiental. A alteração, contudo, não se limita a uma reorganização terminológica, produzindo efeitos jurídicos relevantes ao restringir o alcance da categoria agrotóxicos e segmentando determinadas hipóteses em regimes normativos distintos. Essa fragmentação repercute na estrutura de controle estatal, na medida em que permite a redefinição das competências administrativas e a adoção de critérios diferenciados de avaliação.

Sob a perspectiva jurídica, essa mudança enfraquece a lógica de regulação integrada anteriormente vigente, que considerava a unidade dos impactos dessas substâncias independentemente do local de aplicação. Ao dissociar regimes jurídicos a partir do espaço de uso, a norma tende a compartimentalizar a análise de riscos, dificultando a consideração de efeitos cumulativos e sistêmicos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Como consequência, observa-se um tensionamento dos parâmetros de proteção exigidos pela SAN, que pressupõe abordagem intersetorial e integrada para garantia da qualidade e segurança dos alimentos.

Essa redefinição conceitual serve, ainda, de fundamento para a alteração da competência administrativa no processo de concessão do registro. A sistemática consolidada pela Lei 7.802/1989 e pelo Decreto 4.074/2002 determinava uma análise conjunta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Ministério da Saúde (através da Anvisa), e do Ministério do Meio Ambiente (através do Ibama), exigindo a convergência de avaliações técnicas distintas para a concessão do registro. Tal arranjo institucional refletia a natureza multifacetada dos riscos associados aos agrotóxicos, incorporando dimensões agronômicas, sanitárias e ambientais.

Com a nova disciplina, observa-se uma centralização decisória no órgão responsável pelo setor agrícola, enquanto os demais passam a exercer funções predominantemente acessórias ou consultivas. Essa reconfiguração institucional não apenas reduz o grau de controle intersetorial, como também potencializa um viés produtivista na tomada de decisão regulatória, em detrimento da proteção à saúde e ao meio ambiente. Trata-se, portanto, de uma alteração que, ao fragilizar a pluralidade técnica no processo decisório, compromete o controle estatal e se distancia dos pressupostos normativos da SAN. Em termos concretos, tem-se que o órgão responsável pela análise de concessão do registro para os agrotóxicos é o Mapa; enquanto para os produtos de controle ambiental, produtos técnicos e afins, a competência é do Ibama:

Tabela 2

Comparação da sistemática de registro de agrotóxicos entre as leis 7.802/89 e 14.785/23

Lei 7.802/1989	Art. 4º As pessoas físicas e jurídicas que sejam prestadoras de serviços na aplicação de agrotóxicos, seus componentes e afins, ou que os produzam, importem, exportem ou comercializem, ficam obrigadas a promover os seus registros nos órgãos competentes, do Estado ou do Município, atendidas as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis que atuam nas áreas da saúde, do meio ambiente e da agricultura.
	Art. 5° Cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

Decreto 4.074/2002	II - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins para uso nos setores de produção, armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas florestas plantadas e nas pastagens, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Saúde e do Meio Ambiente. Art. 6° Cabe ao Ministério da Saúde: V - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos, pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes urbanos e industriais; Art. 7° Cabe ao Ministério do Meio Ambiente: IV - conceder o registro, inclusive o RET, de agrotóxicos, produtos técnicos e pré-misturas e afins destinados ao uso em ambientes hídricos, na proteção de florestas nativas e de outros ecossistemas, atendidas as diretrizes e exigências dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Saúde.
Lei 14.785/2023	Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins. Art. 6º Compete ao órgão federal responsável pelo setor da saúde: I - apoiar tecnicamente os órgãos competentes no processo de investigação de acidentes e de enfermidades verificados nas atividades com uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins; Art. 7º Compete ao órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente: I - apoiar tecnicamente os órgãos competentes no processo de investigação de acidentes de natureza ambiental verificados nas atividades com uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins;

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/89 e n. 14.785/23 e do Decreto n. 4.074/02.

Em uma primeira análise, percebe-se que essa alteração das competências evidencia a desvalorização dos riscos ambientais e sanitários, priorizando, em nome de uma suposta eficiência dos processos administrativos, o viés econômico e produtivo. Isso porque a centralização da decisão no órgão responsável pelo setor agrícola reduz a participação vinculante de instâncias especializadas em saúde e meio ambiente, deslocando o eixo da decisão de um modelo de avaliação plural para um modelo setorial. Nesse arranjo, a análise dos riscos sanitários e ambientais deixa de constituir condição autônoma para o deferimento do registro, passando a assumir caráter subsidiário, o que evidencia uma reconfiguração das prioridades

regulatórias em favor de critérios produtivos e de eficiência administrativa.

Assim, precauções anteriormente tomadas, como a exigência de anuência técnica de diferentes órgãos, a avaliação independente de riscos à saúde humana e ao meio ambiente e a possibilidade de veto com base em critérios específicos de toxicidade, em diferentes instâncias governamentais, restaram excluídas do processo de registro, gerando uma fragilidade na avaliação dos agrotóxicos quanto aos impactos na saúde pública e no meio ambiente, o que se evidencia com as novas competências da Anvisa e do Ibama, que não são expressamente delineadas na nova norma[21].

Em relação às proibições de registro, a alteração normativa também revela mudança significativa no critério de proteção. A Lei n. 7.802/1989 adotava um modelo de proibição baseado em parâmetros objetivos de periculosidade, vedando o registro de substâncias que apresentassem características intrinsecamente danosas, como potencial carcinogênico, mutagênico ou desregulador endócrino. Trata-se de uma lógica próxima ao princípio da precaução, na medida em que determinadas propriedades eram, por si só, suficientes para impedir a autorização do produto, independentemente de ponderações posteriores.

A Lei n. 14.785/2023, por outro lado, substitui esse paradigma por um modelo centrado na noção de risco inaceitável, cuja definição depende de processos de avaliação e gestão de risco. Diferentemente do critério anterior, o novo regime não exclui previamente substâncias perigosas, admitindo sua utilização desde que os riscos sejam considerados controláveis. A ausência de parâmetros normativos claros para a definição do que seja inaceitável amplia o espaço de discricionariedade administrativa e introduz um juízo de ponderação que incorpora variáveis econômicas e produtivas. Com isso, desloca-se o eixo da proteção: de uma lógica de proibição baseada no perigo para uma lógica de tolerância condicionada ao risco.

Essa mudança dialoga diretamente com o diagnóstico formulado por Ulrich Beck no âmbito da chamada sociedade de risco[22], segundo o qual as sociedades contemporâneas deixam de evitar riscos para passar a administrá-los. No campo regulatório, isso se traduz na normalização da exposição a riscos considerados aceitáveis, ainda que envolvam incertezas científicas e potenciais danos de larga escala. No caso dos agrotóxicos, essa racionalidade é particularmente sensível, pois os efeitos adversos podem ser cumulativos, difusos e de difícil mensuração, afetando não apenas consumidores, mas também trabalhadores rurais e ecossistemas inteiros.

Tabela 3

Comparação entre as vedações de registro previstas na lei 7.802/89 e 14.785/23

	Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura:

[21] Até a submissão deste artigo, em 24/06/2025, e sua revisão, em 25/04/2026, não há norma que regulamente a Lei n. 14.785/2023.

[22] BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

Lei 7.802/1989	§ 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: a) para os quais o Brasil não disponha de métodos para desativação de seus componentes, de modo a impedir que os seus resíduos remanescentes provoquem riscos ao meio ambiente e à saúde pública; b) para os quais não haja antídoto ou tratamento eficaz no Brasil; c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados; f) cujas características causem danos ao meio ambiente.
Lei 14.785/2023	Art. 4º É estabelecido o órgão federal responsável pelo setor da agricultura como o órgão registrante de agrotóxicos, de produtos técnicos e afins, bem como o órgão federal responsável pelo setor do meio ambiente como o órgão registrante de produtos de controle ambiental, de produtos técnicos e afins. § 3º É proibido o registro de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins que apresentem risco inaceitável, observado o disposto no § 1º deste artigo, para os seres humanos ou para o meio ambiente, por permanecerem inseguros, mesmo com a implementação das medidas de gestão de risco.

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

Nesse sentido, determina a norma que essa análise do risco é composta por três fases: avaliação, comunicação e gestão. A primeira etapa, a avaliação, como o nome sugere, envolve a identificação e mensuração do risco à saúde humana e ao meio ambiente. A etapa da comunicação, por sua vez, envolve a divulgação de informações sobre os perigos e riscos envolvidos. Por fim, a etapa da gestão abarca a ponderação econômica, social e regulatória dos riscos aferidos e de seus efeitos. No entanto, como não há definição ou parâmetro para a expressão risco inaceitável, a análise das proibições se insere em um campo de incerteza jurídica e administrativa. Isso porque a definição do que constitui esse risco não decorre apenas de dados científicos, mas de processos institucionais de valoração, nos quais se ponderam custos, benefícios e níveis toleráveis de dano. A ausência de parâmetros normativos claros para essa categoria amplia o espaço de discricionariedade administrativa e transfere ao órgão regulador o poder de delimitar, na prática, quais riscos podem ser socialmente suportados.

Entende-se que para efetividade do procedimento na estimativa das consequências do uso dos ativos, é necessário estabelecer parâmetros claros e específicos sobre sua proibição,

o que não ocorre na redação da Lei 14.875/2023. Assim, como não há indicativos para o conceito de riscos inaceitáveis, a análise administrativa de riscos assume, de forma integral, a responsabilidade de sua delimitação. Ainda, entende-se que essa lacuna permite concluir que existiriam "riscos aceitáveis" a serem suportados pelo meio ambiente e saúde pública. No entanto, o estabelecimento da aceitabilidade dos riscos socioambientais está monopolizado nas competências administrativas do MAPA, com tímida participação dos órgãos estatais ligados à saúde pública.

Outro ponto em análise é a revisão do registro. A Lei de 1989 concedia um registro permanente, mas possibilitava a revisão ou até mesmo o cancelamento do registro mediante solicitação da sociedade civil, de partidos políticos ou de entidades de classe, garantindo um papel ativo da população nesse processo. Na prática, esse desenho institucional representava o princípio da participação e do controle social, permitindo que novos dados científicos, evidências empíricas ou impactos observados na prática pudessem ser levados à apreciação da Administração Pública independentemente de iniciativa estatal.

No entanto, a nova normativa exclui essa previsão e determina que a reavaliação ocorra somente após pareceres de órgãos internacionais. Assim, a reanálise de substâncias potencialmente nocivas passa a depender de agendas, prioridades e critérios definidos por entidades externas, o que pode retardar ou até inviabilizar a revisão de produtos cujos efeitos adversos já sejam perceptíveis no âmbito nacional.

Tabela 4

Análise comparativa acerca da legitimidade para pedido de revisão do registro de agrotóxicos

Lei 7.802/1989	Art. 5º Possuem legitimidade para requerer o cancelamento ou a impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos e afins, argüindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais: I - entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor; II - partidos políticos, com representação no Congresso Nacional; III - entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais.
Lei 14.785/2023	Art. 3º Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental, os produtos técnicos e afins, de acordo com as definições constantes do art. 2º desta Lei, somente poderão ser pesquisados, produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados se previamente autorizados ou registrados em órgão federal, nos termos desta Lei. § 9º Quando organizações internacionais responsáveis pela saúde, pela alimentação ou pelo meio ambiente das quais o Brasil seja membro integrante ou com as quais seja signatário de acordos e de convênios alertarem para riscos ou desaconselharem o uso de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental e afins, deverá a autoridade competente tomar providências de reanálise dos riscos considerando aspectos econômicos e fitossanitários e a possibilidade de uso de produtos substitutos.

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

Além disso, ao vincular a reavaliação a alertas internacionais, a norma reduz a capacidade do Estado de atuar de forma preventiva e contextualizada, afastando a possibilidade de resposta rápida a riscos emergentes identificados por instituições nacionais, pesquisadores ou pela própria sociedade civil. Esse modelo tende a enfraquecer o controle contínuo sobre os produtos já registrados, favorecendo sua permanência no mercado mesmo diante de indícios de nocividade.

Entende-se que a restrição dos mecanismos de revisão e cancelamento por toxicidade reduz a proteção jurídica socioambiental e objetiva impedir a retirada de agrotóxicos em circulação, uma vez que limita os instrumentos institucionais disponíveis para questionar sua segurança. Trata-se de uma alteração que impacta diretamente a dinâmica de controle posterior ao registro, comprometendo a atualização das decisões administrativas à luz de novos conhecimentos científicos e violando os parâmetros de proteção exigidos pela SAN.

Por fim, necessário abordar a dispensa de registro, estudos agronômicos, toxicológicos e ambientais de agrotóxicos produzidos no Brasil destinados exclusivamente à exportação pela nova lei de agrotóxicos:

Tabela 5

Análise comparativa acerca da regulamentação do registro de agrotóxicos para fins de exportação

Lei 7.802/1989	Art. 3º Os agrotóxicos, seus componentes e afins, de acordo com definição do art. 2º desta Lei, só poderão ser produzidos, exportados, importados, comercializados e utilizados, se previamente registrados em órgão federal, de acordo com as diretrizes e exigências dos órgãos federais responsáveis pelos setores da saúde, do meio ambiente e da agricultura.
Lei 14.785/2023	Art. 17. Os agrotóxicos, os produtos de controle ambiental e afins destinados exclusivamente à exportação serão dispensados de registro no órgão registrante, que será substituído por comunicado de produção para a exportação.

Fonte: Tabela desenvolvida pelos autores, com base nas informações constantes das Leis n. 7.802/1989 e n. 14.785/2023.

Esta disposição inaugura um regime jurídico excepcional, no qual a produção de determinadas substâncias deixa de estar condicionada à verificação prévia de sua segurança. Na prática, essa dispensa beneficia as empresas fabricantes de insumos químicos instaladas no território nacional em detrimento de trabalhadores industriais envolvidos na produção dessas substâncias, bem como sobre populações residentes nas áreas de entorno das unidades produtivas, que permanecem expostas a agentes potencialmente nocivos sem que haja avaliação sistemática de seus efeitos. Do ponto de vista ambiental, a ausência de estudos prévios compromete a identificação de impactos cumulativos e difusos, especialmente no que se refere à contaminação do solo, da água e à perda de biodiversidade, que são aspectos diretamente relacionados à base ecológica da SAN.

Para além desses efeitos imediatos, a dispensa de registro revela uma dissociação entre o controle do produto final e o controle do processo produtivo. Ainda que a destinação exclusiva à exportação afaste, em tese, o consumo interno direto, os riscos associados à produção

permanecem integralmente internalizados no território nacional. Isso evidencia uma assimetria regulatória, na qual o Estado flexibiliza exigências de segurança em função do destino econômico do produto, e não de sua periculosidade intrínseca.

Nesse sentido, mais do que uma questão de coerência ética internacional, o problema central reside na fragmentação do controle estatal, que passa a admitir níveis distintos de proteção conforme a finalidade econômica da substância. Tal lógica tensiona os pressupostos da SAN, na medida em que desconsidera que a segurança alimentar não se restringe ao consumo final, mas envolve todo o ciclo produtivo, incluindo as condições ambientais e sanitárias em que os alimentos são produzidos.

A análise comparativa realizada a partir das tabelas apresentadas nesta seção apontam para um conflito entre a nova sistemática de registro de agrotóxicos e os objetivos de segurança alimentar e nutricional assumidos pelo Estado. Ao menos três tensionamentos jurídicos e políticos são destacados:

(a) em que pese a lei 14.785/2023 não reforme expressamente qualquer dispositivo relacionado à produção de alimentos, ao estabelecer a competência do Ministério da Agricultura para o registro de agrotóxicos, constata-se um possível conflito de interesses: o mesmo órgão estatal responsável pelo incremento da produção agrícola passa a abarcar o registro do uso de insumos químicos potencialmente lesivos à saúde e ambiente coletivo.

(b) A lei de 1989 trazia um rol objetivo de vedações de registro. A nova lei, ao utilizar a expressão *risco inaceitável* permite uma espécie de discricionariedade administrativa ao órgão registrante. Além do mais, a dispensa de registro para a produção de agrotóxicos destinados à exportação coloca dúvidas sobre a postura ética do Estado brasileiro perante as coletividades de outros países.

(c) O Estado brasileiro adota uma postura contraditória: de um lado anuncia esforços de estímulo à produção agrícola que assegure uma segurança alimentar e nutricional, de outro lado, facilita o registro de insumos que justamente promovem um cenário de insegurança. Esta escolha se mostra ainda mais arriscada na medida em que a atuação das agências sanitárias e ambientais é reduzida no processo administrativo de registro.

Diante desse conjunto de alterações, observa-se que a nova disciplina do registro de agrotóxicos não promove apenas ajustes institucionais ou procedimentais, mas reorienta o próprio modo de regulação dos riscos associados à produção agrícola. A fragmentação conceitual, a centralização decisória e a substituição de critérios objetivos de proibição por modelos abertos de gestão de risco revelam a transição de uma lógica de contenção para uma lógica de administração dos riscos, na qual a proteção à saúde e ao meio ambiente passa a ser condicionada a juízos de tolerabilidade. Esse deslocamento possui implicações diretas para a SAN, que, enquanto política pública, pressupõe não apenas a disponibilidade de alimentos, mas a garantia de sua qualidade, segurança e sustentabilidade ao longo de todo o ciclo produtivo.

■ CONCLUSÃO

A pesquisa realizada objetivou avaliar se as diretrizes do registro de agrotóxicos estabelecidas pela Lei n. 14.785/2023 comprometem os objetivos de SAN do Brasil. Para tanto, foi realizada uma análise comparativa entre o marco regulatório anterior, a Lei n. 7.802/1989, e a nova legislação, a Lei 14.785/2023.

A análise realizada evidenciou que as diretrizes introduzidas pela Lei n. 14.785/2023 representam um enfraquecimento significativo do arcabouço normativo que vinha sendo construído no país em prol da SAN. Ao promover alterações substanciais na Lei n. 7.802/1989, há uma reconfiguração do modelo regulatório, marcada por três movimentos principais: (i) a fragmentação do objeto regulado, (ii) a centralização decisória no órgão responsável pelo setor agrícola e (iii) a substituição de critérios objetivos de proibição por modelos abertos de gestão de risco. Essas mudanças implicam a transição de uma lógica de controle orientada pelo princípio da precaução para um modelo de administração de riscos, no qual a autorização de substâncias potencialmente perigosas passa a depender de juízos de tolerabilidade construídos no âmbito da discricionariedade administrativa.

Nesse contexto, a introdução da categoria de "risco inaceitável", desprovida de parâmetros normativos claros, amplia a subjetividade regulatória e desloca o eixo da proteção socioambiental, permitindo a internalização de riscos considerados administráveis. Paralelamente, a redução da participação vinculante de órgãos especializados e a limitação dos mecanismos de controle social enfraquecem a dimensão intersetorial que caracterizava o modelo anterior, comprometendo a análise integrada dos impactos à saúde, ao meio ambiente e à produção de alimentos.

Além disso, a instituição de regimes excepcionais, como a dispensa de registro para produtos destinados à exportação, evidencia a adoção de níveis diferenciados de proteção conforme a finalidade econômica da substância, fragmentando o controle estatal ao longo da cadeia produtiva e desconsiderando que a segurança alimentar envolve não apenas o consumo final, mas as condições ambientais e sanitárias de produção.

Dessa forma, conclui-se que a Lei n. 14.785/2023 configura retrocesso normativo incompatível com os compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de saúde pública, proteção ambiental e realização do direito humano à alimentação adequada, com impactos diretos e negativos sobre a segurança alimentar da população brasileira.

REFERÊNCIAS

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). O *Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 9 set. 2024.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BERNARDES, Isabela Peixer Galm. *O alimento reduzido à produto*: o processo de registro de agrotóxicos como instrumento jurídico autorizador do risco ambiental e da injustiça socioambiental frente à ressignificação do sentido de segurança alimentar. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social). Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social. Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2021. Disponível em: https://repositorio.furg.br/handle/123456789/12992. Acesso em: 20 jun. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Pesticides use and trade 1990–2021. *FAOSTAT Analytical Brief 70*. Rome, 2023. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/222f250c-3764-401b-98c7-f52a699dd65c/content. Acesso em: 3 set. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *Rome Declaration on World Food Security*. Rome, 1996. Disponível em: https://www.fao.org/4/w3613e/w3613e00.htm. Acesso em: 3 set. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). *The State of Food Insecurity in the World*. Rome, 2001. Disponível em: https://www.fao.org/4/y1500e/y1500e.pdf Acesso em: 12 nov. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and Approaches. *Director General's Report*. Rome, 1983. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/32a0a374-bc3b-42cb-af54-24bd97bbf420/content. Acesso em: 29 out. 2024.

FRIEDRIC, Karen *et al. Dossiê contra o Pacote do Veneno e em defesa da Vida!* Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2021. Disponível em: https://contraosagrotoxicos.org/wp-content/uploads/2021/07/LIVRO-DOSSIE-CONTRA-O-PACOTE-DO-VENENO.pdf Acesso em: 29 out. 2024.

GREENPEACE BRASIL. *Agricultura tóxica*: um olhar sobre o modelo agrícola brasileiro. São Paulo: Greenpeace Brasil, 2017. Disponível em: https://contraosagrotoxicos.org/wp-content/uploads/2017/11/agricultura-toxica.pdf. Acesso em: 7 nov. 2024.

MILKIEWICZ, Larissa; LIMA, José Edmilson de Souza. Análise do registro de agrotóxico no direito ambiental brasileiro. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 154- 179, mai./ago 2018. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1624/1833. Acesso em: 7 nov. 2024.

PALATA, Patrícia Borges. *Agroecologia e sua correlação com o direito humano à alimentação adequada e saudável.* Monografia de Especialização (Especialização em Direito Constitucional). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2015. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/29112. Acesso em: 1 nov. 2024.

UNITED NATIONS (UN). *Report of the World Food Conference*. Rome, 1975. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/701143?v=pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

WIENKE, Felipe Franz, CUVELIER, Pauline. Transição Agroecológica e Justiça Socioambiental: possiblidades de um redirecionamento dos instrumentos econômicos para o esverdeamento da agricultura brasileira. *Campos Neutrais* - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais. Rio Grande. v. 6, n. 2. p. 34-56, mai./ago. 2024. Disponível em: https://periodicos.furg.br/cn/article/view/17486. Acesso em: 19 jun. 2024.

WORLD BANK. *Poverty and Hunger*: Issues and Options for Food Security in Developing Countries. Washington DC, 1986. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/166331467990005748/pdf/multi-page.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO À LUZ DA TEORIA DO ORDENAMENTO DE BOBBIO

COMPATIBILITY OF TELEWORKING WITH THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM IN LIGHT OF BOBBIO'S ORDERING THEORY

WINSTON DE ARAÚJO TEIXEIRA*

RESUMO

Pretende-se discutir a regulamentação do teletrabalho no Brasil, a fim de responder à indagação: “as leis brasileiras que normatizam o teletrabalho são compatíveis com as outras normas que integram o ordenamento jurídico interno?”. O estudo objetiva analisar as normas que asseguram direitos fundamentais aos trabalhadores, principalmente, àquelas que tratam da saúde e segurança dos empregados; e, posteriormente, verificar possíveis antinomias entre as Leis nº. 13.467/2017 e nº 14.442/2022 e as demais normas brasileiras. Para alcançar os objetivos, o estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, cuja base teórica é a Teoria de Norberto Bobbio sobre o ordenamento jurídico, amparada nas ideias da hierarquia normativa de Hans Kelsen. Em seguida, identificadas possíveis antinomias, utilizou-se o método comparativo em busca de interpretações corretivas para o enfrentamento do conflito normativo interno. A pesquisa sugere que os direitos dos trabalhadores são fundamentais e, por isso, gozam de proteção especial. Portanto, as alterações legislativas realizadas na Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, integram e completam o sistema normativo nacional, obedecendo à hierarquia das normas, sobretudo porque as antinomias observadas podem ser resolvidas pela atuação do intérprete, sem necessariamente, eliminar as normas existentes.

Palavras-chave: sistema jurídico; hierarquia; teletrabalho; compatível

ABSTRACT

This study aims to discuss the regulation of telework in Brazil in order to answer the question: "Are the Brazilian laws that regulate telework compatible with other norms that make up the internal legal system?". The study aims to analyze the norms that guarantee fundamental rights to workers, especially those dealing with the health and safety of employees; and, subsequently, to verify possible antinomies between Laws No. 13.467/2017 and no. 14.442/2022 and other Brazilian norms. To achieve the objectives, the study was developed through bibliographic research, whose theoretical basis is Norberto Bobbio's theory on the legal system, supported by Hans Kelsen's ideas of normative hierarchy. Following the identification of possible antinomies, the comparative method was used in search of corrective interpretations to address the internal normative conflict. The research suggests that workers' rights are fundamental and, therefore, enjoy special protection. Therefore, the legislative changes made to the Consolidation of Labor Laws (CLT) integrate and complete the national normative system, respecting the hierarchy of norms, especially because the observed antinomies can be resolved by the interpreter's action, without necessarily eliminating existing norms.

Keywords: legal system; hierarchy; teleworking; compatible.

*Doutor em Ciências Jurídicas com concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento pelo PPGCJ/UFPB. Mestre em Direito com concentração em Processo e Garantia de Direitos pelo PPGD/UFRN, Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas de Patos. Avaliador ad hoc da Revista Jurídica da UFERSA e do TRT da 4 Região. Professor do Curso de Direito do Instituto Metropolitano de Ensino - IME. Professor da Faculdade Amazonas. Professor Adjunto I do NPJ da UFAM.
winstonteixeira@ufam.edu.br

Recebido em: 10-7-2025 | Aprovado em: 7-4-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO; 2 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988; 3 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM AS CONVENÇÕES DA OIT; 4 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO ENTRE OS ARTIGOS DA CLT; 5 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM AS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MTE; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A sociedade está em constante transformação e junto com ela as relações de trabalho. Nesse contexto, outras modalidades de trabalho surgem no mundo e no Brasil, como é o caso do teletrabalho, que apesar de ser praticado no país há algum tempo, fora regulamentado somente em 2017, quando a Lei nº 13.467 foi publicada, alterando a CLT para inserir expressamente o teletrabalho nos arts. 62, III; 75-A, 75-B, 75-C, 75-D, 75-E, 75-F; e 611-A, VIII, posteriormente modificados pela Lei nº 14.442/2022.

O teletrabalho, consoante o art. 75-B, da CLT, é a "prestação de serviços fora das dependências do empregador, de maneira preponderante ou não, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação, que, por sua natureza, não configure trabalho externo".

Ademais, a CLT exige a formalização do regime de teletrabalho, através de contrato escrito, no qual devem constar informações relativas à aquisição e manutenção de equipamentos e infraestrutura, bem como instruções quanto às precauções a serem adotadas pelo trabalhador, a fim de evitar acidentes de trabalho, além de excluir o teletrabalho das regras que limitam a duração do trabalho.

A regulamentação do teletrabalho sanou a lacuna legislativa, mas gerou insegurança jurídica quanto a determinadas situações vivenciadas pelos teletrabalhadores, notadamente as que se referem aos direitos fundamentais relativos à saúde e à segurança no ambiente de trabalho.

Nesse diapasão, esta pesquisa tem como problema, a seguinte indagação: a Lei nº 13.467/2017 e a Lei nº 14.442/2022, que regulamentaram o teletrabalho no Brasil, são compatíveis com as outras normas que integram o ordenamento jurídico pátrio?

A fim de responder à problemática, o estudo tem como objetivos analisar as normas que asseguram direitos fundamentais aos trabalhadores, principalmente, àquelas que tratam da duração da jornada, da saúde e segurança dos empregados; e, posteriormente, verificar possíveis antinomias entre as Leis nº. 13.467/2017 e nº 14.442/2022 e as demais normas brasileiras (Constituição Federal de 1988, Convenções da Organização Internacional do Trabalho – OIT, CLT e Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE).

Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica de teóricos que tratam do teletrabalho, do controle de convencionalidade, constitucionalidade, legalidade, além da análise e discussão da Teoria de Bobbio sobre o ordenamento jurídico, com fulcro na pirâmide normativa desenvolvida por Kelsen. Analisou-se, também, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Em seguida, buscou-se identificar possíveis antinomias normativas, através do método comparativo, com o intuito

de analisar a aplicação de interpretações corretivas nos conflitos normativos, mantendo a unidade e a coerência do sistema jurídico brasileiro.

A análise de compatibilidade do teletrabalho fundamenta-se na Teoria do Ordenamento Jurídico de Norberto Bobbio e na arquitetura da hierarquia das normas difundida por Kelsen. Partindo-se da premissa de que a ordem jurídica é um sistema dotado de unidade[1, p. 48], coerência e completude, estruturado no modelo piramidal, em que o ápice é representado pela norma fundamental, conforme lições de Hans Kelsen[2], por isso, acredita-se que o ordenamento jurídico, enquanto sistema único, coerente e completo, deve ser regulado pelo poder Legislativo, a quem compete exclusivamente a elaboração das normas.

É possível, entretanto, que o ordenamento apresente antinomias que podem ser resolvidas através de diversos critérios interpretativos como: cronológico, hierárquico e de especialidade. Admite-se também a existência de incompatibilidades puramente aparentes, que podem ser resolvidas através de interpretação corretiva, sobretudo porque o controle de antinomias reais ou aparentes é feito normalmente por via de exceção, ou seja, através do controle difuso ou concentrado, exercido pelo Judiciário.

Antes de prosseguir com a análise da regulamentação do teletrabalho e sua compatibilidade com a ordem jurídica brasileira, enumera-se os fundamentos da Teoria do Ordenamento, a partir das ideias de Bobbio.

1 TEORIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO

Em seus estudos, Norberto Bobbio percebeu que as regras jurídicas "não existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas que guardam relações particulares entre si"[3, p. 35], assim como Kelsen já havia mencionado em sua tese sobre a hierarquia das normas. Por essa razão, Bobbio passou a compreender o direito como um ordenamento jurídico, também chamado de conjunto, complexo ou sistema de normas[4, p. 35].

O Poder Legislativo é responsável por editar as normas necessárias para regular a vida social, limitando-se a produzir normas genéricas que traçam apenas diretrizes, atribuindo aos órgãos executivos, o dever de torná-las exequíveis.

Recorrendo ao modelo escalonado de ordenamento jurídico proposto por Hans Kelsen, observa-se que as normas de um sistema não estão todas em um mesmo plano, vez que há uma hierarquia entre elas, ou seja, as normas são classificadas em normas superiores e inferiores, de modo que estas dependem daquelas para manter a unidade do sistema. Tal relação ocorre, por exemplo, entre as normas constitucionais e as leis ordinárias, vez que estas ocupam posição inferior em relação àquelas, pois foram criadas para regular as diretrizes estabelecidas pela Constituição.

Seguindo este raciocínio, pode-se afirmar que o poder atribuído, pelo Estado, aos particulares - de regular seus próprios interesses mediante atos voluntários - também é uma fonte

[1] BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6ª. ed. São Paulo: Edipro, 2016.
[2] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
[3] BOBBIO, ref. 1.
[4] *Ibid*.

de normas no ordenamento jurídico. Denominado de poder negocial, é exercido pela autonomia privada, muito embora haja uma hierarquia entre esses poderes, estando o poder negocial dos particulares submisso ao poder normativo estatal.

O arquétipo da pirâmide normativa se organiza de modo que no topo encontra-se o poder soberano decorrente do poder originário, ou seja, a norma fundamental, responsável pela criação de outras fontes de produção normativa. Para acompanhar a evolução social, este poder soberano atribui aos legisladores infraconstitucionais, o poder de editar normas complementares e ordinárias, ao executivo o poder de editar normas integradoras subordinadas às legislativas e aos cidadãos o poder de regular os próprios interesses por meio de negócios jurídicos.

Esta premissa revela que, o poder normativo atribuído aos poderes hierarquicamente inferiores não é ilimitado, pois o órgão superior que concede o poder também estabelece limites materiais e formais para o exercício do poder normativo.

Os limites materiais ou de conteúdo são subdivididos, por Bobbio, em positivos ou negativos, de modo que os primeiros impõem o dever de editar normas sobre determinada matéria, enquanto os negativos proíbem a edição de normas com certo conteúdo.

No que tange à autonomia privada, o legislador ordinário costuma fixar o modo pelo qual o poder negocial deve ser exercido, por isso, diz-se que os indivíduos estão limitados formalmente para celebrarem negócios jurídicos.

Como se observa, Bobbio preocupa-se com a sinergia entre as normas, considerando a coerência entre elas imprescindível para a preservação do ordenamento enquanto sistema. Para ele, as normas inválidas, conflitantes ou que apresentem lacunas devem ser eliminadas.

A validade da norma vincula-se diretamente à autoridade que a editou, melhor dizendo, as normas superiores produzem comando e autorizam determinadas pessoas a produzirem normas inferiores, de modo que todas elas estejam conectadas à norma fundamental, que é "ao mesmo tempo o fundamento de validade e o princípio unificador das normas de um ordenamento"[5, p. 68].

A importância da norma fundamental advém do poder originário (poder constituinte), que nas palavras de Bobbio, "é o conjunto das normas políticas que em um determinado momento histórico prevaleceram e instauraram um novo ordenamento jurídico"[6, p. 72], muito embora seja preocupante apoiar todo o sistema normativo neste poder originário, sobretudo porque esta condição reduz o direito à força.

O modelo de sistema jurídico, de acordo com Kelsen, pode ser classificado em dois tipos: estático ou dinâmico. O ordenamento jurídico brasileiro é considerado dinâmico, pois o critério que define a pertinência das normas se relaciona com a autoridade que as editou e não com o conteúdo, como acontece nos sistemas estáticos, geralmente dotados de normas morais. Nos sistemas dinâmicos, duas normas em conflito podem ser perfeitamente legítimas. Portanto, eventual conflito, deve ser resolvido através de interpretação sistemática dos seus respectivos conteúdos, além da verificação da autoridade que as editou.

[5] BOBBIO, ref. 1.
[6] *Ibid*.

É recomendável que, no ordenamento jurídico não coexistam normas incompatíveis, de modo que, se em um sistema se revelam normas incompatíveis, uma delas ou ambas devem ser eliminadas.

Com fundamento na Teoria do Ordenamento, de Bobbio, esta pesquisa pretende analisar o funcionamento do sistema jurídico brasileiro, após a regulamentação do teletrabalho, com a promulgação da Lei nº 13.467/2017, tendo em vista que outras normas anteriores, gerais ou específicas, e em posições hierarquicamente superiores, possuem comandos diversos no que tange às relações de teletrabalho.

Conforme a Teoria de Bobbio, três casos de incompatibilidade são observados: "entre uma norma que manda fazer algo e uma que proíbe fazê-lo; entre uma norma que manda fazer e uma que permite não fazer; entre uma norma que proíbe fazer e uma que permite fazer"[7, p. 88].

Quando as normas de um ordenamento com mesmo âmbito de validade são incompatíveis, diz que há uma antinomia[8, p. 91] ou incompatibilidade total-total, isto é, "em nenhum caso, uma das duas normas pode ser aplicada sem entrar em conflito com a outra"[9, p. 20].

Todavia, há casos de antinomia em que as normas incompatíveis têm âmbitos de validade parcialmente iguais ou mais restritos. No primeiro caso, a antinomia subsiste somente em relação à parte que elas têm em comum, por isso denomina-se de incompatibilidade parcial-parcial: cada uma das normas tem um campo de aplicação conflitante com a outra, e um campo de aplicação no qual o conflito não existe[10, p. 91].

Nesse contexto, as duas normas são incompatíveis, mas uma delas, no caso a primeira, tem o âmbito de validade mais restrito, a antinomia é total da parte da primeira norma em relação à segunda e, somente parcial, de parte da segunda, em relação à primeira[11, p. 91-92].

Esta incompatibilidade total-parcial não permite a aplicabilidade da primeira norma, enquanto a segunda tem uma esfera de aplicação, a qual não conflita com a primeira.

A Teoria do ordenamento jurídico fixa três critérios para solucionar as antinomias, quais sejam: critério cronológico, critério hierárquico e critério de especialidade.

O critério cronológico deve ser utilizado quando as normas tiverem sido produzidas em momentos diferentes, prevalecendo a norma posterior, ou seja, mais recente.

O critério hierárquico pode ser aplicado quando as normas estiverem em estratificações distintas, situação em que deve prevalecer aquela hierarquicamente superior, enquanto a norma inferior será excluída do ordenamento.

Enquanto utiliza-se o critério de especialidade diante da incompatibilidade de duas normas, mas uma delas é geral e a outra é especial, por isso, a segunda deve prevalecer.

[7] BOBBIO, *op. cit.*
[8] *Ibid*.
[9] LIMA, Ricardo Alves de; SILVA, Bruno Casagrande e. Antinomias jurídicas: análise doutrinária e jurisprudencial. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, São Paulo, v. 35, n. 160, p. 15-48, jul./dez. 2024. Disponível em: https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/603. Acesso em: 5 abr. 2026.
[10] BOBBIO, *op. cit*.
[11] *Ibid*.

Nem sempre, estas regras resolvem todos os casos de antinomias, por isso, a combinação de dois ou mais critérios de solução pode ser adotada. Neste caso, Bobbio classifica como antinomias solúveis (aparentes) e insolúveis (reais).

No caso de antinomia entre duas normas contemporâneas, de mesmo nível hierárquico e de conteúdo geral, e que não possa ser resolvida por nenhuma das regras apresentadas anteriormente, o intérprete tem a possibilidade de eliminar apenas uma das normas incompatíveis, eliminar as duas ou conservar ambas[12, p. 102], recorrendo à importância de cada uma delas para a validade do sistema jurídico.

Quando o conflito não for entre as normas, mas entre os critérios, Bobbio denomina de antinomia solúvel de segundo grau e, estabelecer outras regras para solução da incompatibilidade.

Em caso de conflito entre uma norma anterior-superior (Constituição) e uma norma posterior-inferior (lei ordinária), visualiza-se o conflito entre o critério hierárquico e o critério cronológico, logo o critério hierárquico deve prevalecer sobre o cronológico.

Entretanto, se o conflito for entre uma norma anterior-especial (lei ordinária específica) e outra posterior-geral (lei ordinária geral), diz que há um conflito entre os critérios de especialidade e cronológico. Neste caso, prevalece o critério de especialidade.

Por fim, se a antinomia for entre uma norma superior-geral (Constituição) e uma norma inferior-especial (CLT), identifica-se o conflito entre os critérios hierárquico e de especialidade. Acontece que, nesta situação, não há definição de que regra deva ser aplicada, cabendo ao intérprete, a análise do caso concreto para definir quais parâmetros serão utilizados.

Se em um dado ordenamento jurídico não deve existir antinomias, a incompatibilidade entre duas normas continua a ser uma falha no sistema e, portanto, deve ser eliminada, pois "a compatibilidade é uma condição necessária para a validade de uma norma jurídica"[13, p. 110].

A antinomia pressupõe a existência exacerbada de normas, por isso, atribui-se ao intérprete, a responsabilidade pela supressão daquilo que está em excesso. A lacuna, ao contrário, pressupõe que há menos normas do que deveriam existir, motivo pela qual, o intérprete acrescentará aquilo que falta à completude do sistema.

Verifica-se que a atuação do intérprete é fundamental para a preservação da unidade e integração do ordenamento jurídico, devido à obrigatoriedade atribuída ao juiz para analisar e julgar todas as controvérsias que se apresentarem ao seu exame, com base nas normas que integram o sistema, a fim de que a antinomia ou a lacuna seja resolvida.

Todavia, há situações específicas de conflito, nas quais, o intérprete identifica a possibilidade de conservar as duas normas, desde que reste demonstrada a incompatibilidade puramente aparente, ou seja, não há incompatibilidade, mas interpretação ruim, unilateral, incompleta ou errônea das normas, ou de uma delas.

Nesse diapasão, a resolução da antinomia aparente não exige a eliminação de uma ou outra norma, mas apenas a superação da incompatibilidade, através da hermenêutica, utilizando o que Bobbio denomina de interpretação corretiva[14, p. 102].

[12] BOBBIO, ref. 1.
[13] *Ibid*.
[14] BOBBIO, ref. 1.

A construção teórica voltada para a preservação do ordenamento serve de base à análise de compatibilidade da regulamentação do teletrabalho no Brasil com as demais normas do sistema jurídico brasileiro, por isso, o estudo investiga as normas que tratam direta ou indiretamente do teletrabalho, principalmente, àquelas que regulam os direitos fundamentais dos trabalhadores, como as normas de saúde e segurança, preocupadas com a qualidade do ambiente laboral e com as condições mínimas de trabalho, os limites à jornada de trabalho e o controle dos serviços prestados, de modo que a atuação do empregador não conflite com os direitos fundamentais à vida, à saúde física e mental, à integridade, à vida íntima, à privacidade, à família, à inviolabilidade do domicílio, o lazer etc.

A seguir, discute-se a compatibilidade da Lei nº 13.467/2017 e da Lei nº 14.442/2022 com a Constituição Federal de 1988, especificamente em relação à igualdade insculpida no *caput* do artigo 5º e aos direitos trabalhistas fundamentais consagrados no artigo 7º.

2 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A norma fundante do ordenamento brasileiro é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, nela insculpidos, foram alçados à condição de direitos sociais fundamentais, não podendo sofrer ameaças, violações, supressões ou eliminações, nem mesmo por Emendas Constitucionais, com fulcro no §4º do art. 60, da própria Constituição.

Ao analisar a compatibilidade do teletrabalho com a Constituição, pretende-se discutir os possíveis conflitos normativos entre os artigos introduzidos na CLT e os direitos fundamentais sociais, consagrados na Constituição, que tratam da igualdade, do salário, da jornada de trabalho, da saúde e segurança dos trabalhadores.

O ponto de partida da análise da compatibilidade do teletrabalho com a Constituição é o princípio da igualdade[15] [16], consagrado no *caput* do art. 5º da CF/88.

Dele se infere que o Estado, quando do cumprimento das normas, deve tratar de maneira igualitária todas as pessoas (em iguais condições), sendo proibida qualquer prática discriminatória ou privilegiada. E a partir dele, consagra-se o tratamento igualitário a ser dado às trabalhadoras e trabalhadores brasileiros.

A CLT, na condição de norma especial, que regula as relações individuais e coletivas de trabalho, trata de maneira "diferente" direitos e deveres de trabalhadores *urbanos* (art. 73, §2º, da CLT) e *rurais* (art. 7º, da Lei nº 5.889/1973), bem como de trabalhadores do *gênero masculino* (art. 198, da CLT) e *feminino* (art. 392, da CLT), sem que esse tratamento seja considerado violação ao princípio da igualdade, pois esta diversidade reconhece as condições subjetivas dos trabalhadores, e busca promover igualdade material.

Nesse sentido, ao reconhecer as especificidades do teletrabalho, o legislador decide conceder tratamento diferenciado, assim como fez com motoristas (art. 235-C, §13, da CLT), professores (art. 319, da CLT), jornalistas profissionais (art. 303, da CLT) e outras categorias

[15] SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 13ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.
[16] NOVELINO, Marcelo; COSTA, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 21ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2026.

profissionais. Por conseguinte, a CLT não viola direta e expressamente o princípio constitucional da igualdade.

As disposições acerca do teletrabalho constam nos artigos 75-A ao 75-F da CLT, desde a acepção até as particularidades quanto às formalidades para a pactuação do contrato, além dos direitos, deveres, responsabilidades e prioridades.

O artigo 5º da Constituição consagra os direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos, a partir da igualdade formal.

À vista disso, indaga-se se o tratamento diferenciado do teletrabalhador, pelo legislador infraconstitucional, conflita com o princípio da igualdade formal, insculpido na norma fundamental.

Neste caso, não há antinomia real, mas incompatibilidade aparente. A antinomia real ocorre quando as normas conflitantes regulam o mesmo fato jurídico, porém, os critérios indicados por Bobbio não conseguem solucioná-la, sendo, portanto, conflito insolúvel, o que exige a atuação do juiz, na condição de intérprete, ou do legislador para revogar ou editar outra norma. A antinomia aparente, por sua vez, permite a solução do conflito, por meio dos critérios hierárquico, cronológico ou de especialidade, mantendo a validade das normas conflitantes.

Portanto, em relação ao suposto conflito entre os artigos 75-A ao 75-F, da CLT e o *caput* do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, com fundamento nas lições de Bobbio, afirma-se que não há antinomia real, mas aparente incompatibilidade, que pode ser sanada pela interpretação corretiva, com supedâneo nos princípios do direito do trabalho, especialmente, a proteção do trabalhador.

Além disto, o artigo 7º, da Constituição, que enumera os direitos fundamentais sociais dos trabalhadores, protege a dignidade humana e visa à melhoria das condições de vida.

Sob essa ótica, foram selecionados incisos, do art. 7º, da CF/88, por abordarem direitos mínimos de todas as categorias profissionais, que respectivamente são: salário-mínimo (IV), irredutibilidade do salário (VI), duração do trabalho (XIII), descanso semanal remunerado (XV), remuneração das horas laboradas além da jornada (XVI), redução dos riscos à saúde e à segurança (XXII), adicionais de insalubridade e periculosidade (XXIII) e seguro contra acidentes, além da indenização (XXVIII).

A escolha destes incisos se deu, com base, no impacto dos direitos reservados a todos os trabalhadores, inclusive, os teletrabalhadores, com o propósito de verificar possíveis conflitos entre as normas específicas que regulam o teletrabalho e as demais normas do sistema jurídico brasileiro.

Inicialmente, verifica-se que o inciso IV do art. 7º, da CF/88 fixa o direito ao “salário-mínimo, [...] capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social [...]”, e, consequentemente, o inciso VI assegura a “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo”.

Percebe-se que a norma fundamental fixa um patamar mínimo de remuneração para todos os trabalhadores, cujo valor seja capaz de suprir suas necessidades básicas, essenciais à proteção da dignidade humana, o que justifica sua irredutibilidade.

Os artigos celetistas que regulam o teletrabalho não abordam direta ou expressamente questões salariais, nem tampouco preveem a redução do salário. Todavia, o *caput,* do art. 75-D, da CLT exige a celebração de contrato escrito de teletrabalho e atribui "a responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura [...], bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado".

Em face do exposto, defende-se que o *caput,* do art. 75-D, da CLT, não se contrapõe diretamente aos incisos IV e VI do art. 7º, da CF/88. A CLT não estabelece valor salarial inferior ao mínimo nem reduz expressamente a remuneração do teletrabalhador. Não é obstante, é admissível que, caso as partes celebrem contrato escrito e estabeleçam que os custos com os equipamentos tecnológicos e de infraestrutura sejam, exclusivamente do empregado, sem qualquer contrapartida ou reembolso do empregador, haja redução salarial e, consequentemente, cause impacto no acesso mínimo existencial, fundamental à dignidade humana do teletrabalhador e sua família.

Nesse ínterim, alinhado ao princípio da proteção do trabalhador, vislumbra-se à interpretação do conflito, a partir da exegese do art. 2º, da CLT, que atribui ao empregador a responsabilidade pelos riscos da atividade econômica.

Destarte, acredita-se que não há incompatibilidade entre o *caput d*o art. 75-D e os incisos IV e VI do art. 7º, da CF/88, mas defende-se a necessidade de ajustes legislativos, ou de interpretação corretiva do judiciário, em benefício do trabalhador, estabelecendo reembolso ou fixando compensação ou gratificação, de caráter indenizatório, para que o teletrabalhador custei as despesas com os equipamentos necessários ao teletrabalho, preservando a integralidade de seu salário.

Ademais, a duração do trabalho e a remuneração do serviço extraordinário são aspectos controversos que merecem análise quanto à sua compatibilidade.

De um lado, o inciso XIII, do art. 7º, da Constituição, assegura aos trabalhadores "a duração do trabalho normal não superior a 8 horas diárias e 44 semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho". Por outro lado, o inciso III, do art. 62, da CLT, infere que os empregados em regime de teletrabalho, por produção ou tarefa, não estão amparados pelas normas que fixam e limitam a duração do trabalho.

Em termos gerais, a jornada do teletrabalhador não será controlada, e não estará submetida ao limite máximo de oito horas diárias e quarenta e quatro horas semanais, por isso, o empregado não tem direito ao repouso semanal remunerado (inciso XV, da CF/88) nem à remuneração por eventual serviço extraordinário (inciso XVI, da CF/88).

Em processos acerca da temática, os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho - TST[17] vêm afirmando não haver inconstitucionalidade, tendo em vista que, em determinadas situações, o legislador infraconstitucional pode regular situações específicas sem, contudo, violar o dispositivo constitucional que emana comandos genéricos. Contudo, enfatiza-se que a situação requer cuidado, de modo que o intérprete deve analisar as particularidades do caso concreto.

[17] BRASIL. TST, 1ª Turma. *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 1001071-63.2023.5.02.0024,* Relator: Amaury Rodrigues Pinto Junior, Brasília, DF, 30 de março de 2026. Disponível em: https://jurisprudencia.tst.jus.br/#3ed01c121b819295d3940f17014e46e7. Acesso em: 5 abr. 2026.

Em 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF)[18] tratou de caso semelhante ao julgar Agravo Regimental, expondo que a exceção prevista no inciso II, do artigo 62, da CLT, em relação ao controle de jornada dos empregados, ocupantes de cargo de gestão, não confronta o inciso XIII, do artigo 7º, da CF/88.

De acordo com o entendimento do TST e do STF, o inciso III, do art. 62, da CLT, que exclui os teletrabalhadores, que prestam serviço por produção ou tarefa, das regras sobre duração do trabalho, é compatível com o ordenamento jurídico porque há previsão legal para esse tipo de contrato.

Outrossim, ante a prescindibilidade do cumprimento de jornada fixa de horário do teletrabalhador, cujo desempenho é auferido pela quantidade produzida ou pelas metas atingidas, acredita-se que a mera exclusão do teletrabalho do rol das atividades submetidas ao controle da jornada de trabalho, não viola princípios e normas constitucionais, desde que sejam preservados o salário, a vida, a saúde física e mental, a integridade e outros direitos fundamentais do trabalhador.

Em vista disso, não há que se falar em antinomia real ou aparente, porquanto, é possível manter a validade e coexistência simultânea do inciso III, do art. 62, da CLT e dos incisos XIII, XIV e XV, do art. 7º, da CF/88.

Ainda, em relação ao art. 7º, da Constituição, destacam-se os incisos XXII, XXIII e XXVIII que asseguram aos trabalhadores, respectivamente, os seguintes direitos: “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”; “adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei”; e “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”.

Estes direitos fundamentais, concedidos aos trabalhadores, pelos constituintes originários, servem como parâmetros normativos de saúde, higiene e segurança, cuja finalidade principal é proibir ou eliminar quaisquer condutas, capazes de atingir o equilíbrio do meio ambiente de trabalho[19].

Nessa perspectiva, com base na teoria do ordenamento, espera-se que as normas trabalhistas estejam em conformidade com os ditames estabelecidos pela Constituição. Apesar disso, o artigo 75-E da CLT limita-se a atribuir ao empregador o dever de “instruir os empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho”; e ao empregado a obrigação de “assinar termo de responsabilidade comprometendo-se a seguir as instruções fornecidas pelo empregador”.

Analisando o *caput* do 75-E, da CLT, identifique-se possível antinomia com os incisos XXII, XXIII e XXVIII, do art. 7º, da CF/88.

De um lado, a Constituição impõe ao empregador a responsabilidade pelo equilíbrio do meio ambiente do trabalho, através de medidas que reduzam os riscos de danos à saúde e à

[18] BRASIL. STF, 2ª Turma. *Recurso Extraordinário 563851*, Relator: Min. Cezar Peluso, Brasília-DF, 26 de fevereiro de 2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2559011. Acesso em: 6 dez. 2021.

[19] BRASIL. FUNDACENTRO. *Saúde do trabalhador é direito constitucional*. Disponível em: https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2023/janeiro/saude-do-trabalhador-e-direito-constitucional. Acesso em: 5 abr. 2026.

segurança do empregado, além de obrigações de pagar adicionais de insalubridade ou periculosidade, quando o trabalhador for submetido a estas condições, ou indenizações, em casos de acidentes de trabalho.

E do outro lado, a CLT flexibiliza os deveres do empregador, permitindo, por exemplo, que o empregado assine termo de responsabilidade por eventuais acidentes, excluindo as obrigações patronais.

Assim sendo, defende-se a alteração do texto do art. 75-E, da CLT, seja pelo legislativo ou judiciário, a fim de que a responsabilidade pelos danos provocados à saúde e à segurança do teletrabalhador seja atribuída diretamente ao empregador, excetuando-se apenas os casos em que reste comprovada a culpa exclusiva do empregado[20, p. 179] [21].

Como visto, a regulamentação do teletrabalho gera insegurança jurídica nas relações de trabalho, exigindo atuação do legislativo, alterando ou revogando as normas trabalhistas, e/ou do judiciário para encontrar alternativas às antinomias existentes, através da interpretação corretiva.

3 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM AS CONVENÇÕES DA OIT

À luz da teoria do ordenamento jurídico, Bobbio, seguindo as lições de Kelsen[22, p. 155], defende que o ordenamento é único, constituído de normas internas e internacionais. Sem aprofundar a discussão sobre *status* das normas internacionais no âmbito da ordem interna, registre-se o entendimento do STF[23, p. 34] acerca dos tratados internacionais. Para a corte constitucional, os tratados de direitos humanos, quando aprovados nos termos do §3º, do art. 5º, da Constituição, possuem *status* de emenda constitucional; os tratados que versam sobre direitos humanos, mas aprovados por outro rito, possuem *status* supralegal; e os tratados internacionais que não se referem a direitos humanos, possuem *status* de lei ordinária.

Nesse contexto, o ordenamento brasileiro, possui dispositivos constitucionais, tratados internacionais e normas infraconstitucionais que estabelecem diretrizes e parâmetros sobre as condições de trabalho.

No que tange às normas, aprovadas pelos organismos internacionais, dos quais o Brasil é Estado-parte, merecem destaque àquelas que tratam direta ou indiretamente dos direitos fundamentais sociais do trabalhador, com ênfase para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Protocolo de San Salvador, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e as Convenções[24] da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

---

[20] OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2014.

[21] BRASIL. TST. 1ª Turma. *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista* 273-76.2023.5.12.0013, Rel. Min. Hugo Carlos Scheuermann, Brasília-DF, 12 fev. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/3/F58143232A7185_AcordaoTST.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

[22] BOBBIO, ref. 1.

[23] BRASIL, STF, Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário 466.343/SP*, Rel. Min. Cezar Peluso, Brasília-DF, 5 jun. 2009. Disponível em: http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

[24] BRASIL. TST. *Normas internacionais estabelecem padrões mínimos para o trabalho decente*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.tst.jus.br/-/conven%C3%A7%C3%B5es-da-oit-estabelecem-padr%C3%B5es-m%C3%ADnimos-para-o-trabalho-decente. Acesso em: 5 abr. 2026.

Estas normas não regulam especificamente as condições do teletrabalho, mas versam sobre direitos básicos, essenciais à dignidade humana e ao trabalho decente, o que justifica a importância de analisar possíveis conflitos entre os artigos da CLT que regulam a relação de teletrabalho e os tratados internacionais que versam sobre trabalho à distância e protegem os direitos humanos dos trabalhadores, como o meio ambiente laboral, a duração da jornada, salário, custos com infraestrutura e equipamentos, higiene, saúde e segurança do trabalho.

Retomando análise anterior acerca de possível antinomia com a Constituição, discute-se se os limites da duração do trabalho devem ser estabelecidos para todos os trabalhadores, inclusive, os que estejam em regime de teletrabalho.

A primeira convenção da OIT, aprovada, em 28 de novembro de 1919, resulta da força do movimento sindical e operário, que reivindicava limitação da jornada nas indústrias. Então, a OIT aprovou a Convenção nº 1, ficando como duração máxima, a jornada de 8 (oito) horas diárias e 48 (quarenta e quatro oito) horas semanais.

Em 1935, este entendimento foi atualizado, por isso, a OIT editou a Convenção nº 40[25], recomendando a jornada máxima semanal de 40h (quarenta horas), por entender a imprescindibilidade da proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores.

Seguindo as diretrizes da OIT, o Brasil estabeleceu como limites da jornada de trabalho, 8 (oito) horas diárias (art. 58, da CLT) e 44 (quarenta e quatro) horas semanais (art. 7º, XIII, da CF/88).

Embora as convenções nº 1 e 40 não estejam em vigor, a preocupação com a duração da jornada de trabalho não é exclusiva da OIT, mas também de outros organismos internacionais, como é o caso da ONU (Organização das Nações Unidas), que estabeleceu no artigo XXIV[26] da Declaração Universal dos Direitos Humanos, *jus cogens,* ratificada pelo Brasil, em 10/12/1948, que "todo ser humano tem direito ao repouso e ao lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas".

Nesse mesmo sentido, a alínea 'd' do artigo 7º[27] do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), *jus cogens,* ratificada pelo Brasil, em 6/7/1992, que determina a todos os Estados-partes o reconhecimento do direito de toda pessoa gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, especialmente, o "descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feriados"[28, p. 87].

De igual modo, as alíneas "e", "g" e "h" do art. 7º, do protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais,

[25] BRASIL, TST. *Jornada de Trabalho*: conheça as particularidades. Disponível em: http://www.tst.jus.br/jornada-de-trabalho. Acesso em: 4 jan. 2022.

[26] ONU. Unicef. *Declaração universal dos direitos humanos*, Paris, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 7 dez. 2021.

[27] BRASIL. *Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais*. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 7 dez. 2021.

[28] TEODORO, Maria Cecília Máximo; ANDRADE, Iris Soier do Nascimento de; ANDRADE, Karin Bhering. A necessidade do exercício do controle de convencionalidade após as recentes transformações no mundo. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. V. 11, n. 22, Santiago, 2020. Disponível em: https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/57360. Acesso em: 31 mar. 2026.

conhecido como Protocolo de San Salvador[29], *jus cogens,* promulgado pelo Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999, reconhecem os mesmos direitos aos trabalhadores.

Como visto, a limitação da jornada de trabalho é direito fundamental dos trabalhadores, e no caso do teletrabalho, envolve o direito de desconexão, por isso, busca-se identificar possível antinomia entre o inciso III, do art. 62, da CLT, que exclui o teletrabalho das condições e limites da jornada de trabalho, e as normas internacionais mencionadas anteriormente.

A promoção de direitos humanos no trabalho significa, em outros termos, parte da garantia da dignidade, por isso, acredita-se que é dever estatal a proteção do trabalhador, de modo que o trabalho decente[30] prevaleça, por ser corolário da dignidade humana do trabalhador.

Ante o exposto, afirma-se que o inciso III, do art. 62, da CLT não conflita diretamente com as normas internacionais, não sendo, portanto, o caso de *ab*-rogação, tendo em vista que, neste caso, é possível preservar a existência de ambas as normas, por estar-se diante de incompatibilidade aparente, sanável com interpretação corretiva, nos ditames da Teoria de Bobbio, sobretudo porque o teletrabalho realizado, por produção ou tarefa, não exige controle de jornada.

Por conseguinte, defende-se que são devidas horas extras, mesmo em regime de teletrabalho, desde que comprovado o controle da jornada e o labor, além dos limites impostos pela Constituição e pela CLT, assegurado em qualquer caso o direito à desconexão, conforme interpretação mais protetiva do trabalhador.

Outra celeuma que merece análise é a responsabilidade pelo custeio das despesas com infraestrutura e equipamentos tecnológicos necessários para o teletrabalho.

Como dito anteriormente, o art. 75-D da CLT inovou ao permitir a celebração de contrato escrito entre empregado e empregador para definir "a responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura [...], bem como o reembolso de despesas arcadas pelo empregado".

Por sua vez, a Convenção nº 95 da OIT – Proteção do Salário, *hard law*[31]*,* vigente no Brasil desde 25 de junho de 1957, recomenda e direciona os signatários a adotarem medidas capazes de proteger o salário do trabalhador, proibindo descontos não autorizados, exceto, nas "condições e limites prescritos pela legislação nacional ou fixados por convenção coletiva ou sentença arbitral", conforme item 2 do artigo 8º.

De um lado, a CLT permite a negociação, mediante contrato escrito, para definir a responsabilidade pelos custos com infraestrutura e equipamentos necessários ao desenvolvimento das atividades do teletrabalhador.

Do outro lado, a Convenção nº 95 da OIT proíbe descontos salariais, respeitadas as condições mínimas, necessárias à sobrevivência do trabalhador, mas permite descontos, desde que haja previsão legal, no âmbito interno.

---

[29] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Protocolo de San Salvador*. Disponível em: http://cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 7 dez. 2021.

[30] BRASIL. TST. *Trabalho decente, conciliação e segurança jurídica são os desafios do TST para 2026*. Min. Vieira de Mello Filho. Disponível em: https://www.tst.jus.br/-/trabalho-decente-conciliacao-e-seguranca-juridica-sao-os-desafios-do-tst-para-2026. Acesso em: 5 abr. 2026.

[31] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público.* 16ª. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2025.

Embora seja necessária a delimitação das condições e dos limites dos descontos, o que não restou definido pelo art. 75-D, da CLT. Acredita-se que é caso de omissão, sanável pela interpretação corretiva das particularidades do caso concreto, seguindo as diretrizes da Teoria de Bobbio.

Afirma-se, portanto, que não há conflito normativo entre o art. 75-D, da CLT e a Convenção nº 95 da OIT, pois, a convenção ressalva que, se houver legislação nacional, convenção coletiva ou sentença arbitral, autorizando o desconto, não há que se falar em ilegalidade ou incompatibilidade.

Em relação à Convenção nº 177 e à Recomendação nº 184, ambas da OIT, não parece haver compatibilização com o ordenamento brasileiro. Referidas normas internacionais cuidam do fornecimento dos equipamentos e materiais utilizados para prestação do serviço em domicílio ou *home office*.

O artigo 4º da convenção supracitada recomenda que os estados-partes adotem uma política nacional de trabalho domiciliar e promovam igualdade de tratamento entre os trabalhadores de casa e outros assalariados, levando em consideração as especificidades do trabalho doméstico. Este tratamento igualitário deve abranger a proteção à remuneração, entre outros direitos.

Partindo da premissa de que o artigo 2º da CLT impõe ao empregador o dever de assumir os riscos da atividade econômica, incluindo as despesas com infraestrutura e equipamentos, afirma-se, *a priori,* que o art. 75-D, da CLT conflita com o art. 4º da Convenção nº 177 da OIT, já que não se vislumbra tratamento igualitário entre teletrabalhadores e demais empregados.

A Convenção nº 177 da OIT não trata especificamente das condições de teletrabalho, mas ao trabalho em *home office,* que embora sejam termos correlatos, possuem distinções.

No que tange às normas de higiene, saúde e segurança do meio ambiente laboral do teletrabalhador e, por conseguinte, da responsabilidade pela reparação dos danos decorrentes de eventual acidente de trabalho, também há dúvidas quanto à possível compatibilização.

Nessa perspectiva, o artigo 75-E, da CLT, atribui ao empregador, a responsabilidade pela instrução dos empregados, de maneira expressa e ostensiva, em relação aos cuidados a serem tomados para eludir doenças e acidentes de trabalho, ou seja, cabe ao teletrabalhador, o dever de assinar termo de responsabilidade, comprometendo-se a seguir as instruções fornecidas pelo empregador.

Em contrapartida, a Convenção nº 177 e a Recomendação nº 184, da OIT, que normatizam o *home office,* estabelecem parâmetros que contradizem a CLT. Primeiro, porque exigem igualdade de tratamento em relação à proteção no campo da segurança e saúde ocupacional (art. 2º) para todos os trabalhadores; segundo, pois, exigem a regulamentação, nos estados-membros, das “condições sob as quais determinados tipos de trabalho e o uso de determinadas substâncias podem ser proibidos no trabalho doméstico por razões de segurança e saúde” (art. 7º).

O art. 75-E, da CLT não assegura tratamento igualitário, assim como não regulamenta as condições limitadoras e proibitivas do teletrabalho, o que poderia ser considerado conflito

aparente. No entanto, a Convenção nº 177, *soft law,* não foi ratificada pelo Brasil, e, por isso, tem sua validade questionada tanto pela doutrina[32] quanto pela jurisprudência do STF[33].

Esta não é a única convenção da OIT, que estabelece normas de higiene, saúde e segurança dos trabalhadores.

A Convenção nº 155 – Segurança e saúde dos trabalhadores, traça as diretrizes que devem ser adotadas pelos países-membros em relação à proteção do meio ambiente do trabalho, da higiene, da saúde e da segurança do trabalhador.

Esta Convenção trata de direitos humanos, e foi ratificada pelo Brasil, cuja integração ao sistema jurídico se deu desde a sua vigência, iniciada em 18 de maio de 1993. É considerada norma de *status* supralegal, vez que sua ratificação não seguiu os procedimentos exigidos pelo §3º do art. 5º, da Constituição Federal de 1988.

O artigo 3º da referida Convenção define sua abrangência, delimitando termos como: trabalhadores, local de trabalho e saúde. A partir destas definições, percebe-se que a aplicabilidade dessa norma atinge todas as pessoas empregadas, que estão sob o controle direto ou indireto do empregador, independentemente do local onde estejam prestando seus serviços, de modo que estejam protegidos de quaisquer elementos físicos e mentais que possam afetar sua higiene, segurança e saúde.

Neste contexto, a Convenção nº 155 atribui a todo estado-parte o dever de pôr em prática uma política nacional capaz de prevenir os acidentes e os danos à saúde do trabalhador, reduzindo ao mínimo, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente de trabalho (art. 4º).

O artigo 6º da aludida Convenção confere ao Estado-membro, o dever de delimitar as funções e responsabilidades, em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho, das autoridades públicas, dos empregadores e dos trabalhadores.

O Brasil, por sua vez, caminha em sentido oposto, ao desregulamentar[34] [35] a legislação mais protetiva através das contrarreformas trabalhistas, precarizando a estrutura dos órgãos responsáveis pela fiscalização dessa política.

O legislador brasileiro flexibilizou as responsabilidades do Estado e do empregador, atribuindo, exclusivamente, ao empregado, o dever de observar as normas de saúde e segurança no meio ambiente laboral, nos termos do art. 75-E, da CLT.

---

[32] PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 23ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2025, p. 89-90. SOUSA, Karine Sandes de; SOUSA, Monica Teresa Costa. O teletrabalho no Brasil: a não adesão à Convenção Internacional nº 177 e à Recomendação nº 184 da Organização Internacional do Trabalho e suas consequências. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais*, Florianópolis, Brasil, v. 8, n. 1, 2022. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/8828. Acesso em: 5 abr. 2026.

[33] BRASIL. STF. *Audiência Pública nº 47* - Desafios econômicos e sociais da "pejotização" no Brasil – ARE 1.532.603, Brasília-DF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/AudinciaPblica47DesafioseconmicosesociaisdapejotizaonoBrasil1.pdf. Acesso em: 31 mar. 2026.

[34] SCARPA, Rita de Cássia Nogueira de M. *Reforma trabalhista, flexibilização e crise no direito do trabalho*. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. 294p. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556278308/. Acesso em: 24 ago. 2025.

[35] ANTUNES, Ricardo; FILGUEIRAS, Vitor. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. *Contracampo*, Niterói, v. 39, n. 1, p. 27-43, abr./jul. 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/38901 Acesso em: 5 abr. 2026.

Quando, por imposição legal, a política nacional de prevenção de acidentes e danos à saúde do trabalhador deve considerar: locais e meio ambiente de trabalho, equipamentos, treinamentos, qualificações, entre outros aspectos, enumerados no artigo 5º, da Convenção nº 155, da OIT.

As normas internacionais preocupam-se com a regulamentação, no âmbito interno dos Estados-partes, da proteção à saúde e à segurança do trabalhador, incluindo, os cuidados preventivos que o Estado, o empregador e o empregado devem ter com o meio ambiente laboral, de modo que os instrumentos e equipamentos de trabalho sejam capazes de eliminar ou diminuir os riscos.

A fim de efetivar a política nacional de prevenção de acidentes e danos à saúde do trabalhador, o art. 11, da Convenção nº 155, atribui às autoridades competentes a realização progressiva de algumas tarefas, destacando-se entre elas: "a delimitação da segurança do equipamento técnico utilizado no trabalho; a determinação das operações e processos que serão proibidos, limitados ou sujeitos à autorização ou ao controle".

Foi em sintonia com as orientações da OIT, que o legislador brasileiro atribuiu ao empregador, conforme artigo 75-E, da CLT, a responsabilidade pela instrução dos empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto aos cuidados que devem tomar para evitar doenças e acidentes de trabalho.

O art. 16 da supracitada Convenção, exige do empregador, a garantia da segurança dos locais de trabalho, do maquinário, dos equipamentos, das operações e processos, bem como o fornecimento de roupas e equipamentos de proteção, capazes de prevenir os riscos de acidentes ou efeitos prejudiciais à saúde do trabalhador.

O juiz do trabalho Wolney de Macedo Cordeiro enxerga a necessidade de submeter ao controle de convencionalidade os artigos 75-D e 75-E, da CLT, vez que, em sua opinião, e nos termos do art. 16, da Convenção nº 155, da OIT, "é do empregador a integral responsabilidade pelo fornecimento de equipamentos e adoção de medidas que visem à preservação da saúde e da segurança dos trabalhadores"[36, p. 402-403].

Nenhuma medida de segurança e higiene do trabalho deve implicar encargo financeiro para os trabalhadores, conforme previsão do art. 21, da Convenção nº 155, da OIT, logo, o ônus do negócio não pode ser transferido para o teletrabalhador, tampouco, o empregador pode se eximir de sua responsabilidade quanto aos possíveis danos causados à saúde e à segurança de seus empregados.

[36] CORDEIRO, Wolney de Macedo. O controle de convencionalidade e reforma trabalhista: adequação da lei no 13.467, de 13.07.2017 aos padrões regulatórios da Organização Internacional do Trabalho. *In:* MAIA, Luciano Mariz; LIRA, Yulgan. (org.) *Controle de Convencionalidade*: temas aprofundados. Salvador: Juspodivm, 2018.

Por isso, acredita-se que o art. 75-E, da CLT conflita com os artigos 16 e 21 da Convenção nº 155, da OIT, quando não cumpre suas determinações, sobretudo àquelas que vedam a adoção de qualquer conduta, pelo Estado-parte, que diminua a proteção já conferida aos direitos humanos, caracterizando antinomia de segundo grau[37] [38] [39].

O art. 75-E, da CLT, é norma hierarquicamente inferior, dotada de especificidade e cronologicamente posterior à Convenção nº 155, da OIT.

Com respaldo na Teoria do Ordenamento, de Bobbio, vislumbra-se a ocorrência de conflito hierárquico, ou seja, duas normas, de níveis diferentes e incompatíveis entre si, por isso, a norma hierarquicamente superior deve prevalecer, *lex superior derogat legi inferior* [40, p. 95].

É este o entendimento do STF[41] e de juristas especialistas[42] no tema, como Luiz Flávio Gomes e Valerio Oliveira Mazzuoli, que defendem que, "quando o tratado é mais protetivo, a validade da norma internacional é indiscutível, porque ela está complementando a Constituição Federal, especificando um direito ou garantia ou ampliando o seu exercício"[43p. 04].

Em síntese, a regulamentação do teletrabalho merece alteração ou interpretação corretiva quando, no caso concreto, ocorrer contradição entre as obrigações estatais e/ou do empregador em relação à saúde e segurança do trabalho, já que consistem em conteúdo dos direitos humanos, que vedam o retrocesso social e estão protegidos pelas normas internacionais.

Superada a discussão em relação às normas internacionais, faz-se necessária a análise de possíveis conflitos dentro da CLT, a fim de identificar antinomias entre as regras gerais, aplicáveis à todas as relações individuais e coletivas de trabalho, e as normas específicas do teletrabalhador.

---

[37] AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *Controle de convencionalidade em matéria trabalhista*. Brasília: Venturoli, 2021.

[38] PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O art. 8º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 13.467/2017: uma reação hermenêutica ao ativismo judicial? *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, SP, v. 85, n. 1, p. 20-21, jan./mar. 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/157116/2014_peduzzi_maria_art8lei13467reacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 jan. 2022.

[39] SANTOS, Richardy; MOREIRA, Thiago Oliveira; DUARTE NETO, Bento Herculano. Controle de convencionalidade da reforma trabalhista pelos magistrados de 1º grau do tribunal regional do trabalho da 21ª região. *Revista INTER – Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*, v. 4., n. 2., jul./dez. 2021, p. 96-125. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/48857. Acesso em: 21 jan. 2022.

[40] BOBBIO, ref. 1.

[41] BRASIL. STF. Tribunal Pleno, *RHC 79.785*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília-DF, 17 mar. 2009. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/ConvenoAmericanasobreDireitosHumanos10.9.2018.pdf. Acesso em: 31 mar. 2026.

[42] GOMES, Jesus Tupã Silveira; Schäfer, Gilberto. Da pirâmide à bússola: considerações sobre o princípio *pro homine* (ou *pro persona*) e seu uso na proteção dos direitos humanos. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 22-38, jul./dez. 2017.

[43] GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Constituição brasileira e os tratados de direitos humanos*: conflito e critério de solução, 2019. Disponível em: https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1110801/constituicao-brasileira-e-os-tratados-de-direitos-humanos-conflito-e-criterio-de-solucao. Acesso em: 6 jan. 2022.

4 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO ENTRE OS ARTIGOS DA CLT

A Consolidação das Leis do Trabalho regulamenta as relações de teletrabalho no Brasil, especificamente, no inciso III, do art. 62, nos artigos 75-A ao 75-F e no inciso VIII, do art. 611-A.

O inciso III, do art. 62, da CLT limita-se a excluir o teletrabalhador, contratado por produção ou tarefa, das normas de duração e controle da jornada e, sucessivamente, do direito às horas extras, sob a justificativa de que não há controle da jornada de trabalho.

Os artigos 75-A ao 75-F tratam do conceito de teletrabalho, da formalização desse tipo de contrato, da responsabilidade pelos custos com equipamentos e infraestrutura, das precauções a serem tomadas no meio ambiente de trabalho e da prioridade a ser conferida aos empregados com deficiência e aos trabalhadores com filhos ou criança, sob guarda judicial, de até 4 (quatro) anos de idade.

O art. 611-A, inciso VIII, possibilita a celebração de acordos ou convenções coletivas sobre teletrabalho, afirmando que estas negociações prevalecem sobre o legislado.

A regulamentação do teletrabalho carece de ajustes quanto aos limites da duração e da jornada de trabalho, da concessão de intervalos e hora extra, dos direitos que podem ser flexibilizados por meio de acordo e convenção coletiva de trabalho, da proibição da alteração unilateral *in pejus,* das normas de saúde e segurança, da responsabilidade pela aquisição de equipamentos, infraestrutura e a proibição de redução do salário.

Esta pesquisa pretende, portanto, analisar a compatibilidade dos arts. 62, inciso III, 75-A ao 75-F, 611-A, inciso VIII e as outras regras previstas na CLT, com base na Teoria do Ordenamento, de Bobbio.

A duração e o controle da jornada de qualquer tipo de trabalho estão regulados pelos artigos 57 ao 75, da CLT, os quais fixam a duração máxima da jornada diária de trabalho, estabelecem os descansos e intervalos, que devem ser concedidos dentro e fora da jornada, diferenciam horário diurno do noturno, e asseguram o direito aos respectivos adicionais ou indenizações, nos casos de violação desses limites.

O art. 58, por exemplo, diz que “a duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite”.

O legislador ordinário limitou a jornada diária máxima para todos os empregados, exceto, para os casos, em que haja outro limite estabelecido, o que não se aplica ao teletrabalho, em face da ausência de limitação de sua jornada.

Nesse contexto, o art. 66, da CLT, assegura o direito ao intervalo interjornada de 11 (onze) horas, contadas a partir do fim da jornada de um dia até o início da jornada seguinte, e não exclui o teletrabalhador dessa condição, desde haja comprovação do controle da jornada. De igual modo é a regulamentação do intervalo intrajornada, nos limites e condições fixadas no art. 71, da CLT.

O descanso semanal remunerado de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas, preferencialmente, aos domingos, também é um direito de todos os trabalhadores, inclusive, do teletrabalhador.

E caso o empregado urbano execute seu trabalho após às 22h (vinte e duas horas) de um dia e às 5h (cinco horas) do dia seguinte, faz jus ao adicional de hora noturna, bem como a redução da hora de trabalho, que passa a ser computada como sendo de 52 (cinquenta e dois) minutos e 30 (trinta) segundos.

Partindo destas premissas, infere-se que o teletrabalhador com jornada controlada, pelo empregador, goza dos meus direitos que outros trabalhadores e empregadores. Por sua vez, os teletrabalhadores, por tarefa ou produção, são excluídos do controle da jornada e, portanto, não têm direito a intervalos, adicionais ou horas extras.

Em relação ao teletrabalho, por tarefa ou produção, discute-se a necessidade de reconhecer o direito à desconexão, a fim de evitar violação dos intervalos, descansos e demais direitos dos trabalhadores, principalmente aqueles que possam provocar danos à saúde e à segurança do teletrabalhador.

Portanto, com base na Teoria do Ordenamento, é possível afirmar que as normas em comento estão no mesmo nível hierárquico, são específicas, mas ocupam lugar diferente no tempo, já que a regulamentação do teletrabalho ocorreu apenas em 2017, com a Lei nº. 13.467 e, posteriormente, em 2022, com a Lei nº 14.442, enquanto as normas relativas à duração da jornada estão na CLT desde a década de 40, quando da sua promulgação.

Levando em consideração, os critérios estabelecidos por Bobbio, em caso de antinomia jurídica entre o inciso III, do artigo 62, e os artigos 57 a 75, da CLT, deveria prevalecer a regulamentação do teletrabalho, por ser posterior às normas existentes.

Entretanto, mesmo que esta solução fosse possível, não seria o resultado lógico da interpretação, já que referidos direitos estão consagrados na Constituição, o que impossibilitaria a revogação de uma norma constitucional por uma lei ordinária, sobretudo porque o ordenamento jurídico é um sistema, cujas normas estão interligadas e não podem ser analisadas isoladamente, mas em conjunto, em face da completude que possui.

Além disso, as questões pertinentes às relações de trabalho, sempre devem ser analisadas, com base no princípio da norma mais benéfica ao trabalhador[44], ou seja, ainda que o inciso III, do art. 62, seja posterior aos outros dispositivos da CLT, os direitos (intervalos interjornada e intrajornada, descanso semanal remunerado, adicional noturno e adicional de horas extras) previstos na consolidação devem prevalecer, pois são mais benéficos ao teletrabalhador.

Esta conclusão decorre da interpretação corretiva do julgador, que analisando as provas produzidas no caso concreto, deve verificar a realidade das condições de trabalho, incluindo a jornada e seus intervalos.

A possibilidade de celebração de acordos ou convenções coletivas para regular direitos e deveres dos teletrabalhadores, como previsto no inciso VIII, do art. 611-A, da CLT, é outro aspecto que merece ser analisado, pois a supressão ou redução das normas de saúde, higiene e segurança do trabalho, constituem objeto ilícito, por expressa previsão do inciso XVII, do art. 611-B, muito embora, o parágrafo único deste mesmo artigo, entenda que as normas sobre duração do trabalho e intervalos não sejam consideradas como normas de proteção da higidez do trabalhador.

[44] DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22ª. ed. Salvador: JusPodvim, 2025.

A interpretação destas normas deve ser realizada a partir da teoria do ordenamento, justamente porque a análise não pode isolar somente um dos dispositivos, ora permitindo, ora limitando, a negociação coletiva sobre teletrabalho.

É preciso relembrar que, a inclusão dos artigos 611-A e 611-B à CLT é resultado das mudanças ocorridas no cenário internacional, em obediência às diretrizes da Convenção nº 154, da OIT, que incentivam o fomento à negociação coletiva, no âmbito interno dos Estados-partes.

O incentivo e a regulamentação dos acordos e convenções coletivas de trabalho são fundamentais para a evolução do direito e da sociedade, mas essa negociação não pode ser ilimitada, vez que os direitos trabalhistas são fundamentais em sua essência, e por isso, muitos deles são indisponíveis[45, p. 98], não podendo ser suprimidos nem reduzidos, mesmo que haja expressa manifestação do trabalhador.

O art. 611-B, da CLT, traz um rol de direitos considerados indisponíveis, que não podem ser objeto de negociação coletiva. O parágrafo único deste artigo tem gerado controvérsia, ao afirmar que as normas sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas normas de higiene, saúde e segurança do trabalho, e por isso, podem ser livremente flexibilizadas.

Considerando, de maneira isolada, a organização textual da CLT, infere-se que as normas sobre duração do trabalho e intervalos estão no Capítulo II, precisamente nos artigos 57 a 75, enquanto as normas sobre Segurança e Medicina do Trabalho estão no Capítulo V, iniciando com o artigo 154, o que justificaria a exceção regulada pelo parágrafo único do art. 611-B.

Entretanto, esse caso precisa ser analisado a partir da essência principiológica do direito do trabalho, pois, a legislação trabalhista tem uma razão de existir, e esse objetivo está cada vez mais distante de ser alcançado. Proteger o trabalhador, por ser hipossuficiente, e oferecer melhores condições de trabalho e normas mais benéficas e protetoras, é o mínimo que se espera de uma sociedade justa e igualitária.

Ainda que a limitação máxima da jornada diária e seus intervalos não estejam incluídos no rol das normas de saúde e segurança da CLT, é salutar reconhecer que referidos direitos são essenciais para preservar a higidez e a dignidade do trabalhador, por isso, não podem ser negociados livremente, sem qualquer proteção, vez que o tempo de não trabalho é fundamental para alimentação, descanso, contato social e familiar, prática de outras atividades de lazer, cultura ou esporte.

Inclusive, este é o entendimento do STF[46], que é favorável à prevalência do negociado sobre o legislado, desde que os direitos fundamentais sejam preservados, ou seja, o intérprete deve analisar o caso concreto e, identificando prejuízo para o trabalhador, deverá declarar a nulidade das cláusulas dos acordos e convenções coletivas que sejam prejudiciais ao teletrabalhador, até que sejam alteradas em benefício das partes, o que pode ser entendido como uma interpretação corretiva, em observância ao princípio da igualdade.

A discussão sobre os conflitos normativos provocados pela Lei nº 13.467/2017 (contrarreforma trabalhista) e pela Lei nº 14.442/2022 também alcança os artigos 75-C, 75-D, 75-E e 75-F, da CLT.

[45] GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 21ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2026.
[46] BRASIL. STF. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário com Agravo 1121633*, Min. Ricardo Lewandowski, Brasília-DF, 2 jun. 2022. Tema 1.046 – Repercussão Geral.

O art. 75-C trata da formalização do contrato de teletrabalho, impondo a obrigação de definir expressamente a adoção dessa modalidade de trabalho, exigindo mútuo acordo para alterar o regime presencial para o teletrabalho, mas permitindo a alteração unilateral, pelo empregador, ao reverter o teletrabalho para o presencial.

Essa alteração unilateral, autorizada pelo parágrafo 2º, do art. 75-C, pode provocar prejuízos ao trabalhador, o que é vedado pelo art. 468 da CLT, tendo em vista que "só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia".

Caso o contrato de teletrabalho atribua ao empregado, a responsabilidade pelas despesas com infraestrutura e equipamentos, necessários ao desenvolvimento da atividade, verifica-se a existência de prejuízos ao teletrabalhador, que retornará ao regime presencial, sem qualquer compensação pelos custos desembolsados.

Ressalta-se que a CLT, não obriga o empregador a custear as despesas com infraestrutura do teletrabalho, entretanto, possibilita a reversão unilateral do teletrabalho para o presencial. Logo, se o empregado adaptou sua casa para o tele-emprego e, de repente, retorna para o presencial, haverá prejuízo, decorre da aquisição de equipamentos e infraestrutura.

Em sua obra, Norberto Bobbio, explica que o legislador ordinário delega à "autonomia privada a fixação do modo pelo qual o poder negocial deve ser exercido, a fim de produzir consequências jurídicas, e não a matéria sobre a qual deve ser exercido"[47p. 65].

Permitir a alteração do regime de teletrabalho para o presencial impacta diretamente na matéria, ou seja, nos direitos materiais dos trabalhadores, o que não é permitido pela CLT, nem pela Teoria, de Bobbio.

Neste caso, acredita-se que há antinomia jurídica entre o §2º, do art. 75-C e o art. 468, da CLT. O art. 468, da CLT, é norma anterior e proíbe a alteração unilateral e prejudicial, enquanto o parágrafo segundo do art. 75-C, da CLT, é norma posterior, que permite a alteração unilateral do contrato, sem ressalvar as questões que venham a provocar danos e prejuízos para o teletrabalhador.

Esta antinomia pode ser resolvida pela eliminação do conflito normativo, através da interpretação corretiva, de modo que o intérprete verifique, no caso concreto, se a alteração causa ou não, prejuízos ao teletrabalhador.

Situação análoga envolve o art. 75-D, da CLT, que concede às partes, o direito de celebrarem contrato escrito de teletrabalho e definirem livremente acerca da responsabilidade pela "aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado".

Em contraponto, o art. 2º, da CLT, diz que o empregador "assume os riscos da atividade econômica", de modo que a transferência desta responsabilidade para o teletrabalhador conflita com o ordenamento e com os preceitos basilares do direito do trabalho, ainda que haja anuência do empregado.

[47] BOBBIO, ref. 1.

A contraprestação pelo trabalho é o salário, que deve atender às necessidades básicas do trabalhador, conforme previsão constitucional, analisada em tópico anterior, por isso, qualquer diminuição salarial é vedada pelo ordenamento, seja pela condição hipossuficiente do empregado, seja pelo caráter alimentar do salário.

De um lado, o art. 75-D permite a transferência dos custos com a infraestrutura e equipamentos para o empregado; e do outro lado, o art. 2º impõe ao empregador a obrigação de custear e assumir os riscos do negócio.

De igual modo, o art. 76 reconhece a importância do salário-mínimo para subsistência do trabalhador e o art. 462 veda a realização de descontos salariais, exceto nas condições fixadas na CLT.

Neste sentido, defende-se que o art. 75-D conflita diretamente com os artigos 2º, 76 e 462 da CLT, caracterizando antinomia solúvel, por isso, deve-se aplicar os critérios propostos por Bobbio, sendo adequado ao caso, o critério cronológico, ou seja, prevalece o art. 75-D, por ser posterior aos demais.

Entretanto, mesmo que esta seja a solução a ser aplicada, com base nos critérios da Teoria, de Bobbio, não é possível aceitá-la como mais adequada à situação, sobretudo porque permitir a eliminação da norma anterior, pelo simples fato de existir uma norma posterior, viola princípios e regras basilares do direito, como a regra de que uma lei somente é revogada por outra, o que não ocorreu, neste caso (art. 2º, do Decreto-Lei nº 4.657, 4 de setembro de 1942).

A Lei nº 13.467/2017, que incluiu o art. 75-D à CLT, não revogou expressamente os artigos 2º, 76 ou 462 da CLT, por isso, defende-se que a interpretação corretiva deve ser a solução mais justa ao caso, de modo que o julgador analisará o caso concreto e os impactos dessa negociação para empregado e empregador, anulando as cláusulas prejudiciais ou até mesmo propondo um acordo ou reembolso pelos custos, sem eliminar nenhuma das normas conflitantes[48].

Seguindo este mesmo raciocínio, analisa-se a possível antinomia entre o art. 75-E e os outros artigos da CLT que tratam da saúde e segurança do trabalhador.

O art. 75-E assevera que, nos contratos de teletrabalho, “o empregador deverá instruir os empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho”, de modo que, após a instrução, “o empregado deverá assinar termo de responsabilidade comprometendo-se a seguir as instruções fornecidas pelo empregador”.

A partir da leitura deste artigo acredita-se que não há antinomia solúvel entre o *caput* do art. 75-E e os outros artigos da CLT, sobretudo por que o *caput* do art. 75-E se limita a impor

[48] Enunciado 70, da 6ª Comissão do XIX CONAMAT: Teletrabalho: custeio de equipamentos. O contrato de trabalho deve dispor sobre a estrutura e sobre a forma de reembolso de despesas do teletrabalho, mas não pode transferir para o empregado seus custos, que devem ser suportados exclusivamente pelo empregador. Interpretação sistemática dos artigos 75- D e 2º da CLT à luz dos artigos 1º, IV, 5º, XIII e 170 da Constituição da República e do artigo 21 da Convenção 155 da OIT. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Anamatra). *Reforma Trabalhista - Enunciados Aprovados*: XIX Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Conamat). Brasília: Anamatra, 2018. Enunciado 70, Comissão 6. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livreto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

ao empregador, o dever de instruir seus empregados quanto às precauções a serem tomadas no meio ambiente de trabalho, a fim de evitar doenças e acidentes de trabalho.

Esta orientação, inclusive, estava prevista no inciso II, do art. 157, da CLT, desde 1977, nos seguintes termos: "cabe às empresas: [...] II - instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais".

Ademais, o parágrafo único, do art. 75-E, lança dúvidas quanto à sua integração ao ordenamento jurídico, já que o texto induz o intérprete a vislumbrar a possibilidade de exclusão da responsabilidade do empregador, em caso de doença ou acidente de trabalho.

A partir do momento que o legislador assevera que "o empregado deverá assinar termo de responsabilidade comprometendo-se a seguir as instruções fornecidas pelo empregador", emerge a expectativa de que o empregador cumpriu sua obrigação, simplesmente instruindo o teletrabalhador quanto aos riscos de acidente e doenças do trabalho.

Contudo, o capítulo V, da CLT, trata da segurança e da medicina do trabalho, regulamentando os direitos e deveres referentes às condições de saúde e segurança do trabalho, destacando-se o art. 157, que atribui às empresas a responsabilidade por cumprir e fazer cumprir essas normas protetivas; instruir os empregados; adotar medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente e facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente.

Nesse diapasão, o art. 166 define como sendo obrigação do empregador, o fornecimento gratuito aos empregados, do "EPI adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde".

Os artigos 189 e 193 definem, respectivamente, as atividades insalubres e perigosas, bem como fixam os adicionais devidos, em caso de violação dos limites de tolerância.

Por conseguinte, o parágrafo único do art. 75-E, é omisso quando comparado com os artigos 157, 166, 189 e 193 da CLT, pois ao possibilitar a assinatura de termo de responsabilidade, sem delimitar os parâmetros deste documento, e sem reafirmar os deveres do empregador quanto: à adoção de medidas preventivas, ao fornecimento de equipamento de proteção individual, à obrigação de remunerar as atividades insalubres e perigosas e, à responsabilidade por eventual doença ou acidente de trabalho, entende-se que, o legislador agiu, intencionalmente, com a finalidade de desregulamentar os direitos trabalhistas conquistados, por isso, ante a omissão identificada, o parágrafo único do art. 75-E, da CLT, deve ser interpretado, à luz dos princípios protetivos do direito do trabalho.

A Lei nº 14.442/2022 acrescentou o 75-F à CLT, que por sua vez, assegura "prioridade aos empregados com deficiência e aos empregados com filhos ou crianças sob guarda judicial até 4 (quatro) anos de idade na alocação em vagas para atividades que possam ser efetuadas por meio do teletrabalho ou trabalho remoto".

Este artigo representa avanço na legislação e na conquista de direitos dos teletrabalhadores e dos trabalhadores em *home office,* muito embora haja necessidade de ajustes, para ampliar os direitos assegurados, abrangendo os teletrabalhadores que tenham filhos com deficiência, os teletrabalhadores adotantes ou que obtenham guarda judicial, independentemente da idade da criança ou do adolescente, nos mesmos moldes do art. 392-A da CLT, que

garante licença-maternidade “à empregada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança ou adolescente”.

Não há que se falar em antinomia jurídica, mas em omissão legislativa, que pode ser resolvida pelo intérprete, no caso concreto, através da interpretação conforme e da interpretação extensiva.

O sistema brasileiro é composto por normas de natureza e hierarquia diversas, dentre as quais, destacam-se a Constituição Federal de 1988, as normas internacionais, a CLT e as normas regulamentadoras, fixadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que cuidam de obrigações e direitos relativos à segurança, à higiene e à saúde no ambiente de trabalho, razão pela qual precisam ser confrontadas com a regulamentação do teletrabalho, a fim de que sejam identificadas possíveis antinomias.

5 COMPATIBILIDADE DO TELETRABALHO COM AS NORMAS REGULAMENTADORAS DO MTE

As Normas Regulamentadoras (NRs) editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), integram o ordenamento jurídico brasileiro, ao complementar à CLT, no que tange à segurança e à medicina do trabalho.

As NRs foram elaboradas para garantir trabalho seguro e sadio, através da prevenção de doenças e acidentes de trabalho e, para tanto, estabelecem obrigações, direitos e deveres, a serem cumpridos por empregadores e trabalhadores, no meio ambiente laboral.

Na arquitetura Kelseniana, o ordenamento é representado por uma pirâmide, com normas de diferentes e sucessivas posições, de modo que as normas mais importantes estejam posicionadas acima das normas consideradas menos importantes.

Nesta perspectiva, as normas regulamentadoras ocupam posição hierarquicamente inferior em relação às normas constitucionais, aos tratados internacionais de direitos humanos e à legislação complementar e ordinária, por isso, deve-se reconhecer que o poder normativo dos órgãos inferiores é limitado pelo órgão superior que o concedeu.

As normas regulamentadoras não podem extrapolar os limites fixados pela Constituição Federal, pelas normas internacionais e pela CLT, vez que sua finalidade é a de complementar as diretrizes específicas em relação à higiene, à saúde e à segurança do trabalhador, em complemento às diretrizes fixadas pelas normas superiores.

Retomando o contexto do teletrabalho, destaca-se o art. 75-E, da CLT que impõe ao empregador o dever de instruir os empregados quanto às medidas preventivas em relação a doenças e acidentes de trabalho, devendo o empregado comprometer-se a segui-las, mediante assinatura de termo de responsabilidade.

As orientações e preocupações, que objetivam a prevenção de doenças e acidentes de trabalho estão previstas nas Normas Regulamentadoras n.º 5, 6, 9, 15, 16, 17 e 24 que versam, respectivamente, sobre: Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA), Equipamento de Proteção Individual (EPI), Avaliação e controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos, antigo Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA), atividades e operações insalubres, atividades e operações perigosas, ergonomia e condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho.

Discute-se, portanto, se o dever de mera instrução atribuído ao empregador e a obediência do trabalhador em segui-la, previstos no art. 75-E, da CLT, conflitam com as orientações fixadas pelas normas regulamentadoras do MTE.

A comissão interna de prevenção de acidentes, regulada pela NR 5 - CIPA, objetiva a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, de modo a tornar compatível permanentemente o trabalho com a preservação da vida e promoção da saúde do trabalhador.

Nem todas as organizações são obrigadas a constituir CIPA, a depender da quantidade de empregados e o grau de risco da atividade desenvolvida, incluindo, os teletrabalhadores, que não prestem seus serviços presencialmente na sede do empregador.

De um lado, a NR-5 - CIPA infere que o dever de identificar, registrar, acompanhar e adotar normas de prevenção aos riscos à saúde e à segurança do trabalhador é compartilhado entre empregador e empregados.

Por outro lado, o *caput,* do art. 75-E, da CLT, possibilita a interpretação de que o dever de seguir estas normas é, exclusivamente, do empregado.

Ademais, a Norma Regulamentadora nº 6 – Equipamento de Proteção Individual, compila todas as disposições sobre o fornecimento e uso do EPI, bem como as obrigações de empregadores e trabalhadores, regulamentando os artigos 166 e 167 da CLT, que tratam do "fornecimento obrigatório e gratuito do EPI aos empregados, adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, capaz de oferecer proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados".

Neste caso, a controvérsia paira sobre a obrigatoriedade de o empregador fornecer, ou não, equipamento de proteção individual, aos teletrabalhadores, que estejam expostos a riscos de acidentes de trabalho, visto que o art. 75-E, da CLT, não faz qualquer menção quanto ao fornecimento de EPI.

A preocupação é ampliada pelo texto do art. 75-D, da CLT, que possibilita celebração de contrato entre as partes, e a previsão de que a aquisição de EPI, seja exclusivamente do empregado, ao assumir os custos com o teletrabalho.

A prevenção de riscos é preocupação constante nas relações de trabalho, por isso, a NR 9 – Avaliação e controle das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos, estabelece os requisitos para a avaliação das exposições ocupacionais a agentes físicos, químicos e biológicos e fixa a necessidade de subsidiar as medidas de prevenção para os riscos ocupacionais.

Com base nesta NR, acredita-se que o meio ambiente do teletrabalhador pode causar danos à sua saúde e à sua segurança, por isso, a empresa é obrigada a elaborar o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), anteriormente chamado de PPRA (Programa de Prevenção de Riscos Ambientais), com o intuito de avaliar os riscos e as medidas preventivas que devem ser adotadas, mesmo que a regulamentação do teletrabalho seja omissa, neste aspecto.

As Normas Regulamentadoras 15 e 16 tratam, respectivamente, das atividades e operações insalubres e perigosas. Estabelecem os limites de tolerância quanto ao tempo de exposição ao agente físico, químico ou biológico, que não causará danos à saúde do trabalhador, durante a sua vida laboral. E asseguram a percepção de adicional, incidente sobre o salário, quando os limites de tolerância não forem respeitados.

Dependendo da atividade e do ambiente de trabalho, o teletrabalhador está submetido a agentes insalubres[49], principalmente, em relação à luminosidade excessiva, baixa ou alta temperatura, sons intensos, poeira e choque elétrico etc.

Outra norma regulamentadora importante para o teletrabalho é a NR 17, que trata da ergonomia. Esta norma estabelece diretrizes e requisitos que permitam a adaptação das condições de trabalho às características psicofisiológicas dos trabalhadores, de modo a proporcionar conforto, segurança, saúde e desempenho eficiente no trabalho.

As condições de trabalho, incluem, aspectos relacionados ao mobiliário dos postos de trabalho, ao trabalho com máquinas, equipamentos e ferramentas manuais, às condições de conforto no ambiente de trabalho e à própria organização do trabalho.

Percebe-se que, a NR 17 impõe ao empregador o dever de realizar, preliminarmente, avaliação ergonômica das condições do meio ambiente de trabalho, a fim de promover as adaptações necessárias, conforme as características psicofisiológicas dos trabalhadores, implementando as medidas de prevenção de doenças e acidentes de trabalho.

No mesmo sentido da NR 17, a norma regulamentadora 24 sobre condições sanitárias e de conforto nos locais de trabalho, estabelece as condições mínimas de higiene e de conforto a serem observadas pelo empregador, no que tange às instalações sanitárias, aos locais para troca e guarda de vestimentas e uniformes, ao local das refeições e ao fornecimento de água potável.

Não há dúvidas quanto à importância das normas, que estabelecem diretrizes e fixam direitos e deveres de empregadores e trabalhadores, em relação à higiene, à saúde e à segurança do meio ambiente do trabalho, a serem observadas, quando o intérprete estiver diante de um caso concreto.

Nesse diapasão, verifica-se a existência de uma possível antinomia jurídica entre o art. 75-E, da CLT e as Normas Regulamentadoras 5, 6, 9, 15, 16, 17 e 24, do MTE.

A CLT é norma especial, hierarquicamente superior às normas regulamentadoras, porém, não é o caso de eliminar nenhuma das normas, tendo em vista que seus comandos não se contrapõem, por isso, entende-se que embora haja “lacuna” no texto do art. 75-E, da CLT, quanto aos deveres do empregador, as normas regulamentadoras suplantam esta omissão, à medida que definem responsabilidades e fixam penalidades, em caso de descumprimento.

Neste caso, a interpretação corretiva é medida que se impõe para preservar a unidade do ordenamento brasileiro, mantendo a coexistência das normas que aparentemente conflitam.

■ CONCLUSÃO

O teletrabalho provocou mudanças e causou impactos na sociedade e nas relações de trabalho, por isso, o contrato de teletrabalho deve ser o ponto de partida da análise de possível incompatibilidade entre as normas do ordenamento jurídico brasileiro.

[49] As atividades perigosas estão delimitadas no art. 193 da CLT e, dificilmente, são realizadas em regime de teletrabalho.

Identificada possível controvérsia quantos aos direitos e deveres de empregador e trabalhadores, caberá ao julgador, mediante análise de cada caso concreto, e com base na interpretação conforme, declarar a nulidade das cláusulas violadoras dos direitos fundamentais, assim como, assegurar os direitos que o teletrabalhador faz jus, recorrendo à teoria do ordenamento, de Bobbio, com o intuito de preservar ou eliminar os conflitos normativos e as antinomias aparentes.

Entende-se, portanto, que a liberdade contratual conferida às partes deve respeitar o mínimo existencial e os direitos fundamentais do trabalhador, tais como: saúde, segurança, salário-mínimo, limites da jornada de trabalho, descanso, lazer, entre outros direitos sociais.

Observou-se que a CLT excluiu a duração da jornada de trabalho do rol de proibições dos direitos que não podem ser negociados, o que provoca danos irreparáveis ao trabalhador, principalmente, quando houver a violação do direito à desconexão.

Por conseguinte, acredita-se que não é aceitável a responsabilização exclusiva do empregado quanto ao custeio do teletrabalho, sobretudo porque os riscos do negócio devem permanecer com o empregador, inclusive, com aquisição e manutenção da infraestrutura e dos equipamentos de trabalho, utilizados pelo teletrabalhador, dentro ou fora da sede do empregador.

Defende-se também que não é possível permitir que se estabeleça no contrato a compensação de direitos, como por exemplo, utilizar os valores pagos a título de vale-transporte para custear despesas com infraestrutura e equipamentos do teletrabalho, vez que, nesta modalidade, o empregado comparecerá à sede da empresa, sempre que necessário, de modo que o ônus pelo deslocamento continua sendo do empregador.

Da mesma forma, não é minimamente justificável afirmar que o teletrabalhador deve arcar com os custos porque terá benefícios ao desenvolver suas atividades fora da sede do empregador. Esta afirmação considera apenas os impactos positivos na vida do trabalhador, mas não pondera os benefícios proporcionados ao empregador.

Portanto, os custos com aquisição e manutenção da infraestrutura e de equipamentos, necessários à prestação do teletrabalho, devem ser atribuídos ao empregador, podendo haver previsão contratual, para determinar o reembolso ou o pagamento de ajuda de custo, para que o empregado possa custear as referidas despesas.

Todas as normas de saúde e segurança do trabalho, que objetivam prevenir, eliminar ou diminuir os riscos de doenças e acidentes de trabalho, devem ser observadas, tanto pelo empregador quanto pelo empregado, mediante colaboração e fiscalização do Estado.

O empregador, por sua vez, tem a responsabilidade de cumprir as imposições de todo o ordenamento, e não apenas instruir o empregado quanto à observância dessas normas.

As normas analisadas atribuem ao empregador o deve de adotar medidas de segurança, de fornecer local de trabalho seguro, instrumentos de trabalho e equipamentos de proteção individual, além de fiscalizar permanentemente, com a ajuda da CIPA e de outros órgãos estatais, como o Ministério do Trabalho, a segurança, a saúde e a higidez do ambiente laboral.

No teletrabalho, este cuidado envolve questões de ergonomia, ruídos, luminosidade, temperatura e desconexão, razão pela qual o empregador deve adotar expressamente as medidas a serem implementadas e seguidas, por ele e por seus teletrabalhadores, de modo que todas as despesas sejam do empregador e a responsabilidade por eventuais acidentes, seja

apurada no caso concreto, independentemente da assinatura do termo de responsabilidade pelo trabalhador.

Com base na Teoria do Ordenamento, de Bobbio, infere-se que a regulamentação do teletrabalho introduziu artigos à CLT, sanando a omissão legislativa, contudo, algumas regras geram insegurança jurídica, quando aplicadas no caso concreto, sobretudo àquelas que atribuem ao empregado a responsabilidade pelos custos com infraestrutura e equipamentos do teletrabalho, a responsabilidade exclusiva pela prevenção dos riscos à saúde e segurança, e àquelas que violam o direito ao descanso e à desconexão.

Com o objetivo de evitar conflitos normativos e preservar a unidade do sistema jurídico, defende-se a observância da hierarquia das normas e a proteção do trabalhador.

Conclui-se, portanto, que as Leis nº 13.467/2017 e nº 14.442/2022 não são totalmente incompatíveis com a ordem jurídica, porquanto suas regras não violam diretamente a Constituição, as Convenções da OIT, a CLT e as Normas Regulamentadoras do MTE e, portanto, não impedem o funcionamento do sistema jurídico brasileiro, desde que a interpretação corretiva seja utilizada para sanar as antinomias aparentes, mantendo a integridade do ordenamento.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo; FILGUEIRAS, Vitor. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. *Contracampo*, Niterói, v. 39, n. 1, p. 27-43, abr./jul. 2020. Disponível em: https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/38901 Acesso em: 5 abr. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO (Anamatra). *Reforma Trabalhista - Enunciados Aprovados*: XIX Congresso Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Conamat). Brasília: Anamatra, 2018. Enunciado 70, Comissão 6. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/attachments/article/27175/livreto_RT_Jornada_19_Conamat_site.pdf. Acesso em: 06 jan. 2022.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *Controle de convencionalidade em matéria trabalhista*. Brasília: Venturoli, 2021.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6ª. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

BRASIL. FUNDACENTRO. *Saúde do trabalhador é direito constitucional*. Disponível em: https://www.gov.br/fundacentro/pt-br/comunicacao/noticias/noticias/2023/janeiro/saude-do-trabalhador-e-direito-constitucional. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. *Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais***.** Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 7 dez. 2021.

BRASIL. STF, 2ª Turma. *Recurso Extraordinário 563851***,** Relator: Min. Cezar Peluso, Brasília-DF, 26 de fevereiro de 2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2559011. Acesso em: 6 dez. 2021

BRASIL. STF. *Audiência Pública nº 47* - Desafios econômicos e sociais da "pejotização" no Brasil – ARE 1.532.603*,* Brasília-DF. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/AudinciaPblica47DesafioseconmicosesociaisdapejotizaonoBrasil1.pdf. Acesso em: 31 mar. 2026.

BRASIL, STF, Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário 466.343/SP*, Rel. Min. Cezar Peluso, Brasília-DF, 5 jun. 2009. Disponível em: http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno. *Recurso Extraordinário com Agravo 1121633*, Min. Ricardo Lewandowski, Brasília-DF, 2 jun. 2022. Tema 1.046 – Repercussão Geral.

BRASIL. STF. Tribunal Pleno, *RHC 79.785*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Brasília-DF, 17 mar. 2009. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaInternacional/anexo/ConvenoAmericanasobreDireitosHumanos10.9.2018.pdf. Acesso em: 31 mar. 2026.

BRASIL. TST, 1ª Turma. *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista 1001071-63.2023.5.02.0024,* Relator: Amaury Rodrigues Pinto Junior, Brasília, DF, 30 de março de 2026. Disponível em: https://jurisprudencia.tst.jus.br/#3ed01c121b819295d3940f17014e46e7. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. TST. 1ª Turma. *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista* 273-76.2023.5.12.0013, Rel. Min. Hugo Carlos Scheuermann, Brasília-DF, 12 fev. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/3/F58143232A7185_AcordaoTST.pdf. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL, TST. *Jornada de Trabalho***:** conheça as particularidades. Disponível em: http://www.tst.jus.br/jornada-de-trabalho. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. TST. *Normas internacionais estabelecem padrões mínimos para o trabalho decente*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.tst.jus.br/-/conven%C3%A7%C3%B5es-da-oit-estabelecem-padr%C3%B5es-m%C3%ADnimos-para-o-trabalho-decente. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. TST. *Trabalho decente, conciliação e segurança jurídica são os desafios do TST para 2026*. Min. Vieira de Mello Filho. Disponível em: https://www.tst.jus.br/-/trabalho-decente-conciliacao-e-seguranca-juridica-sao-os-desafios-do-tst-para-2026. Acesso em: 5 abr. 2026

CORDEIRO, Wolney de Macedo. O controle de convencionalidade e reforma trabalhista: adequação da lei no 13.467, de 13.07.2017 aos padrões regulatórios da Organização Internacional do Trabalho. *In:* MAIA, Luciano Mariz; LIRA, Yulgan. (org.) *Controle de Convencionalidade*: temas aprofundados. Salvador: Juspodivm, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Protocolo de San Salvador***.** Disponível em: http://cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 7 dez. 2021.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 22ª. ed. Salvador: JusPodvim, 2025.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito do trabalho*. 21ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2026.

GOMES, Jesus Tupã Silveira; Schäfer, Gilberto. Da pirâmide à bússola: considerações sobre o princípio pro homine (ou pro persona) e seu uso na proteção dos direitos humanos. *Revista de Direitos Humanos em Perspectiva*. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 22-38, jul./dez. 2017.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Constituição brasileira e os tratados de direitos humanos*: conflito e critério de solução, 2019. Disponível em: https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1110801/constituicao-brasileira-e-os-tratados-de-direitos-humanos-conflito-e-criterio-de-solucao. Acesso em: 6 jan. 2022.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

LIMA, Ricardo Alves de; SILVA, Bruno Casagrande e. Antinomias jurídicas: análise doutrinária e jurisprudencial. *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*, São Paulo, v. 35, n. 160, p. 15-48, jul./dez. 2024. Disponível em: https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/603. Acesso em: 5 abr. 2026.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público.* 16ª. ed. São Paulo: Grupo Gen, 2025.

NOVELINO, Marcelo; COSTA, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 21ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2026.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. *Indenizações por Acidente do Trabalho ou Doença Ocupacional*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2014.

ONU. Unicef. *Declaração universal dos direitos humanos***,** Paris, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 7 dez. 2021.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O art. 8º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 13.467/2017: uma reação hermenêutica ao ativismo judicial? *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, SP, v. 85, n. 1, p. 20-21, jan./mar. 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/157116/2014_peduzzi_maria_art8lei13467 reacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 jan. 2022.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 23ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2025.

SANTOS, Richardy; MOREIRA, Thiago Oliveira; DUARTE NETO, Bento Herculano. Controle de convencionalidade da reforma trabalhista pelos magistrados de 1º grau do tribunal regional do trabalho da 21ª região. *Revista INTER – Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ*, v. 4., n. 2., jul./dez. 2021, p. 96-125. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/48857. Acesso em: 21 jan. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 13ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SCARPA, Rita de Cássia Nogueira de M. *Reforma trabalhista, flexibilização e crise no direito do trabalho*. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. 294p. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556278308/. Acesso em: 24 ago. 2025.

SOUSA, Karine Sandes de; SOUSA, Monica Teresa Costa. O teletrabalho no Brasil: a não adesão à Convenção Internacional nº 177 e à Recomendação nº 184 da Organização Internacional do Trabalho e suas consequências. *Revista de Direitos Fundamentais nas Relações do Trabalho, Sociais e Empresariais*, Florianópolis, Brasil, v. 8, n. 1, 2022. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadireitosfundamentais/article/view/8828. Acesso em: 5 abr. 2026.

TEODORO, Maria Cecília Máximo; ANDRADE, Iris Soier do Nascimento de; ANDRADE, Karin Bhering. A necessidade do exercício do controle de convencionalidade após as recentes transformações no mundo. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. V. 11, n. 22, Santiago, 2020. Disponível em: https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/57360. Acesso em: 31 mar. 2026.

O TRABALHO INFANTIL NA AMÉRICA LATINA POR UMA PERSPECTIVA CRÍTICA

CHILD LABOR IN LATIN AMERICA FROM A CRITICAL PERSPECTIVE

LAUREN REIS SAVI IGNACIA* | ISMAEL FRANCISCO DE SOUZA**

RESUMO

O presente estudo busca compreender de que forma os direitos humanos são aplicados às crianças e adolescentes latino-americanos em situação de trabalho infantil, a partir de uma perspectiva crítica. Alicerçada sobre práticas colonialistas e reforçada pelo neoliberalismo, a concepção universalista dos direitos humanos corrobora com a permanência de diversas violações de direitos, entre elas, o trabalho infantil. Ao internalizar uma matriz de humanidade destinatária dos direitos humanos, diversos perfis de humanidade são marginalizados e fadados à aceitação das violências por eles sofridas em razão de serem subjetivamente caracterizados como menos dignos. Pretende-se remontar a exploração do trabalho infantil de acordo com a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, enfatizando as colaborações neoliberais e imperialistas que perpetuam a prática por meio do acúmulo de capital. Utilizando o método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental, busca-se apresentar as perspectivas de exploração do trabalho infantil na visão global, para então explicar a violação de direitos conforme a realidade latino-americana. Os resultados indicam que o universalismo eurocêntrico apaga a concepção do problema social como coletivo, individualizando-o. Por fim, conclui-se que para superação da violação de direitos, o trabalho infantil deve ser compreendido sob o viés da Teoria Crítica dos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Trabalho infantil; teoria crítica; universalidade dos direitos humanos.

ABSTRACT

This study aims to understand how human rights are applied to Latin American children and adolescents engaged in child labor, from a critical perspective. Grounded in colonialist practices and reinforced by neoliberal ideology, the concept of the universality of human rights corroborates the persistence of human rights violations, including child labor. By internalizing a matrix of humanity as the recipient of human rights, various profiles of humanity are marginalized and doomed to accept the violence they suffer because they are subjectively characterized as less worthy. The aim is to revisit the exploitation of child labor according to the Critical Theory of Human Rights, emphasizing the neoliberal and imperialist collaborations that perpetuate the practice through the capital accumulation. Using the deductive method, with bibliographic and documentary research techniques, this study seeks to present the perspectives of child labor exploitation from a global view, to then explain the violation of human rights according to the Latin American reality. The results indicate that Eurocentric universalism erases the conception of this social problem as a collective issue, instead individualizing it. Finally, it is concluded that to overcome these rights violations, child labor must be understood through the framework of the Critical Theory of Human Rights.

Keywords: Child labor; critical theory; universality of human rights

*Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
laurenreissz@gmail.com

** Pós-Doutor pela Universidad de Salamanca/Espanha. Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - RS (UNISC); Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina, graduado em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Coordenador adjunto, professor e pesquisador Permanente do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Direito e da graduação em Direito na disciplina de Direito da Criança e do Adolescente (UNESC). Líder do Grupo de Pesquisa: Direito da Criança e do Adolescente e Políticas Públicas.
ismael@unesc.net

Recebido em: 13-1-2025 | Aprovado em: 22-4-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A SUPOSTA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS; 2 EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL; 3 MECANISMOS GLOBALMENTE APLICÁVEIS; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

A exploração do trabalho infantil consiste em uma violação dos direitos relativos às crianças e adolescentes ao passo que os insere em condições em que não podem usufruir da dignidade humana e das conjunturas específicas para seu pleno desenvolvimento. No presente trabalho, pretende-se entender de que forma os direitos humanos são aplicados às crianças e adolescentes latino-americanos, uma vez que a desigualdade social, o colonialismo e o próprio modelo econômico inerente às nações da América Latina funcionam como elementos de perpetuação do trabalho precoce.

Desse modo, utilizam-se os estudos da Teoria Crítica dos Direitos Humanos para explicar sua implementação e efetivação, bem como para destacar o funcionamento da colonialidade em um aspecto global no que se refere às populações socialmente vulneráveis, com base no pensamento de Joaquín Herrera Flores. Ao visualizar a extensão dos direitos humanos como universais, existe grande possibilidade de entendê-los como pontos já superados pela humanidade, aplicáveis a todos de forma ampla e plena. No entanto, conforme será exposto, os direitos humanos jamais serão direitos garantidos, mas sim direitos a serem sempre reafirmados e pleiteados por meio dos movimentos sociais, configurando-se como resultados provisórios das demandas da sociedade civil.

Questiona-se de que maneira tais direitos poderiam ser implementados em países onde a população não se encaixa no padrão de humanidade que é destinatário universal dos direitos humanos segundo a teoria crítica - o homem branco, europeu, heteronormativo e sem deficiência. Destaca-se que a América Latina obteve sua economia intencionalmente construída em benefício dos países desenvolvidos, e que o trabalho infantil está relacionado à desigualdade social existente entre os países e dentro deles. Portanto, ao ser originalmente explorada e domesticada para sustentar o acúmulo de riquezas, a situação de vulnerabilidade da população latino-americana opera como consequência da história colonialista infligida à região.

Uma vez que os direitos humanos figuram como parâmetro para proteção da dignidade da pessoa humana, e que a concepção de universalidade a eles atribuída sufoca a própria luta por sua garantia, que deve ser contínua, a proteção aos direitos de crianças e adolescentes é duplamente prejudicada: ao ter por certo que todas as crianças e adolescentes possuem e usufruem dos direitos humanos e fundamentais, ignora-se que os mesmos não são aplicados a todos uniformemente e que a luta pela dignidade carece de um fim, sob pena de ruir. Ao ignorar as práticas coloniais e imperialistas e deixar de responsabilizar o globo pela interminável violação de direitos, são mantidas as situações violadoras.

Levando em consideração que a exploração do trabalho infantil é uma problemática de interesse global, estuda-se, ainda, a possibilidade de garantia dos direitos humanos inerentes

à infância e adolescência dignas em um aspecto mundial, com a inclusão dos países historicamente explorados e desiguais no radar de proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Nessa conjuntura, examina-se o trabalho infantil sob uma perspectiva crítica, a partir de uma análise dedutiva e utilizando a técnica de pesquisa bibliográfica e documental para compreensão do tema apresentado.

1 A SUPOSTA UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

Joaquín Herrera Flores[1] contextualiza a nova interpretação dos direitos humanos na contemporaneidade elencando as características globais que a cercam: o enfraquecimento de sua gestão pelo neoliberalismo; o abismo entre os países enriquecidos por conta do colonialismo em contrapartida à pobreza dos países colonizados; perda de soberania nacional para o capital privado e a reorganização da produção mundial sustentada por desregulamentações. Portanto, a estrutura que permitia a conceituação dos direitos humanos foi enfraquecida, nascendo assim a necessidade de uma nova interpretação. Para tal fim, não é possível visualizar os direitos humanos apenas como um "direito" propriamente dito, sem destacar as lutas sociais que os originam: as garantias que possuímos são o resultado de manifestações e resistências populares, e não o fim dos problemas sociais causados por injustiças e desigualdades e pleiteados por essas lutas. Em consequência, aduz o autor que os direitos humanos são o resultado sempre provisório das lutas sociais para ter acesso aos bens necessários para a vida - acesso à dignidade.

O apagamento da concepção de universalidade dos direitos humanos, cumulado com a consciência de que jamais estarão garantidos (pois diretamente relacionados às lutas pela dignidade humana nas mais diversas partes do globo, em contextos e pleitos plurais), formulam a base da Teoria Crítica dos Direitos Humanos aplicada por Flores.

Pires[2], explicando a dominação do conceito universal, consigna que na segunda metade do século XX elegeu-se a noção de universalidade dos direitos humanos, característica atribuída a suposta capacidade de promoção de uma vida digna, livre e igual para todos os seres humanos. Nessa concepção, todos têm a mesma possibilidade de pleitear a proteção para uma existência humana plena, respondendo às necessidades de qualquer pessoa a qualquer tempo. No entanto, esse pensamento levou a construção de uma "matriz de humanidade", a qual é merecedora e detentora da dignidade humana: um sujeito europeu, masculino, branco, cristão, heteronormativo, detentor dos meios de produção e sem deficiência.

Segundo a autora, a definição desse padrão de humanidade se deu pela narrativa histórica dos colonizadores, que impuseram seu parâmetro como perfil principal a ser protegido, mantendo assim sua hegemonia por meio da promoção do respeito e desenvolvimento de seus pares. A dominação colonial faz, ainda, com que exista uma hierarquização de humanidades: aqueles que estão fora da matriz acabam por ser menos dignos, menos humanos e, consequentemente, menos protegidos.

[1] FLORES, Joaquín Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
[2] PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Por uma concepção amefricana de direitos humanos. *In:* ALMEIDA, Heloisa Buarque de; GREGORI, Maria Filomena (org.). *Pensamento feminista hoje:* perspectivas decoloniais. São Paulo: Zouk, 1. ed., 2020, p. 299-318.

Este olhar é destinado para todos os seres humanos que não nascem dentro do arquétipo do colonizador, ou seja, a maior parte da população mundial. Em tal contexto pode-se visualizar a América Latina: os direitos humanos não serão estendidos ao povo universalmente, mas de forma limitada, diferentemente do tratamento destinado ao padrão de humanidade conceituado anteriormente. Tal configuração permite que violações de direitos inaceitáveis para certos grupos seja normalizada e apagada quando direcionada à periferia.

Flores[3] consigna que o sistema de valores atual é predominantemente neoliberal, enaltecendo liberdades funcionais de mercado e desvalorizando políticas públicas de igualdade social, econômica e cultural, resultando na priorização do sistema econômico em detrimento da promoção da dignidade humana. A extensão dessa política neoliberal resulta no aumento das desigualdades, em especial nos países subdesenvolvidos, impactando diretamente nos grupos historicamente oprimidos. Pires[4] acerta ao indicar que a imposição de um padrão de humanidade é a perpetuação de uma prática colonial, resultando na supressão dos povos dominados ao salientar que um perfil - do colonizador - é mais digno que outro - do colonizado.

Importa ressaltar que o colonialismo permanece enraizado no globo: o capitalismo latino-americano está conectado à dinâmica dos países centrais, dependendo do investimento de capital estrangeiro no setor manufatureiro. Estando à mercê de empresas multinacionais e possuindo um mercado interno limitado pelo consumo do que se é possível produzir dentro das capacidades industriais latino-americanas, as estruturas econômicas são caracterizadas como atrasadas e dependentes. Contudo, tal cenário é proposital: a própria industrialização foi feita de maneira tardia e subordinada, pela substituição de importações de produtos manufaturados estrangeiros pelos nacionais. A substituição passou a gerar a contenção das importações e, consequentemente, um mercado interno não atendido, surgindo a necessidade de exportação de bens primários para importação de maquinários, matéria-prima e equipamentos necessários para a construção de um parque industrial capaz de produzir bens que antes eram importados. Assim, a dependência que anteriormente era agrária-exportadora transformou-se em urbano-industrial, utilizando da superexploração do trabalho para o fim pretendido, mantendo sempre a dependência dos países mais desenvolvidos. Interessa destacar que a dependência e superexploração geram uma transferência de renda das periferias para o centro, por meio da mais-valia produzida nas economias periféricas que viabilizam o acúmulo de capital[5].

Portanto, é possível visualizar que a América Latina permanece acorrentada ao processo de colonização, que foi moldado e transformado ao longo do tempo, apesar de continuar mantendo o imperialismo em seu cerne. Estando claramente fora da matriz de humanidade, questiona-se como se aplicam os direitos humanos em sociedades subordinadas, em especial no que se refere aos grupos marginalizados. Visualiza-se, em verdade, um novo colonialismo, com novas formas de exploração, mas o mesmo *modus operandi*.

[3] *Ibid*.
[4] *Ibid*.
[5] LIRA, Terçália Suassuna Vaz. *O sentido do trabalho infantil doméstico*: particularidades e contradições na esfera da reprodução social nas economias periféricas dependentes. 2016. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

Lira[6] indica que com a necessidade de exportação de bens primários para construção de um parque industrial na América Latina, a classe oligárquica que dominava a exportação, composta por latifundiários, financistas e comerciantes, detinha poder político e econômico para influenciar as decisões estatais a seu favor. Portanto, a burguesia industrial surge sob esse mesmo poder oligárquico, com intenções de controlar e suprimir lutas sociais, mesclando mecanismos de repressão e consenso. Este grupo permanece com as mesmas raízes, montando a elite dominante na América Latina que prevalece nos dias atuais.

Para o cenário de dominação política e econômica de uma minoria exploradora, Herrera Flores[7] aponta que os direitos humanos são o resultado provisório de uma luta social constante, e destaca a necessidade de conscientizar acerca dos obstáculos existentes na implementação desses direitos: concentração do poder econômico, político e cultural em organizações públicas e privadas de países desenvolvidos, que representam somente um quinto da população mundial beneficiada por essa política; desmonte de conquistas sociais históricas em razão das desregulamentações trabalhistas e sociais e a miséria que assola bilhões de pessoas excluídas das agendas públicas de países ricos.

Apesar da utilização dos recursos globais para seus próprios interesses, por meio do imperialismo, não há responsabilização dos países colonizadores acerca da miséria provocada por suas ações. Ainda que o seu povo seja nutrido com a superexploração do trabalho dos países menos desenvolvidos, chega-se num impasse quando surge a necessidade de garantir os direitos humanos dos povos dominados: o apoio financeiro e político para extensão, aplicação e garantia dos direitos humanos para os povos outrora explorados não existe.

Elege-se a independência, a liberdade, a soberania de cada nação economicamente subordinada para lidar com a pobreza intencionalmente e internacionalmente provocada, e, em contrapartida, os mesmos princípios são afastados quando há invasão de países ricos em territórios independentes para alimentar guerras que ferem os direitos humanos, apesar de os mesmos serem arguidos em justificativa à manutenção do confronto pelas nações mais enriquecidas, conforme comenta Herrera Flores sobre a subversão dos valores dos direitos humanos, ocasionada pela hegemonia do pensamento eurocêntrico.

Neumann e Rizzini[8] apontam que há necessidade de conscientização acerca das influências da colonização nos processos de conhecimento, pois, ao repensar epistemologias de forma decolonial, nasce a possibilidade de ruptura com o universalismo limitante que provoca silenciamento e omissões de lutas sociais. Com isso, poderá ser possível a retirada do véu limitante de que os pleitos e lutas sociais não são mais necessários para o desenvolvimento da humanidade.

Especificadas as questões da superexploração do trabalho, do colonialismo, neoliberalismo e da desumanização infligida aos países da América Latina, pretende-se discutir a seguir a influência de tais características nos atos de violação de direitos humanos que atingem crianças e adolescentes inseridos em situação de trabalho infantil.

[6] *Ibid*.
[7] *Ibid*.
[8] NEUMANN, Mariana Menezes; RIZZINI, Irene. Decolonialidade e infância: herança colonial e conexão das crianças com a natureza. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 56, p. 39-60, maio 2023.

2 EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Diante de crises humanitárias como, por exemplo, a pandemia causada pela COVID-19, são as nações menos desenvolvidas ou em desenvolvimento aquelas que mais sofrem com a constante depredação de direitos fundamentais. A desigualdade social existente e a dificuldade de garantir uma proteção social eficiente, tendem ao aumento de diversas violações de direitos, entre elas o trabalho infantil[9].

Souza[10] destaca a necessidade de dimensionar o trabalho precoce de crianças e adolescentes em três pressupostos: econômico, educacional e de saúde. Funcionando conjuntamente, elas influenciam o contexto geracional, evidenciando que o trabalho infantil causa impactos em toda dimensão humana. Lira[11], ao estender-se acerca da referida exploração, infere que o acúmulo de capital só é possível quando há superexploração do trabalho. Dessa forma, em razão dos estigmas sociais produzidos pela dominação colonial, a força de trabalho de crianças e adolescentes custa menos ao empregador e ainda possui o condão de rebaixar os salários dos adultos. Assim, a utilização ou não do trabalho infantil por cada país depende das necessidades do processo de acumulação, que é acirrado pela ideologia neoliberal.

Apesar de carregar grande peso no acúmulo de capital dos detentores dos meios de produção que utilizam da prática, a exploração do trabalho infantil gera consequências econômicas prejudiciais aos países. Custódio[12] aduz que inserção precoce no trabalho origina um ciclo intergeracional de pobreza, tendo em vista que a criança ou adolescente sofre consequências irremediáveis por conta da violação de direitos. Maior incidência de acidentes de trabalho; infrequência escolar; impedimento de desenvolvimento de sua formação cognitiva devido às horas de labor que negam o direito à brincadeira; má formação e sérios problemas de saúde são algumas das cicatrizes deixadas pelo trabalho infantil.

Nessa condição, o autor aduz que dificilmente haverá a formação de um adulto saudável e de um profissional qualificado capaz de alcançar melhores condições sociais, e resulta na tendência a manter-se nas mesmas condições socioeconômicas. A falta de qualificação profissional e/ou os problemas de saúde ocasionados pelo trabalho precoce resulta na dificuldade de manutenção/ingresso em espaços laborais adequados, o que leva à necessidade de apoio da assistência social ao adulto e, muitas vezes, segue para a inserção de seus filhos em situações de trabalho infantil devido a sua própria situação de desemprego/insuficiência salarial. Desse modo, nota-se um ciclo de pobreza existente em gerações, mantida pela inserção de crianças e adolescentes no trabalho precoce.

---

[99]SANTONI, Daniele de Lara Martins. *Piores formas de trabalho infantil? (des) avanços da Agenda Global de enfrentamento ao trabalho infantil*. 2022. Dissertação (Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

[10] SOUZA, Ismael Francisco de. *O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*: estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 279 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2016.

[11] *Ibid*.

[12] CUSTÓDIO, André Viana. *A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo*: limites e perspectivas para sua erradicação. 2006. 282 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

Evidencia-se que o trabalho infantil não pode ser resumido a uma única causa. Custódio[13] refere que há uma multiplicidade de causas que resultam na inserção da criança e do adolescente em situações de trabalho infantil, e Basu, Das e Dutta[14], no mesmo sentido, discordam do palpite de que a condição econômica das famílias possa atuar como causa única da violação de direitos. Utilizando como parâmetro índices vietnamitas, verificam que o aumento de terras de famílias rurais, ou seja, a melhora de sua condição financeira, aponta para o aumento do trabalho infantil. O estudo indica que nessas famílias há menor interesse em enviar crianças e adolescentes para trabalhar em fazendas ou fábricas alocadas longe de suas casas, tendo em vista que o deslocamento opera como um obstáculo para tal. No entanto, um acréscimo de terras produtivas ao patrimônio familiar atua como fator de inserção no trabalho precoce dos filhos, pois neste cenário inexistem barreiras físicas para sua realização e permanece a inclinação ao trabalho infantil.

Todavia, chama atenção que nos casos em que a família continua enriquecendo - adquirindo mais terras produtivas - os responsáveis não apresentam mais interesse no trabalho de seus filhos. Esse fenômeno é intitulado por Basu e Van[15] de “axioma de luxo”, inferindo que não haverá inclinações parentais para inserção de crianças e adolescentes em situações de trabalho infantil se os rendimentos advindos do labor de adultos não forem baixos. A palavra “luxo”, nesse sentido, possui um significado relativamente raso ao seu peso no dicionário: entende-se que quando a família possui condições dignas de vivência, capaz de possibilitar o acesso à saúde, cultura, educação e lazer, o trabalho precoce não é mais desejado. Dessa forma, em configurações familiares onde a renda dos responsáveis não abarca tais direitos, o não trabalho da criança ou adolescente torna-se um luxo, o que foi categorizado pelos autores como “axioma de substituição”: o trabalho adulto substitui o trabalho infantil.

Entretanto, diante da superexploração das forças de trabalho que sustentam o acúmulo de capital, o trabalho de crianças e adolescentes fornece um acréscimo à essa exploração em razão do barateamento dos custos de mão de obra. Lira[16] aponta que a força de trabalho composta por crianças e adolescentes é assimilada como exército industrial de reserva, apresentando-se como melhor opção ao trabalhador adulto e mantendo-se em disponibilidade. Tal ideologia foi intencionalmente implantada nos países de economia periférica, em razão da infância ser utilizada como importante ferramenta no processo de industrialização, corroborando para a falsa noção de que o trabalho infantil possua caráter educador, moralizador e saneador.

Neste cenário, a infância nas periferias do sistema capitalista difere do conceito global de infância ao ser marcada por violações aos seus direitos fundamentais. Novamente, a matriz de humanidade não pode ser aplicada à realidade latino-americana, tendo em vista que a superexploração ampliada pelo neoliberalismo prioriza o acúmulo de capital em detrimento da própria condição humana. Diante disso, cabe reiterar os ensinamentos de Joaquín Herrera

[13] *Ibid*.

[14] BASU, Kaushik; DAS, Sanghamitra; DUTTA, Bhaskar. *Child labor and household wealth: theory and empirical evidence of an inverted-u*. Journal Of Development Economics, [*S.l.*], v. 91, n. 1, p. 8-14, jan. 2010. Elsevier BV. http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.006.

[15] BASU, Kaushik; VAN, Pham Hoang. The Economics of Child Labor. *The American Economic Review*, [*S.l.*], v. 88, n. 3, p. 412-427, jun. 1998.

[16] *Ibid*.

Flores[17] , quando ressalta que os direitos humanos advêm de uma luta social constante, que se mantém pelos apelos das comunidades e da participação popular.

Todavia, a participação popular, as lutas sociais e a própria cidadania entram em crise no mundo moderno, por consequência do auge do neoliberalismo vivenciado atualmente. Bauman[18] reflete que o individualismo exacerbado, inerente à ideologia neoliberal, afasta o povo das questões sociais e políticas no que tange à participação popular e exercício da cidadania.

Percebe-se, assim, que a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes, para a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, requer a participação popular e de movimentos sociais, porém a possibilidade de tais soluções está comprometida pelo individualismo exacerbado, que é reverberado pela conduta neoliberal da atualidade, demonstrando a dificuldade de superação das barreiras para estender a dignidade humana ao referido grupo.

3 A AGENDA 2030 E O OBJETIVO 8.7

Em razão da substituição da mão de obra de pessoas adultas, o trabalho infantil sempre foi ponto de preocupação pelas classes trabalhadoras, e justamente em decorrência das demandas sociais e da problemática que norteia a causa, a Organização Internacional do Trabalho editou a Convenção n. 182, que trata da erradicação do trabalho infantil e define o limite mínimo de idade para o trabalho em 14 anos, nos países signatários. Destaca-se, na temática, que poucos países ratificaram a normativa na época, sendo incorporada ao aparato legislativo das nações ao decorrer do tempo e devido aos movimentos sociais que demandavam proteção[19].

No Brasil, Souza[20] aduz que a proteção jurídica contra o trabalho infantil está enraizada nas convenções promovidas pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, que no início do século XX passa a definir limites etários e condições específicas para o trabalho de crianças e adolescentes. Diante da pressão internacional, os países foram incentivados a incorporar as normas em seu plano interno, como ocorreu no Brasil após a ratificação da Convenção n. 138 da OIT com a Emenda Constitucional n. 20/98. Em solo brasileiro, a proteção especial foi reconhecida pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu idade mínima para o trabalho em 16 anos, com possibilidade de aprendizagem a partir dos 14 anos; direitos previdenciários e trabalhistas; priorização da frequência escolar e proteção do adolescente trabalhador. Com isso, o autor enfatiza três níveis de proteção constitucional: inferior (proibição de trabalho para menores de 14 anos), básico (possibilidade de atuar como aprendiz a partir dos 14 anos) e superior (com 18 anos adquire capacidade jurídica plena para o trabalho).

No entanto, em razão do caráter compulsório das normativas internacionais e da ainda escassa cooperação entre os países em prol da causa, dificilmente poderia ser eficaz no que tange à erradicação de fato. Dessa forma, há uma busca por um mecanismo capaz de frear a

[17] *Ibid*.
[18] BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.
[19] LIRA, Terçália Suassuna Vaz. *O sentido do trabalho infantil doméstico*: particularidades e contradições na esfera da reprodução social nas economias periféricas dependentes. 2016. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.
[20] *Ibid*.

exploração a nível global. Basu e Van[21] afirmam que uma das tentativas foi o boicote aos produtos fabricados com mão de obra infantil pelos consumidores. Contudo, tal prática não levaria a um banimento efetivo da utilização do trabalho de crianças e adolescentes, principalmente porque está diretamente ligada aos cidadãos individualmente e não aos Estados. Havia também forte influência política na legislação, uma vez que fortemente presentes suas características protecionistas.

Incorporando a ideia inicial e o clamor social da recusa dos consumidores, a propositura da Lei Harkin nos Estados Unidos em 1995 previa o banimento de produtos "manchados" com trabalho infantil, porém, tal mecanismo pressupõe que a simples proibição da prática poderia figurar como solução ao partir da ideia de que os pais ou responsáveis são os culpados por inserir seus filhos no trabalho precoce, dominados pela "ganância". Contudo, conforme acima relatado, as causas do trabalho infantil raramente podem ser relacionadas com a má índole dos pais ou responsáveis. A violação de direitos está além da pobreza, entrelaçando-se com estigmas sociais, econômicos e culturais, sendo a premissa das famílias moralmente reprováveis como fonte da exploração do trabalho infantil uma falácia[22].

Ao basear uma política de erradicação em uma premissa simplista, sua eficácia perde valor. Ainda que os produtos não sejam adquiridos e que os países produtores proíbam o trabalho de crianças e adolescentes em decorrência do apelo social, deve-se levar sempre a proteção das vítimas em consideração, tendo em vista que o banimento em si não impediria a continuação desta exploração - e de outras violações que podem ser agravadas pelas condições socioeconômicas enfrentadas pelas famílias. O cerne da normativa, aqui, seria o protecionismo econômico, e não a proteção de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil.

Buscando por uma ação internacional eficaz, Basu[23] entende que a imposição de normas trabalhistas mínimas como requisito do comércio internacional seria um equívoco. Tendo em vista que as nações possuem grandes diferenças socioeconômicas, esse tipo de normativa pode causar distorções comerciais e simplesmente estender as desigualdades globais, aumentando, consequentemente, o nível de exploração do trabalho infantil nos países mais pobres.

Em análise às estatísticas fornecidas pela Organização Internacional do Trabalho - OIT, observa-se que os índices de crianças e adolescentes envolvidos em atividades econômicas dos cinco aos dezessete anos de idade por ao menos 43h semanais na América Latina demonstram em números proporcionais que as desigualdades acompanham a exploração do trabalho infantil. O Paraguai e a Guiana lideram as ocorrências com grande margem em relação às nações seguintes, sendo o Brasil o país com menor incidência:

País	Sexo	Idade	Ano	Quantidade (em milhões)
Paraguai	Total	5-17	2016	17,8
Guiana	Total	5-17	2014	10,3

[21] *Ibid*.

[22] BASU, Kaushik; VAN, Pham Hoang. The Economics of Child Labor. *The American Economic Review*, [*S.l.*], v. 88, n. 3, p. 412-427, jun. 1998.

[23] BASU, Kaushik. Causas, consecuencias y soluciones. Observaciones de las normas laborales internacionales. *In:* CALVA, Luis Felipe López. *Trabajo Infantil:* teoría y lecciones de la América Latina. México: El Trimestre Económico, 2006. p. 31-83.

Chile	Total	5-17	2012	6
Suriname	Total	5-17	2018	4,3
Costa Rica	Total	5-17	2018	3,8
México	Total	5-17	2019	3,5
Panamá	Total	5-17	2010	3,4
Belize	Total	5-17	2013	3,3
Argentina	Total	5-17	2017	2,7
Colômbia	Total	5-17	2019	2,6
Brasil	Total	5-17	2016	1,8

Fonte: International Labour Organization - ILOSTAT(2024)[24]. Tradução própria.

A ausência de uma atualização nos dados estatísticos dos países causa impacto nas pesquisas, uma vez que não há dados pós-pandemia. Conforme anteriormente abordado, a crise enfrentada tem o condão de aumentar os índices de exploração do trabalho infantil, uma vez que provoca maiores violações de direitos em países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. Vale evidenciar que, em termos regionais, a África Subsaariana possui os maiores índices de exploração de trabalho de crianças e adolescentes (86.6 milhões), seguida pela Ásia Central e Sul Asiático (26.3 milhões), Ásia Oriental e Sudeste Asiático (24.3 milhões), Norte da África e Ásia Ocidental (10.1 milhões) e América Latina e Caribe (8.2 milhões) (OIT, 2021)[25]. Neste ínterim, pode-se visualizar que a violação de direitos acompanha países historicamente explorados pela colonização e dominados por nações imperialistas, retratando as desigualdades originadas pela prática.

Diante do cenário apresentado, têm-se que os países outrora colonizadores ofertam seu auxílio até certo ponto, com legislações protecionistas disfarçadas de ajuda humanitária, a exemplo da Lei de Harkin, anteriormente mencionada. Por outro lado, a luta para erradicação do trabalho infantil necessita de cooperação internacional, com parcerias reais em prol da dignidade humana. Os índices reverberam a desigualdade global e a permanência dos efeitos do imperialismo, uma vez que as regiões mais afetadas são aquelas que uma vez foram exploradas pelos países atualmente mais desenvolvidos. No entanto, a problemática acaba por ser vendida como responsabilidade de cada nação, novamente excluindo a necessidade de garantia da dignidade humana daqueles que não apresentam o perfil do colonizador – a matriz de humanidade.

Analisando as possibilidades de uma erradicação global do trabalho infantil, a fim de procurar por um mecanismo capaz de cooperar com todas as Nações do globo, a Agenda 2030

[24] INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *SDG Indicator 8.7.1* - Proportion and number of children aged 5-17 years engaged in child labour, by sex and age. [*S.l.*], 2024. Disponível em: https://rshiny.ilo.org/dataexplorer38/?lang=en&id=SDG_B871_SEX_AGE_RT_A. Acesso em: 24 jul. 2024.

[25] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Child Labour:* Global estimates 2020, trends and the road forward. Genebra: OIT, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_797584/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

performa como a ferramenta de maior capacidade, uma vez que integrada às agendas de diversos países. Em seu objetivo de desenvolvimento sustentável 8.7, a Agenda traz a necessidade de erradicação completa do trabalho infantil em todas as suas formas até o ano de 2025.

A Agenda 2030 busca, ainda que de forma utópica, a concretização de uma sociedade inclusiva, capaz de compreender as condições individuais e inerentes a cada ser humano. Projeta-se à luta contra a fome, pobreza em todas as suas dimensões e extensão da dignidade humana e igualdade para todos. Assim, intenta estabelecer medidas que atendam às necessidades reais, promovendo justiça social, protegendo a condição humana e o desenvolvimento sustentável de uma sociedade global[26] .

No entanto, ao contrário do que professa, Santoni[27] aduz que a atuação do mecanismo é incapaz de impulsionar uma erradicação de fato. A Agenda de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável procura combater a exploração do trabalho infantil nas cadeias produtivas ou de suprimentos, e, ao contrário dos Objetivos do Milênio, que tinham foco nos países desenvolvidos, a Agenda 2030 possuiria, em tese, maior foco global. No entanto, ao priorizar as empresas e indústrias, a autora enfatiza que há esvaziamento das obrigações estatais no que concerne à fiscalização e promoção de inclusão social, bem como afasta as discussões das causas e consequências do trabalho infantil de forma múltipla para evidenciar sua ligação com as estruturas econômicas e mercadológicas, voltando a problemática para os "negócios sustentáveis" como solução da violação de direitos. Ainda, ao pautar o trabalho infantil na excepcionalidade, indicando as piores formas de trabalho infantil como raras ou distantes, deixa-se de enxergar a temática como um todo, a levando para invisibilidade.

Neste ínterim, há necessidade de envolvimento e cooperação internacional na causa, mas tal atuação jamais será efetiva caso permaneça moldando as ferramentas de combate e erradicação do trabalho infantil em premissas universalistas, que devem ser pautadas na multiplicidade de causas do trabalho infantil, das nuances de cada comunidade, de acordo com a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, tendo em vista que as crianças e adolescentes mais atingidos advém de países que possuem constantes violações dos direitos de sua população, principalmente porque não se encaixam na matriz de humanidade do colonizador. Caso contrário, diante das práticas neoliberais que beneficiam o acúmulo de riquezas e ocasionam aumento da desigualdade social principalmente dentro dos países subdesenvolvidos e desenvolvidos, tal exploração não apontará indícios de ser erradicada a nível mundial.

■ CONCLUSÃO

A Teoria Crítica de Direitos Humanos explica que a aplicação da dignidade humana entre as pessoas é deficitária. Utilizando como padrão de humanidade o perfil histórico do colonizador, a maior parte do globo é atípica relativamente ao suposto merecimento de alcance dos

[26] ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; CENCI, Daniel Rubens; MANCHINI, Alex. A justiça social e a Agenda 2030: políticas de desenvolvimento para a construção de sociedades justas e inclusivas. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas* – Unifafibe, v. 8, n. 2, p. 30–52, 2020. Disponível em: http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 17 jun. 2025.
[27] *Ibid*.

direitos humanos. Dessa forma, a arguida universalidade dos direitos humanos está intrinsecamente ligada à ideia de que existem perfis de humanidade menos dignos, fadados às condições de miséria, violência, opressão e indignidade sem valia de preocupação das nações desenvolvidas. Os estudos decoloniais explicitados no presente artigo indicam que o colonialismo apenas tomou nova forma, sem abandonar suas características imperialistas, moldando inclusive a dependência das economias latino-americanas para seu proveito.

São justamente as desigualdades causadas pela economia ajustada à ideologia neoliberal que ocasionam a permanência da exploração do trabalho infantil e de outras inúmeras violações de direitos. Não apenas a situação socioeconômica se apresenta como causa da problemática, mas toda a cultura enraizada nas famílias, que possui origem da exploração colonial, dos estigmas sociais e deficiência de escolarização contribuem para a inserção de crianças e adolescentes no trabalho precoce. É necessário visualizar a problemática como possuidora de múltiplas causas, a fim de construir mecanismos eficazes para seu enfrentamento.

Contudo, as possibilidades de enfrentamento global são escassas e mal aplicadas, tendo em vista que partem de ideias principiológicas enfraquecidas ou já superadas. Diante disso, têm-se que a aplicação dos direitos humanos para crianças e adolescentes latino-americanos no que concerne ao trabalho infantil é feita de forma diferenciada dos países desenvolvidos: há pouca mobilização internacional para sua efetivação, ainda que os benefícios retirados da exploração sejam aproveitados pelas nações enriquecidas com o acúmulo de capital produzido pela desvalorização do trabalhador, ocasionada pelo trabalho infantil. Denota-se que a situação socioeconômica dos países latino-americanos conta com um elemento paralisante: o ciclo intergeracional de pobreza, também promovido pela exploração do trabalho precoce de crianças e adolescentes, tende a perpetuar as condições socioeconômicas da família em questão, impedindo seu desenvolvimento.

A pesquisa indica que os direitos humanos, em que pese tidos como universais, não são efetivados nos casos de crianças e adolescentes inseridos no contexto do trabalho infantil. Portanto, em resposta ao problema de pesquisa, têm-se que são aplicados de forma insuficiente: apesar do reconhecimento de direitos ter possibilitado no passado um avanço na proteção de crianças e adolescentes inseridos no trabalho infantil, na contemporaneidade tal avanço é dificultoso, o que aponta para uma barreira na luta para a erradicação da violação de direitos. Tal conclusão pode evidenciar não apenas uma falha na extensão dos direitos humanos, mas do modelo econômico e político do país e do globo, onde o imperialismo e o colonialismo persistem com a ideologia neoliberal.

Sugere-se, nesse diapasão, o pensar na problemática do trabalho infantil sob a ótica da Teoria Crítica dos Direitos Humanos latino-americana, considerando os aspectos políticos, econômicos, históricos e culturais que proporcionam a permanência da violação de direitos e impede a chegada de condições dignas de vida para crianças e adolescentes inseridos no contexto do trabalho infantil. A hermenêutica utilizada se mostra essencial para desenvolvimento de ferramentas verdadeiramente efetivas no combate ao trabalho precoce, uma vez que os mecanismos oriundos de fundamentos mercadológicos, assistencialistas ou eleitorais são incapazes de erradicar o trabalho infantil por conta de sua própria raiz mantenedora de violações.

Por fim, sugere-se para estudos futuros a pesquisa das desigualdades entre os países latino americanos em relação aos índices de trabalho infantil, tendo em vista as disparidades existentes na América Latina em relação aos indicadores; e também possíveis pesquisas

acerca do poder de persuasão dos mecanismos da Organização Internacional do Trabalho para influenciar os países do globo a ratificarem suas convenções e cumprirem os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, objetivando a erradicação do trabalho infantil.

REFERÊNCIAS

BASU, Kaushik. Causas, consecuencias y soluciones. Observaciones de las normas laborales internacionales. *In*: CALVA, Luis Felipe López. *Trabajo* Infantil: teoría y lecciones de la América Latina. México: El Trimestre Económico, 2006. p. 31-83.

BASU, Kaushik; DAS, Sanghamitra; DUTTA, Bhaskar. Child labor and household wealth: theory and empirical evidence of an inverted-u. *Journal Of Development Economics*, [*S.l.*], v. 91, n. 1, p. 8-14, jan. 2010. Elsevier BV. http://dx.doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.01.006.

BASU, Kaushik; VAN, Pham Hoang. The Economics of Child Labor. *The American Economic Review*, [*S.I.*], v. 88, n. 3, p. 412-427, jun. 1998.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

CUSTÓDIO, André Viana. *A exploração do trabalho infantil doméstico no Brasil contemporâneo*: limites e perspectivas para sua erradicação. 2006. 282 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

FLORES, Joaquín Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *SDG Indicator 8.7.*1 - Proportion and number of children aged 5-17 years engaged in child labour, by sex and age. [*S.I.*], 2024. Disponível em: https://rshiny.ilo.org/dataexplorer38/?lang=en&id=SDG_B871_SEX_AGE_RT_A. Acesso em: 24 jul. 2024.

LIRA, Terçália Suassuna Vaz. *O sentido do trabalho infantil doméstico*: particularidades e contradições na esfera da reprodução social nas economias periféricas dependentes. 2016. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

NEUMANN, Mariana Menezes; RIZZINI, Irene. Decolonialidade e infância: herança colonial e conexão das crianças com a natureza. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 56, p. 39-60, maio 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. *Child Labour:* Global estimates 2020, trends and the road forward. Genebra: OIT, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_797584/lang--en/index.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Por uma concepção amefricana de direitos humanos. *In:* ALMEIDA, Heloisa Buarque de; GREGORI, Maria Filomena (org.). *Pensamento feminista hoje*: perspectivas decoloniais. São Paulo: Zouk, 1. ed., 2020, p. 299-318

SANTONI, Daniele de Lara Martins. *Piores formas de trabalho infantil? (des) avanços da Agenda Global de enfrentamento ao trabalho infantil.* 2022. Dissertação (Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

SOUZA, Ismael Francisco de. *O reordenamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*: estratégias para concretização de políticas públicas socioassistenciais para crianças e adolescentes no Brasil. 279 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul - Unisc, Santa Cruz do Sul, 2016.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; CENCI, Daniel Rubens; MANCHINI, Alex. A justiça social e a Agenda 2030: políticas de desenvolvimento para a construção de sociedades justas e inclusivas. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas – Unifafibe*, v. 8, n. 2, p. 30–52, 2020. Disponível em: http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/index. Acesso em: 17 jun. 2025.

ONTOLOGIA DO DESCARTE: SUBJETIVIDADES DE MULHERES NEGRAS E O GOVERNO DOS INDESEJÁVEIS

ONTOLOGY OF DISCARD: BLACK WOMEN'S SUBJECTIVITIES AND THE GOVERNMENT OF THE UNDESIRABLE

JEFFERSON FONTES* | NAYRA FIDELIS ** | LUZIANA RAMALHO **

RESUMO

Este artigo propõe uma análise crítica das dinâmicas de desumanização que recaem sobre corpos racializados, com foco particular na experiência das mulheres negras no Brasil. Adotando uma perspectiva filosófica, política e interseccional, o trabalho investiga como a modernidade ocidental, ao construir o ideal do "humano universal", simultaneamente engendra o "não-humano", condenando certas existências à margem da dignidade e do reconhecimento ético. A investigação se alicerça na noção de "existência descartável" e busca desvendar a arquitetura da indesejabilidade que invisibiliza os lutos e sofrimentos desses sujeitos. O percurso teórico é centralizado no conceito de "dispositivo de racialidade" desenvolvido por Sueli Carneiro, compreendido como um mecanismo que produz a construção do "outro como não-ser". Essa análise é articulada com a perspectiva de Lélia Gonzalez sobre os arquétipos da "mulata" e da doméstica, evidenciando como a subjetividade da mulher negra é constituída na subordinação e no apagamento epistêmico. O texto tensiona esses saberes com os conceitos de vida nua, biopoder, necropolítica e morte social. O artigo explora a forma como a subjetividade da mulher negra é constituída na subordinação, sendo relegada a arquétipos limitantes como a "mulata" e a "doméstica" de Lélia Gonzalez, e examinando a negação de seu direito à subjetividade e ao e ao outro como não-ser a partir de Sueli Carneiro. Dados empíricos recentes, como o aumento da violência letal e obstétrica contra mulheres negras, corroboram a tese da "máquina do descarte" em operação. O trabalho conclui reforçando a urgência de novas éticas do reconhecimento que posicionem os corpos negros e femininos como centros legítimos de humanidade, destacando a resistência do feminismo negro como linha de fuga.

Palavras-chave: Necropolítica à Ikupolítica, Mulheres Negras, Interseccionalidade, Existência Descartável, Racismo Estrutural.

ABSTRACT

This article proposes a critical analysis of the dehumanization dynamics affecting racialized bodies, with a particular focus on the experience of Black women in Brazil. Adopting a philosophical, political, and intersectional perspective, the study investigates how Western modernity, while constructing the ideal of the "universal human," simultaneously engenders the "non-human," condemning certain existences to the margins of dignity and ethical recognition. The investigation is grounded in the notion of "disposable existence" and seeks to unveil the architecture of undesirability that renders the mourning and suffering of these subjects invisible. The theoretical framework is centered on the concept of the "device of raciality" (dispositivo de racialidade) developed by Sueli Carneiro, understood as a mechanism that produces the construction of the "other as non-being." This analysis is articulated with Lélia Gonzalez's perspective on the archetypes of the "mulata" and the "domestic worker," highlighting how Black women's subjectivity is constituted through subordination and epistemic erasure. The text tensions these knowledges with the concepts of bare life, biopower, necropolitics, and social death. The article explores how the subjectivity of Black women is shaped by subordination—relegated to limiting archetypes such as the "mulata" and the "domestic worker" as theorized by Lélia Gonzalez—and examines the denial of their right to subjectivity and the condition of the "other as non-being" based on Sueli Carneiro's work. Recent empirical data, such as the increase in lethal and obstetric violence against Black women, corroborate the thesis of the "discard machine" in operation. The study concludes by reinforcing the urgency of new ethics of recognition that position Black and female bodies as legitimate centers of humanity, highlighting the resistance of Black feminism as a line of flight.

Keywords: From Necropolitics to Ikupolitics, Black Women, Intersectionality, Disposable Existence, Structural Racism.

*Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas (PPGDH) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É pesquisador do Grupo de Estudos Sobre Violência, Segurança Pública e Gênero. Membro-associado da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN). Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas Afro-Brasileiras e Indígenas da Universidade Federal da Paraíba (NEABI/UFPB). Graduação em Direito pelo Centro Universitário UNIFACEX em 2022.
jeffersonlfontes1@gmail.com

**Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas (PPGDH) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É pesquisadora do Grupo de Estudos Sobre Violência, Segurança Pública e Gênero (GEVSP). Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba (2023).
nayra_rj@hotmail.com

***Possui Graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual da Paraíba (2000), Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (2003) e Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da citada Instituição (2011). Atualmente é Professora Associada Nível III da UFPB, onde atua como membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas- NCDH/UFPB, como também, foi membro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (UFPB) no período de 2017 a 2021.
luzianaribeiro.ufpb@gmail.com

Recebido em: 19-11-2025 | Aprovado em: 31-3-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 REFERENCIAL TEÓRICO; 1.1 ENTRE A VIDA NUA E O SILÊNCIO DO SER: GENEALOGIAS FILOSÓFICAS DA EXISTÊNCIA DESCARTÁVEL; 1.2 CORPOS QUE NÃO PODEM CHORAR? PRECARIEDADE, RECONHECIMENTO E A ÉTICA SUSPENSA; 1.3 A MÁQUINA DO DESCARTE: MULHERES NEGRAS, REGIMES DE MORTE E A ARQUITETURA DA INDESEJABILIDADE; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Este artigo brota das discussões gestadas na disciplina Teoria e História dos Direitos Humanos e da Democracia, parte integrante do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas (PPGDH) da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Seu propósito central é perscrutar as dinâmicas de desumanização que operam sobre corpos racializados, com ênfase particular na experiência das mulheres negras no Brasil. Adotando uma abordagem filosófica, política e interseccional, parte-se da noção de "existência descartável" para desvendar como certas vidas são sistematicamente desvalorizadas, precarizadas e expostas à violência, a ponto de seus lutos e sofrimentos serem socialmente invisibilizados, configurando o que denominamos de arquitetura da indesejabilidade.

A proposta analítica deste trabalho se alicerça na articulação entre epistemologias críticas forjadas por autoras e autores que pensam desde a colonialidade, a racialidade e a vivência negra, buscando evidenciar os dispositivos que sustentam a naturalização da violência e da morte como formas legítimas de governo e de controle social sobre os corpos negros — em especial os femininos.

Neste percurso, propõe-se uma crítica radical às bases filosóficas e políticas que sustentam essa lógica do descarte. A problemática fundamental reside em compreender como a modernidade ocidental, ao construir o ideal do "humano universal", simultaneamente engendra o "não-humano" ou o "sub-humano", condenando determinados sujeitos à margem da dignidade, da existência simbólica e do reconhecimento ético. Tal investigação revela-se especialmente urgente no contexto brasileiro, onde as cicatrizes históricas da escravidão e o racismo estrutural persistem de maneira contundente nas formas de violência cotidiana e nas desigualdades profundas, materializando-se em corpos que, simbolicamente, "não podem chorar".

A abordagem aqui empreendida dialoga com a tradição crítica da filosofia política, com a fenomenologia da alteridade e com a teoria social contemporânea, sendo balizada por uma chave teórico-metodológica que integra genealogia e crítica interseccional. O percurso investigativo proposto é conduzido por uma reflexão engajada, comprometida com a escuta dos saberes insurgentes produzidos a partir da dor, da resistência e da potência das mulheres negras.

A estrutura do artigo organiza-se em três seções centrais de discussão teórica, além desta introdução, da conclusão e das referências bibliográficas. A primeira delas, 1.1 Entre a

Vida Nua e o Silêncio do Ser: Genealogias Filosóficas da Existência Descartável, mobiliza autores como Giorgio Agamben[1], Michel Foucault[2], Achille Mbembe[3], Frantz Fanon e Charles W. Mills[4] para compor uma análise das bases ontológicas e epistemológicas que subsidiam a produção da vida negra como "vida matável". Nesse ponto, o conceito de "vida nua" é tensionado pelas categorias de necropolítica, ikupolítica e morte social, articulando uma crítica contundente à modernidade ocidental e à sua lógica de exclusão.

A segunda seção, 1.2 Corpos que Não Podem Chorar? Precariedade, Reconhecimento e a Ética Suspensa, propõe um debate com autoras e autores contemporâneos acerca da constituição do outro enquanto instrumento de subjugação e controle — mas também como figura da morte social. O objetivo é traçar um percurso teórico que explore a noção de precariedade, com foco na subjetividade das mulheres negras, refletindo sobre os múltiplos dispositivos de apagamento e marginalização a que são submetidas. Sueli Carneiro é uma figura central nessa análise, articulando o conceito de dispositivo de racialidade e a construção do outro como não-ser, em interlocução com Achille Mbembe assim como Lélia Gonzalez[5], cujos aportes são fundamentais para compreender o lugar do corpo negro na economia simbólica do não reconhecimento.

Na sequência, a terceira e última seção, 1.3 A Máquina do Descarte: Mulheres Negras, Regimes de Morte e a Arquitetura da Indesejabilidade, estabelece uma ponte entre teoria e prática, examinando como a necropolítica e o capitalismo racial se manifestam na materialidade concreta do cotidiano das mulheres negras. Com base em dados empíricos recentes e na análise de autoras como Lélia Gonzalez, Beatriz Nascimento[6], Nilma Lino Gomes[7] e a escrevivência de Conceição Evaristo[8], busca-se evidenciar como o racismo, o sexismo e a desigualdade social se imbricam na construção da figura da mulher negra como excedente, indesejável e passível de eliminação. Ao trazer essas vozes para o centro da análise, o trabalho reafirma que a intelectualidade negra brasileira possui autonomia teórica para diagnosticar suas próprias realidades, destacando processos de resistência, agência e potência que vislumbram frestas de ruptura com a lógica da morte e de afirmação da vida em sua plenitude.

Dessa forma, o presente artigo propõe uma análise crítica da produção de vidas descartáveis em contextos atravessados por múltiplas opressões interseccionais. Ao fazê-lo, busca contribuir para o debate acadêmico e para os desafios políticos contemporâneos, afirmando a urgência de se construir novas éticas do reconhecimento que explicitem os corpos negros e femininos não como abjeções descartáveis, mas como centros legítimos de saber, afeto e humanidade.

---

[1] AGAMBEN, G. *Homo Sacer*: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

[2] FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

[3] MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

[4] MILLS, C. W. *O Contrato Racial*. Edição Comemorativa de 25 anos. Tradução de Teófilo Reis e Breno Santos. São Paulo: Editora Zahar, 2023.

[5] GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

[6] NASCIMENTO, B. *Narrativas transatlânticas de mulheres negras*. 1. ed. Salvador: Diálogos Insubmissos de Mulheres Negras, 2022.

[7] GOMES, N. L. *O movimento negro educador*: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

[8] EVARISTO, Conceição. *Olhos d'água*. Rio de Janeiro: Pallas, 2014.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Entre a vida nua e o silêncio do ser: genealogias filosóficas da existência descartável

A modernidade ocidental, ao erguer o projeto do humano universal, fundamentou-se na produção sistemática do "outro como não-ser"[9]. Como demonstra Sueli Carneiro, essa construção não é um erro de percurso, mas o cerne do "dispositivo de racialidade", que opera a negação da humanidade de grupos racializados para garantir a hegemonia do sujeito branco. Para Sueli Carneiro, este dispositivo é uma tecnologia de poder que define quem possui interioridade e quem é reduzido à pura facticidade, tornando o epistemicídio e a desumanização ferramentas de controle social.

Essa demarcação ontológica é o resultado de um acordo subjacente, um Contrato Racial, como argumenta Charles W. Mills[10], constitui a própria estrutura do poder e do conhecimento na sociedade ocidental. Nesse sentido, a experiência das mulheres negras no Brasil, como aponta Lélia Gonzalez, revela as neuroses de uma nação que as relega aos arquétipos da "mulata" e da "doméstica", destituindo-as de agência e dignidade simbólica[11].

Somente a partir dessa localização teórica é que podemos dialogar criticamente com os conceitos da filosofia europeia. O conceito de vida nua, desenvolvido por Giorgio Agamben[12], auxilia na compreensão da lógica da soberania que reduz corpos à mera existência biológica, o Homo Sacer, aquele que pode ser morto sem que isso configure crime. No entanto, quando tensionamos Agamben com a interseccionalidade de Carla Akotirene[13], percebemos que essa "exceção" se torna a regra permanente para corpos negros e femininos, atravessados pelo entrecruzamento de opressões que os posiciona na base da pirâmide social.

A genealogia dessa lógica encontra ressonância na análise de Michel Foucault[14] sobre o biopoder, o poder de "fazer viver ou deixar morrer". Contudo, como bem contesta Achille Mbembe[15], as categorias de Foucault permanecem, por vezes, cativas a uma gramática eurocêntrica que ignora a brutalidade colonial. Para Mbembe, nos contextos de herança escravocrata, o "deixar morrer" converte-se em um "fazer morrer" ativo e deliberado. A necropolítica institui zonas de morte onde a vida negra é tratada como resíduo, culminando no que o

[9] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023. O conceito de "não-ser" é central para entender como a negação da subjetividade negra é o que permite a afirmação do sujeito branco moderno.
[10] MILLS, C. W. *O Contrato Racial*. Edição Comemorativa de 25 anos. Tradução de Teófilo Reis e Breno Santos. São Paulo: Editora Zahar, 2023.
[11] GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. A autora desenvolve a crítica aos arquétipos coloniais que capturam a subjetividade da mulher negra no Brasil.
[12] AGAMBEN, G. *Homo sacer*: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
[13] AKOTIRENE, C. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2018. Obra essencial para tensionar a universalidade de conceitos como a "vida nua" a partir da realidade das mulheres negras brasileiras.
[14] FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
[15] MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

autor chama de “devir-negro do mundo”[16] – a generalização da descartabilidade que historicamente foi imposta aos povos escravizados.

Nesse horizonte, a necropolítica pode ser ainda radicalizada quando pensada a partir de epistemologias africanas e afro-diaspóricas, especialmente por meio da noção de ikupolítica[17]. Derivado do termo iorubá *ikú* (morte), esse conceito permite compreender não apenas a gestão da morte enquanto prerrogativa soberana, como propõe Mbembe, mas a sua inscrição como princípio organizador da vida social. A ikupolítica desloca a análise do ato de matar para a produção contínua de condições de morte, onde a existência de determinados corpos já se encontra antecipadamente capturada por uma temporalidade da finitude. Nesse sentido, não se trata apenas de decidir quem deve morrer, mas de estruturar modos de existência nos quais viver se aproxima continuamente de morrer, instaurando uma ontologia marcada pela precariedade radical.

Esse processo de desqualificação ontológica conecta-se ao que Orlando Patterson nomeou de morte social: a condição do indivíduo que, embora vivo, está destituído de pertencimento e de nome[18]. Essa morte é materializada na análise de Hortense Spillers[19], que descreve o "desmembramento" do corpo da mulher negra, reduzido à "carne" – um objeto de uso e reprodução privado de inscrição simbólica. Para romper com esse silenciamento, Grada Kilomba questiona quem pode falar?[20], expondo como a invisibilidade imposta aos sujeitos não-brancos é uma ferramenta de manutenção do poder colonial.

Portanto, ao integrarmos as vozes de Sueli Carneiro, Lélia Gonzalez, Beatriz Nascimento[21] e Nilma Lino Gomes[22], percebemos que a "existência descartável" não é apenas um conceito abstrato, mas uma realidade política forjada pelo racismo estrutural. Denise Ferreira da Silva[23] reforça que o sujeito moderno só existe através da exclusão constitutiva desse Outro racializado. Assim, a genealogia aqui proposta não apenas descreve a desumanização, mas

[16] MBEMBE, A. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2018.

[17] Sob essa perspectiva, a experiência das mulheres negras pode ser compreendida como *locus* privilegiado da operação ikupolítica, na medida em que seus corpos são historicamente posicionados na intersecção entre exploração, descartabilidade e antecipação da morte. Diferentemente de uma leitura restrita à violência direta, a ikupolítica evidencia como a morte se infiltra nas dimensões mais ordinárias da vida, no acesso desigual à saúde, na precarização do trabalho, na violência obstétrica e na negação de reconhecimento simbólico. Trata-se, portanto, de um regime no qual a morte não aparece apenas como evento, mas como atmosfera permanente que circunscreve a existência. Ao tensionar a necropolítica nesse registro, torna-se possível compreender que, para as mulheres negras, a condição de vida já se encontra estruturada como uma experiência liminar, na qual o viver é constantemente atravessado pela iminência do não-ser. NASCIMENTO, W. F. do. *Da necropolítica à ikupolítica*: por uma leitura afroperspectivista da morte. Revista da ABPN – Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as, v. 11, n. 29, p. 273–290, 2019.

[18] PATTERSON, O. *Escravidão e morte social*: um estudo comparativo. Tradução de Fábio Duarte Joly. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

[19] SPILLERS, H. J. Bebê da mamãe, talvez do papai: uma gramática estadunidense. *In:* BARZAGHI, C.; PATERNIANI, S. Z.; ARIAS, A. (org.). *Pensamento radical negro*. São Paulo: Crocodilo; n-1 Edições, 2021.

[20] KILOMBA, G. *Memórias da plantação*: episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

[21] NASCIMENTO, B. *Narrativas transatlânticas de mulheres negras*. 1. ed. Salvador: Diálogos Insubmissos de Mulheres Negras, 2022.

[22] GOMES, N. L. *O movimento negro educador*: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

[23] SILVA, D. F. da. *Para uma ideia global de raça*. Tradução de Laura Fraga e Denise Pires. São Paulo: Boitempo, 2009.

reivindica, através do pensamento feminista negro, a superação dessa ontologia do descarte em busca de novas éticas do reconhecimento.

A genealogia dessa lógica de exceção encontra ressonância nos escritos de Michel Foucault[24], especialmente em sua análise sobre o biopoder. Para Foucault[25], o biopoder representa uma forma de gestão da vida que emerge a partir do século XVIII, quando o foco da soberania deixa de ser apenas o direito de matar, passando a ser o poder de fazer viver ou deixar morrer. O Estado, ao tornar-se gestor da vida da população, também estabelece categorias de risco, normatividade e controle. Como explica o autor:

> O biopoder é, sem dúvida, uma das formas fundamentais de poder que se exercem nas sociedades modernas. [...] Ele diz respeito aos efeitos de massa característicos de uma população: o nível de nascimento e de mortalidade, o nível de saúde, a duração da vida, a longevidade, com todos os problemas que podem ser correlacionados com esses primeiros dados.[26, p. 292]

Contudo, Achille Mbembe[27] contesta o alcance analítico tanto do biopoder quanto da vida nua, ao apontar que tais categorias, embora úteis, permanecem cativas a uma gramática eurocêntrica. Para o autor, nos contextos coloniais e pós-coloniais, o deixar morrer se converte em fazer morrer, não por negligência, mas por projeto. A necropolítica se instaura como um regime que "institui zonas de morte, onde as pessoas são submetidas a condições de existência que frequentemente as condenam à morte lenta"[28, p. 73]. A plantation, o campo de refugiados e a favela são espaços paradigmáticos dessa forma de governo. Essa lógica necropolítica não se restringe a territórios isolados; ela se expande globalmente, culminando no que Mbembe[29] chama de "devir-negro do mundo". Este conceito aponta para a generalização da condição de descartabilidade e submissão à morte que historicamente foi imposta aos povos negros. O sujeito negro, nesse sentido, torna-se a figura paradigmática de uma condição humana precarizada e exposta à violência, que se irradia para outras populações.

> Pela primeira vez na história humana, o nome Negro deixa de remeter unicamente para a condição atribuída aos genes de origem africana durante o primeiro capitalismo (predações de toda a espécie, desapossamento da autodeterminação e, sobretudo, das duas matrizes do possível, que são o futuro e a tempo). A este novo carácter descartável e solúvel, à sua institucionalização enquanto padrão de vida e à sua generalização ao mundo inteiro, chamamos o devir-negro do mundo.[30, p. 01]

[24] FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
[25] *Ibid.*
[26] FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
[27] MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.
[28] *Ibid.*
[29] MBEMBE, A. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2018.
[30] *Ibid*.

Esse processo de desqualificação ontológica pode ser relacionado ao que Orlando Patterson[31] nomeou de morte social: a condição do escravizado que, mesmo vivo, está destituído de qualquer reconhecimento social ou simbólico. Para Patterson, o escravo não apenas não possui um lugar no mundo ele é estruturalmente privado de humanidade, de pertencimento e de nome. Essa noção será fundamental para entender como os corpos negros, e especialmente os corpos de mulheres negras, são estruturados como vidas fora do campo da dignidade, da história e da justiça. Essa "morte social" encontra uma continuidade e uma operacionalização no que Sueli Carneiro[32] denomina "Dispositivo de Racialidade". Para Carneiro, este dispositivo é um mecanismo complexo que opera na construção do "outro como não ser", sendo fundamental para a própria constituição do ser hegemônico. A racialidade, assim, não é apenas uma categoria descritiva, mas uma tecnologia de poder que produz subjetividades e define posições sociais. Sueli Carneiro[33] afirma que "o dispositivo de racialidade se funda na negação da humanidade de determinados grupos, tornando-os objetos de desumanização e exploração".[34, p. 30.]

A essa crítica soma-se a contribuição de Hortense Spillers[35], que, ao analisar a experiência das mulheres negras no contexto da escravidão, afirma que seus corpos foram "desmembrados" tanto fisicamente quanto simbolicamente. Para Spillers, o corpo da mulher negra escravizada foi reduzido à carne, tornando-se um objeto de uso, um meio de reprodução, um território de controle absoluto. Isso significa que o corpo negro feminino foi privado de significado ontológico, de inscrição simbólica e de agência social. A "carne", nessa perspectiva, antecede e contesta como unidade significante reconhecida pelo mundo social. A privação de significado ontológico e de agência social dessas existências descartáveis está intrinsecamente ligada ao problema do silenciamento e da negação da subjetividade. Grada Kilomba[36], ao questionar "Quem pode falar" em sua obra, expõe como o regime colonial e suas continuidades na contemporaneidade operam por meio da "invisibilidade e do silêncio" impostos aos sujeitos não-brancos. "Pode a subalterna falar?"[37, p. 04] é uma questão central que reflete a impossibilidade de o subalterno ter sua voz e sua experiência reconhecidas nos termos hegemônicos. Kilomba argumenta que o silêncio é uma ferramenta de poder, onde "aqueles que não podem falar são aqueles que não possuem poder para nomear sua própria realidade".[38, p. 07]

Essa condição de desumanização, que atravessa as formas modernas de soberania, manifesta-se como uma ontologia do descarte: uma estrutura de pensamento que posiciona certas existências no limiar do humano. Denise Ferreira da Silva[39] argumenta que o sujeito moderno universal foi construído por meio da exclusão constitutiva do Outro racializado, o que

[31] PATTERSON, O. *Escravidão e morte social:* um estudo comparativo. Tradução de Fábio Duarte Joly. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
[32] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[33] *Ibid*.
[34] *Ibid.*
[35] SPILLERS, H. J. Bebê da mamãe, talvez do papai: uma gramática estadunidense. *In:* BARZAGHI, C.; PATERNIANI, S. Z.; ARIAS, A. (org.). *Pensamento radical negro*. São Paulo: Crocodilo; n-1 Edições, 2021.
[36] KILOMBA, G. *Memórias da plantação*: episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.
[37] *Ibid*.
[38] *Ibid*.
[39] SILVA, D. F. da. *Para uma ideia global de raça*. Tradução de Laura Fraga e Denise Pires. São Paulo: Boitempo, 2009.

ela denomina como “transparência”. Para a autora, a modernidade se ancora na impossibilidade de que esse Outro – especialmente os corpos negros, femininos e indígenas – figure como sujeito ético ou epistemológico. Ao se afirmar como expressão da razão pura, o projeto iluminista estabelece sua autoridade epistêmica ao custo da objetificação desses corpos, que passam a ser percebidos apenas como matéria bruta, ameaça moral ou ausência de valor. Desse modo, a exclusão do Outro não é acidental, mas estrutural: ela constitui o próprio fundamento da subjetividade moderna, inviabilizando o reconhecimento e a agência plena das existências subalternizadas.

Essa negação de sentido e reconhecimento culmina no que Sueli Carneiro[40] identifica como epistemicídio: a supressão de formas de saber e existência não-brancas, bem como as interdições impostas aos sujeitos racializados. O epistemicídio opera não apenas na invisibilização do conhecimento produzido por esses grupos, mas na anulação de sua própria capacidade de ser e de se significar, reforçando a condição de “não-ser” de Fanon e de “ser ausente” de Mbembe. Carneiro[41] detalha como "o epistemicídio é a aniquilação das formas de conhecimento e da própria subjetividade dos povos oprimidos, perpetuando sua subalternidade".[42, p. 69]

Nesse contexto de negação ontológica e epistemicídio, a análise de Frantz Fanon[43] torna-se crucial para compreender a experiência do sujeito racializado. Fanon[44] afirma: O negro é reduzido à pura facticidade. Ele é um corpo, um ser sem interioridade, que não tem existência para além daquilo que se vê. O Outro absoluto.[45] Essa redução à mera materialidade, à ausência de interioridade e à condição de "outro absoluto" ressoa diretamente com a ideia da vida nua e da existência descartável.

A intersecção de raça e gênero agrava ainda mais essa condição de desumanização a partir de corpos negros femininos. Nos aportes de Ribeiro[46], a mulher negra é duplamente desumanizada: “pela marca racial, que a exclui da branquitude, e pela marca de gênero, que a afasta do sujeito universal masculino da filosofia”.[47, p. 45]

Essa dupla subalternização é também aprofundada por Carla Akotirene[48], que propõe uma leitura interseccional das opressões vividas pelas mulheres negras no Brasil. Para a autora, é justamente na interseção entre o racismo, o sexismo e o classismo que se produz o lugar estrutural da mulher negra enquanto sujeita marginalizada e, ao mesmo tempo, central na manutenção da vida social. Akotirene denuncia como esse entrecruzamento de sistemas de dominação impede que essas mulheres sejam reconhecidas em sua plenitude humana, sendo constantemente relegadas ao silêncio, ao trabalho invisível e à violência institucional.

[40] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[41] *Ibid*.
[42] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[43] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020.
[44] *Ibid.*
[45] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020. p. 149.
[46] RIBEIRO, D. *O que é lugar de fala?.* Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017.
[47] *Ibid*.
[48] AKOTIRENE, C. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2018.

Sua análise contribui para evidenciar que o lugar da mulher negra no Brasil é resultado de um pacto histórico de exclusão, mas também de resistência e reinvenção cotidiana.

Assim, a genealogia filosófica da existência descartável revela um projeto ocidental que, ao longo da história, produziu e naturalizou a desumanização de corpos e subjetividades não-brancas. Através da "vida nua" de Agamben, da gestão biopolítica de Foucault, da necropolítica de Mbembe, da "morte social" de Patterson e do "dispositivo de racialidade" de Carneiro, percebe-se a construção de um "não-ser" cuja existência é relegada à condição de pura facticidade, tal como descrito por Fanon. A contribuição de Spillers e a análise interseccional de Ribeiro e Gonzalez, por sua vez, evidenciam a profundidade e as especificidades dessa desqualificação, especialmente para as mulheres negras, cujos corpos são duplamente marcados pela ausência de reconhecimento e pelo silenciamento. Compreender essa ontologia do descarte é o ponto de partida para questionar as estruturas de poder que não apenas permitem, mas ativamente produzem, existências que não podem sequer reivindicar seu luto ou sua dor. Tal estrutura ontológica de exclusão não se dá sem efeitos concretos: ela funda os regimes de violência que operam a eliminação simbólica e material desses corpos. É justamente essa função da violência como operador de purificação social que será abordada a seguir.

1.2 Corpos que não podem chorar? Possibilidades e limites de existência sob a égide do dispositivo de racialidade

A realidade, sobretudo a brasileira, sendo essa marcada pela classificação e subordinação de grupos sociais, possui aspectos particulares e que revelam a existência de um dispositivo que se consolidou muito bem ao longo do tempo. Para pensar sobre essa realidade e a existência possível dentro dela, partimos das reflexões que Sueli Carneiro[49, p. 13] elaborou ao perceber a existência de um “dispositivo de racialidade” atuando na realidade enquanto constrói “(...) a racialidade como um domínio que produz poderes, saberes e subjetividades pela negação e interdição de poderes, saberes e subjetividades[50, p. 13]. Nessa dinâmica, o “outro” racializado e subordinado é o paradigma que, em contraposição, constrói a figura do “eu” hegemônico e superior.[51]

À medida que o processo de colonização se constitui em solo brasileiro, a população negra passa por um processo de destituição absoluta, incluindo os seus saberes e a própria vida, conforme os seus paradigmas respaldados pela sua herança ancestral. Esse processo, conforme Sueli Carneiro[52] elabora, culmina em um genocídio juntamente a um epistemicídio: um processo violento que ultrapassa as barreiras físicas, tocando na subjetividade da população negra brasileira, incluindo as mulheres que, conforme Lélia Gonzalez[53] nos traz, possuem elementos particulares à sua experiência de vida enquanto sujeitos na realidade do Brasil. O que se constrói é uma classificação do outro racializado como “coisa que fala” à medida que

[49] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[50] *Ibid.*
[51] *Ibid*.
[52] *Ibid.*
[53] GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

respalda a legitimidade da cultura do dominador, em busca de uma hegemonia cultural moderna, através da destruição e desqualificação da cultura do dominado.[54]

Esse processo que institui o "eu" conforme as normas europeias ocidentais, enquanto sujeito de referência para o processo civilizador da modernidade, e determina o saber dessa mesma natureza como epistemologia hegemônica, implica a impressão e a naturalização de noções de superioridade e de inferioridade na subjetividade dos grupos socialmente classificados e hierarquizados nessa tendência branca e europeia que vigora. Conforme Sueli Caneiro[55, p. 13.] coloca, processos como animalização e a desigualdade no acesso à educação e de aprendizagem, nos quais as instituições escolares possuem um papel basilar. Ou seja, muito além das possibilidades de acesso e permanência, essa instituição é um espaço de produção de uma subjetividade subalternizada através do "(...) rebaixamento da capacidade cognitiva do alunado negro".[56, p. 109]

O que observamos, então, é que a articulação de uma instituição que é base para a sociedade moderna, juntamente com os ideais que classificam os sujeitos entre animalizados e civilizados e, por consequência, desqualificam aquilo advindo dos não-seres enquanto consolida a hegemonia dos saberes brancos eurocentrados, sob o panorama do dispositivo de racialidade, constroem na subjetividade negra a auto concepção de inferioridade. Nas palavras de Sueli Carneiro, os negros tornam-se os monstros, e os sujeitos a serem corrigidos, sendo negado a eles a própria existência.[57]

De encontro, a Sueli Carneiro, temos em Peles Negras, Máscaras Brancas, o argumento de Fanon[58] que diz os sujeitos se constituem por meio de uma interação mútua, de modo que "o Homem é movimento em direção ao mundo e ao seu semelhante"[59, p. 191] seja impulsionado pela violência em um ímpeto de conquista ou movido pelo amor e doação de si elemento este que é basilar na construção da orientação ética. Nesse ponto, o autor sinaliza como a subjetividade negra é construída e pautada em uma perspectiva de inferioridade que leva o sujeito a buscar incansavelmente características, hábitos e pensamentos brancos, reforçado pelo ideário de que "Sou branco, quer dizer que tenho para mim a beleza e a virtude, que nunca foram negras. Eu sou da cor do dia..."[60, p. 103]

A sociabilidade que se desenhou no Brasil como uma herança do processo colonial que vigorou no território, e que temos a partir dos escritos de Sueli Carneiro (2023) a plena certeza de que ainda vigora, ao instituir o genocídio e o epistemicídio negro desconsiderando as particularidades sociais e culturais variadas, violenta incansavelmente aquela parcela historicamente renegada em nome de uma "Liberdade, Igualdade, Fraternidade" exigida no contexto da Revolução Francesa e reforçada na defesa da dignidade no contexto após as barbáries da Segunda Guerra Mundial. Como muito bem diz Fanon ao refletir sobre a inferioridade também compartilhada e internalizada por ele: "essa dignidade não tem nada a ver com a dignidade da 'pessoa humana. Dessa pessoa humana ideal, ele nunca ouviu falar."[61, p. 103]

---

[54] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[55] *Ibid*.
[56] *Ibid*.
[57] *Ibid.*
[58] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020.
[59] *Ibid*.
[60] *Ibid.*
[61] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020

Nesse ponto da discussão, somos levados a pensar sobre os rebatimentos e influências que essa maneira de constituição do ser exerce na vivência feminina negra, já que, a posição da mulher nessa sociedade racista, classista, sexista e imperialista é complexa e multiplamente violenta, considerando todas as exclusões sistemáticas praticadas por essas tendências da sociedade aos moldes eurocêntricos. As normas e os padrões de sociabilidade abordados no tópico anterior, que tratam sobre o exercício do poder por meio do estabelecimento de normas excludentes que determinam a subjetividade negra, imprimem processos de negação e de desconhecimento sobre si e sobre o outro ao ponto de promover, propagar e endossar concepções que engrandecem aqueles que os desprezam, à medida em que diminuem aqueles que deveriam ser reconhecidos em sua plenitude humana, produzindo uma alienação ontológica que captura a subjetividade negra no lugar do "não-ser", como Fanon já havia diagnosticado no contexto colonial.

Mbembe[62] aborda as concepções ocidentais formuladas sobre a África e aqueles que dali descendem, mostrando que elas possuem duas faces complementares: a face diurna, onde o continente é visto como exótico e grandioso, com um quê de surpresa, mas que também se revela vasta, até mesmo fantasiosa, mas também estéril; e a face escura, que por concepções construídas segrega e sexualiza os negros e não brancos, de modo que, até a expressão "homem negro" designa um homem indigno de ser tido e reconhecido como tal. Desse modo, cataloga e classifica determinando superiores e inferiores.

Essa discussão faz emergir inquietações que dizem respeito às concepções que foram propagadas ano após ano, imprimindo na subjetividade negra e não-negra ideários degradantes, inclusive sobre si mesmo. Ou seja, a maneira de existir do sujeito que se dá a partir de uma relação e interação com o mundo e com o outro, observada por Fanon[63], em uma sociedade que vigora um dispositivo de racialidade que articula elementos materiais e subjetivos, como Carneiro[64] pertinentemente aponta, viabiliza a internalização de aspectos que mutilam e negam a sua própria existência no mundo, quando nos referimos à (re)existência das vidas femininas negras e não-brancas. É negado às mulheres negras uma existência que se baseie nelas mesmas enquanto o seu próprio referencial.

É no bojo desse contexto crônico que mutila e deforma o seu reconhecimento, que destitui a capacidade de reconhecer-se no seu semelhante e considerar a sua vida como digna e vivível, ao passo que relega e desconsidera a sua existência que temos a existência feminina negra relegada a um limbo onde o seu referencial de vivência é conformado a partir da internalização dos paradigmas brancos como, por exemplo, interesses, vestimenta, padrões de beleza e desejo, mas que apesar dos esforços investidos em busca desse branqueamento mesmo que inconscientemente, elas jamais serão vistas enquanto mulheres plenamente brancas. Indo além, a experiência do ser torna-se mais complexa e violenta ao adquirir contornos particulares que só a mulher negra é capaz de apontar, como faz Lélia Gonzalez.[65]

[62] MBEMBE, A. Crítica da razão negra. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2018.
[63] FANON, *op. cit*., 2020.
[64] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[65] GONZALEZ, L. A categoria político-cultural de amefricanidade. *In:* GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

Sofrendo as influências do processo de colonização imperialista, seja ela Europeia ou norte-americana, a partir do contexto da modernidade, a formação da sociedade, mais especificamente a brasileira, interiorizou noções que delegam à mulher negra espaços muito bem definidos nas relações sociais: o de "mulata, doméstica e mãe preta"[66, p. 81]. O espaço de exaltação e possível existência das mulheres negras é acompanhado por uma produção ativa de indesejabilidade, que confina suas existências a papéis pré-determinados, negando-lhes a possibilidade de reconhecimento pleno como sujeitos políticos, epistêmicos e éticos.

Lélia Gonzalez[67, p. 81] discute que o mito da democracia racial brasileira – compreensão essa que presume relações igualitárias e harmoniosas entre negros, não-negros e brancos – é a grande nuvem que embaça todo o contexto de relações de poder. Desse modo, no contexto dos enquadramentos apontados pela autora, a maneira como o racismo é encarado no Brasil camufla a violência exercida através da sexualização e objetificação da mulher negra no contexto carnavalesco juntamente com a associação direta à figura da empregada doméstica no restante dos dias.

Dessa forma, ao longo do ano a mulher negra é limitada à figura de servidão, ascendendo aos holofotes durante um curto período de tempo apenas para atender aos desejos brancos a medida em que é vista como um pedaço de carne curvilíneo e sensual, ambas as representações remetendo ao período escravagista quando associa essas mulheres ao trabalho de servidão doméstica e ao processo de submissão associada à satisfação forçada das necessidades sexuais dos senhores brancos. Assim, na perspectiva da mulher negra "se constata que os termos "mulata" e "doméstica" são atribuições de um mesmo sujeito. A nomeação vai depender da situação em que somos vistas". Nesse sentido, a problemática de toda a discussão feita até aqui é que a mulher negra se encontra em posição constante de objeto: de desejo, de exploração, de saber, mas jamais sujeito, muito menos sujeito humano.

Ao determinar esses espaços de submissão que relega às mulheres negras posições subordinadas na sociedade segundo os movimentos do biopoder[68] e a sua readequação aos desejos da sociedade branca, masculina, cis e rica que passa a atuar conforme o interesse de produzir a morte desse outro adotando a perspectiva da necropolítica, as mulheres negras seguem ocupando a posição de objeto enquanto alvo dessas intervenções.

A situação da mulher negra, nesse contexto, é abordado por Sueli Carneiro sob a ótica de que essas mulheres se enquadram em uma situação de que a sua raça é elemento que limita as suas vivências e chances de vida, ao passo que se enquadram no conceito de "mortes preveníveis e evitáveis" mas que não são por serem desqualificadas com base no dispositivo de racialidade. Ao articularmos esse exemplo com as reflexões de Lélia, é possível identificar que essas autoras percebem a existência da mulher negra esvaziada de subjetividade, sendo relegada à vivência enquanto mera peça, apenas mais um pedaço de carne, nesse jogo da necropolítica no contexto do biopoder. É nessas relações estabelecidas e reproduzidas que essas mulheres sofrem um duro processo de interiorização de padrões alheios às suas vivências e culturas compartilhadas, como Fanon assinala, sendo novamente instrumentalizadas no

[66] *Ibid*.
[67] *Ibid*.
[68] FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I*: A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

jogo do biopoder[69] e da necropolítica[70] internalizando os aspectos branqueados como condição de existência nesse contexto que exige delas a subordinação a essas normas.

Contudo, Foucault[71] ao pensar sobre a dinâmica entre os diversos sentidos possíveis dentro das relações de poder, nos traz um indicativo de que "(...) onde há poder, há resistência"[72, p. 90], sobretudo quando o que está posto é a vivência e a subjetividade dos sujeitos. Sueli Carneiro[73, p. 69] faz questão de descrever e dar espaço para a história de vida de mulheres que, mesmo vivenciando aquilo que Lélia Gonzalez[74] muito bem discorreu sobre a relação que a vivência brasileira estabelece com as subjetividades femininas negras, construíram uma trajetória de vida conquistando espaços novos, alargando os limites prescritos, além de ocupar aquilo que o dispositivo de racialidade estabelecia que não era para elas.

Os relatos que elas fazem trazem constantemente escapes e resistências frente a um caminho que parecia pré-determinado, mas sinalizando a noção de pertencimento que o processo civilizatório moderno tentou apagar, quando a mãe de Sônia Maria, uma das histórias de resistência que Sueli traz, diz que "(...) nós somos sobreviventes, os nossos antepassados, com muito sofrimento, vieram em navios horríveis e sobreviveram para que nós vencêssemos aqui".[75, p. 207.] A Sônia Maria, em outro momento, mostra que a construção de uma subjetividade inferiorizada é uma realidade, mas que é possível incorporar noções de afirmação e reconhecimento de seu próprio valor, ao afirmar que:

> Sou finalmente uma mulher negra que tem coragem de colocar no dedo um anel, entrar numa sala de audiência e esperar ser bem tratada, porque eu não tinha um pingo de confiança na minha prática jurídica, então permiti muita coisa[76, p. 219]

Dessa maneira, Sueli Carneiro[77, p. 219] e Lélia Gonzalez[78, p. 91] trazem aspectos indispensáveis para pensar sobre as condições de sociabilidade e constituição subjetiva das mulheres negras a partir da realidade brasileira marcada pelo genocídio, epistemicídio, desqualificação e sexualização das vidas negras. Junto a Fanon[79] e Mbembe[80], temos outra perspectiva, que endossa a perspectiva que observa o processo de apagamento e de inferiorização que a subjetividade e cultura negra sofrem na sociabilidade sob os paradigmas modernos de civilização em que vivemos. Porém, os relatos que a obra Dispositivo de Racialidade traz sinalizam um

[69] FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I*: A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
[70] MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.
[71] FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I*: A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
[72] *Ibid*.
[73] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023
[74] GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *In:* GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
[75] CARNEIRO, *op. cit.*, 2023.
[76] *Ibid*.
[77] *Ibid*.
[78] CARNEIRO, *op. cit.,* 2020.
[79] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020.
[80] MBEMBE, A. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2018.

respiro e um horizonte de possibilidades de caminhos de resistência frente às tendências que vigoram no biopoder.

1.3 A máquina do descarte: mulheres negras, regimes de morte e a arquitetura da indesejabilidade

A partir da exposição sobre a ética suspensa do biopoder e a operação da necropolítica, as mulheres negras compõem e aprofundam o papel da arquitetura da indesejabilidade como uma chave analítica crucial para compreender a sua criação na ordem social brasileira. A desejabilidade, aqui, não é apenas uma condição atual, mas um regime histórico ativamente produzido e mantido por um sistema que a posiciona como uma existência passível de descarte. A máquina do descarte, nesse sentido, não opera apenas na eliminação física, mas na produção ontológica do não-ser, capturando a subjetividade da mulher negra em um lugar de existência negada, onde viver já se configura como uma experiência precária e constantemente ameaçada. A escravidão e o pós-abolição, como bem pontuaram intelectuais como Beatriz Nascimento[81] e Abdias Nascimento[82], moldaram essa arquitetura, legitimando o genocídio e a aniquilação simbólica e física do povo negro. Essa categoria ganha materialidade quando observamos que os índices de violência, feminicídio e negligência institucional reproduzem cotidianamente essa condição de descartabilidade.

A compreensão desse fenômeno exige a articulação com perspectivas feministas negras. Patricia Hill Collins[83], em sua análise sobre as "imagens de controle", demonstra como a sociedade constrói arquétipos a “mãe preta”, a “mulata”, a “doméstica” – para objetificar e sexualizar mulheres negras, controlando sua subjetividade e limitando seu papel social. Nesse processo, a mulher negra é capturada simultaneamente como objeto de desejo, de exploração e de produção de saber, mas sistematicamente excluída da posição de sujeito. Angela Davis[84], por sua vez, complementa essa análise ao evidenciar como as mulheres negras, historicamente e no presente, são alvos preferenciais da violência estatal, seja por meio da violência policial, do encarceramento em massa ou da violência obstétrica, que se traduz em negligência e desumanização nos serviços de saúde.

A articulação conceitual acima é corroborada por um cenário de dados alarmantes que evidenciam a continuidade histórica da violência letal no Brasil. O Atlas da Violência 2025[85], reafirma a dinâmica estrutural da violência letal no Brasil. A análise aponta que a violência letal contra as mulheres segue uma dinâmica estrutural, atingindo de forma desproporcional mulheres negras. A persistência de padrões já identificados em anos anteriores aponta para a

[81] NASCIMENTO, B. *Narrativas transatlânticas de mulheres negras*. 1. ed. Salvador: Diálogos Insubmissos de Mulheres Negras, 2022.
[82] NASCIMENTO, A. *O Genocídio do Negro Brasileiro*: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
[83] COLLINS, P. H. *Pensamento feminista negro*: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Tradução de Jamille Pinheiro Dias. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2019.
[84] DAVIS, A. *Estarão as prisões obsoletas?.* Tradução de Marina Vargas. 1 ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2018.; DAVIS, A. *Mulheres, Raça e Classe.* São Paulo: Boitempo, 2018.
[85] CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). Atlas da violência 2025. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia/. Acesso em: 9 jul. 2025.

insuficiência das estratégias atuais de enfrentamento. Entre 2013 e 2023, o documento mostra que a taxa de homicídios de mulheres negras foi de 5,5 por 100 mil habitantes, enquanto a de mulheres não negras foi de 2,3, revelando uma diferença abismal e uma violência letal contra a mulher negra mais que dobrada. Os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), referenciados na Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher do DataSenado (2024), corroboram essa tendência, mostrando que, em 2022, de 3.373 mulheres assassinadas, 67% eram negras. Tais números não expressam apenas desigualdade, mas evidenciam uma racionalidade que distribui diferencialmente a exposição à morte, convertendo determinados corpos em vidas matáveis e socialmente toleráveis.

O panorama se aprofunda ao considerar outras formas de violência. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024[86], detalha que o número de mulheres vítimas de violência doméstica e de feminicídio não só continua alto, como também segue um padrão racializado. Os dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) mostram que, em 2022, 55% das brasileiras que sofreram algum tipo de violência eram mulheres negras.

Ademais, a violência contra a mulher negra se estende ao campo da saúde, com a violência obstétrica assumindo contornos particulares. A pesquisa “Nascer no Brasil” (2014, atualizada em 2022), da Fiocruz e do Ministério da Saúde[87], indica que mulheres negras são mais submetidas a cesarianas desnecessárias, menos recebem analgesia e sofrem mais intervenções violentas, perpetuando a visão de seus corpos como menos sensíveis à dor e, portanto, mais disponíveis à intervenção. Tal dinâmica evidencia que a máquina do descarte opera também como epistemicídio, ao deslegitimar saberes e experiências dessas mulheres sobre seus próprios corpos, interditando sua autonomia e capacidade de autorreferência. Tal lógica reforça o que autoras como Jurema Werneck denunciam como racismo institucional no campo da saúde.

Com base em notícias e relatórios recentes, o caso de Thainara Vitória Francisco Santos, uma jovem negra de 18 anos que morreu após uma abordagem policial em Minas Gerais em janeiro de 2025, é um exemplo contundente e bastante recente que ilustra a dinâmica da necropolítica e do racismo institucional. O caso teve grande repercussão e levantou um debate sobre as câmeras corporais e a atuação da polícia.

A máquina do descarte, para Fanon[88], opera de forma a naturalizar a inferioridade e o apagamento subjetivo. A internalização dessa violência simbólica faz com que as vidas de mulheres negras sejam consideradas "sem valor", tanto por quem agride quanto, em alguns casos, por quem observa. Essa dinâmica não se limita à violência externa, mas implica um processo profundo de interiorização, no qual a subjetividade negra é tensionada a buscar reconhecimento a partir de referenciais brancos, produzindo uma existência marcada pela inadequação estrutural. Em "Pele Negra, Máscaras Brancas", Fanon já apontava para a "aniquilação

[86] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0. Acesso em: 9 jul. 2025

[87] MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Pesquisa Nascer no Brasil*: Inquérito nacional sobre parto e nascimento. Brasil, 2014 (atualizado 2022).

[88] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020.

ontológica" do negro na sociedade colonial, uma negação da sua própria existência e subjetividade que aqui se liga à ideia de que a mulher negra tem sua subjetividade constantemente negada.

Judith Butler[89] complementa essa visão ao questionar "quem é passível de luto e quem não é". A morte de uma mulher negra não gera a mesma comoção social que a morte de uma mulher branca, o que reforça o lugar de sua vida como menos digna de ser reconhecida, menos digna de luto e, portanto, mais facilmente descartável. Butler articula com a ideia de "marcabilidade diferencial" quem pode aparecer, ser nomeado e ser lembrado para intensificar a crítica à indiferença diante da morte da mulher negra.

Para Achille Mbembe[90], a necropolítica, enquanto gestão da morte, assume no caso das mulheres negras contornos de gênero e raça específicos. A mulher negra se torna o corpo sobre o qual o poder soberano pode agir livremente, infligindo dor, sofrimento e morte sem consequências sociais ou legais significativas. A necropolítica opera não só como uma política de extermínio, mas também como um controle total sobre a vida, onde a subjugação e a violência são naturalizadas.

A filósofa Sueli Carneiro[91], ao analisar o dispositivo de racialidade, demonstra como essa lógica se sustenta na produção do “outro como não-ser”, legitimando a naturalização das chamadas “mortes evitáveis”. Tal processo articula-se a um movimento simultâneo de genocídio e epistemicídio, no qual não apenas os corpos são eliminados, mas também os saberes, memórias e possibilidades de existência são sistematicamente destruídos. Lélia Gonzalez, por sua vez, evidencia como os arquétipos da “mulata”, da “doméstica” e da “mãe preta” funcionam como dispositivos de captura simbólica, restringindo a mulher negra a posições de servidão, sexualização e apagamento. Nilma Lino Gomes amplia essa reflexão ao demonstrar como essas estruturas também se reproduzem no campo educacional. Nesse sentido, instituições como a escola operam não apenas como espaços de formação, mas como dispositivos de produção de subjetividades subalternizadas, por meio do rebaixamento simbólico e cognitivo das trajetórias negras.

Em suma, a mulher negra se encontra na intersecção de uma "máquina do descarte" que a invisibiliza na vida pública, a explora economicamente (em trabalhos precarizados e mal remunerados), a objetifica sexualmente e a extermina em números desproporcionais, tanto no âmbito doméstico quanto no público. A “máquina do descarte” é sustentada por um tripé de racismo estrutural, sexismo estrutural e necropolítica. A violência contra mulheres negras não é um desvio, mas o resultado lógico e esperado de um sistema que se fundamenta na anulação de vidas. O desafio que se impõe é a urgência de uma ética que reconheça a precariedade compartilhada, o direito de existir fora da lógica do colonizador, e uma política de vida que combata o dispositivo da racialidade. Assim, O movimento negro, em especial o feminismo negro, se coloca como uma linha de fuga dessa máquina do descarte. A resistência das

[89] BUTLER, J. *Quadros de guerra*: quando a vida é passível de luto?. Tradução de Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
[90] MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.
[91] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

mulheres negras, materializada em movimentos sociais e na produção intelectual, oferece paradigmas epistemológicos, sociais e políticos que sustentam a luta contra a violência e abrem caminho para o próximo capítulo.

■ CONCLUSÃO

A discussão promovida aqui busca ultrapassar os limites que as percepções eurocêntricas, brancas e ocidentais impõem à vivência, reconhecimento e existência das pessoas racializadas, limites estes que por sua vez, condicionam a vida das mulheres negras a ocupar espaços subalternizados cuja existência é vista como passível de aniquilação e abandono diante de tamanha insignificância.

Temos, então, que os paradigmas sociais vigentes são conformados a partir do estabelecimento de um acordo, o "Contrato Racial", como colocado por Mills[92] ao sinalizar que, apesar da sua vigência não depender de uma declaração formal, se materializa quando a raça torna-se elemento central na determinação da sociabilidade nas sociedades liberais modernas.[93, p. 06] Nesse panorama, o conceito de vida nua de Giorgio Agamben[94] é uma maneira de interpretar a concepção ocidental acerca das pessoas racializadas nesse contexto social. A partir dele, vemos que a vida dessas pessoas é compreendida a partir de uma perspectiva de irrelevância, ao passo que, a sua morte é possível, mas não enquanto um sacrifício. Um ser matável cuja vivência é excluída da comunidade ao passo da morte não ser uma questão dentro do exercício dos tentáculos do biopoder[95], onde a premissa é fazer viver e deixar morrer.

Tensionando a concepção de vida nua e aquilo que o biopoder pressupõe, Mbembe[96] cunha o conceito de necropolítica, onde essas pessoas, as quais possuem vidas desprezáveis, são alvo de um regime de morte sistematizado enquanto uma estratégia de poder. Nesse contexto, o projeto de produzir a morte se dá a medida em que tais pessoas se encontram tão marginalizadas ao ponto de suas vidas serem, de fato, fadadas à morte como o fim possível para a sua existência. Ao longo da discussão, autores endossam tal concepção ao abordarem variados processos que incidiram sobre o corpo e a subjetividade negra, em específico, da mulher negra, e que atuaram no sentido de produzir o contexto de morte gradual desse grupo.

[92] MILLS, C. W. *O Contrato Racial*. Edição Comemorativa de 25 anos. Tradução de Teófilo Reis e Breno Santos. São Paulo: Editora Zahar, 2023.
[93] *Ibid*.
[94] AGAMBEN, G. *Homo sacer*: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
[95] FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
[96] MBEMBE, A. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

A morte, para essas pessoas, ocorre de maneira gradual e articulada por meio dos âmbitos materiais e simbólicos da vida. Com o auxílio de autores como Patterson[97], Sueli Carneiro[98] Spillers[99], Kilomba[100], Ribeiro[101], dentre outros, é possível perceber alguns dos caminhos utilizados para exercício dessa produção sistemática da morte do outro. Ao passo que adentramos na discussão sobre essas vias de atuação, é possível perceber que a subjetividade das pessoas negras e não-brancas, é um dos grandes alvos de intervenção.

No tocante à vivência e subjetividade negra, é possível afirmar que a violência faz presente desde o início das reflexões aqui tecidas, já que temos que a sua vivência cultural e social é desconsiderada no processo de constituição de um referencial normativo da sociedade.[102] Como se encontra a subjetividade da mulher negra em uma sociedade cujos paradigmas são pensados em detrimento delas? Pois bem, pensar a subjetividade dessas mulheres na sociabilidade europeia e eurocêntrica que estamos inseridos, implica pensar sobre o estabelecimento do desprezo da vida do outro. Ignorar essas particularidades pressupõe interiorizar aspectos, costumes e concepções cujo referencial, apesar de não ser aquele compartilhado pelas mulheres negras, é aquele necessário para ao menos sobreviver nessa conjuntura tão hostil que busca produzir sistematicamente a morte do outro.

A ontologia à ótica de Butler[103] compreende o ser em um processo contínuo e relacional, onde ele se encontra em formação e deformação a partir da interacionalidade para com o outro. Fanon[104], anteriormente, se aproxima dessa concepção ao compreender que o homem é movimento constante, seja impulsionado pela violência ou pela solidariedade. Em uma perspectiva onde a subjetividade se conforma a partir de uma interacionalidade, a constituição de uma subjetividade subordinada se dá mediante a inscrição de uma vulnerabilidade na psique daqueles sujeitados para condicionar a existência à adoção e interiorização dos paradigmas enquadrados enquanto superiores.[105]

Contudo, nos deparamos com a problemática de que, a existência da mulher negra, mesmo com a interiorização dos aspectos dos seus colonizadores concretizada por meio da vulnerabilidade inscrita na sua subjetividade, se encontra à margem daquilo que ela internalizou. Ou seja, apesar dos esforços branqueadores, a mulher negra possui o seu lugar muito bem definido na sociedade brasileira, onde é historicamente reduzida à figura da mulata e da

[97] PATTERSON, O. *Escravidão e morte social:* um estudo comparativo. Tradução de Fábio Duarte Joly. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
[98] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.
[99] SPILLERS, H. J. Bebê da mamãe, talvez do papai: uma gramática estadunidense. *In:* BARZAGHI, C.; PATERNIANI, S. Z.; ARIAS, A. (org.). *Pensamento radical negro*. São Paulo: Crocodilo; n-1 Edições, 2021.
[100] KILOMBA, G. *Memórias da plantação*: episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.
[101] RIBEIRO, D. *O que é lugar de fala?.* Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017.
[102] BUTLER, J. *Quadros de guerra*: quando a vida é passível de luto?. Tradução de Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
[103] *Ibid.*
[104] FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020.
[105] BUTLER, J. *Discurso de ódio*: uma política do performativo. Tradução de Roberta Fabbri Viscardi. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021.

doméstica.[106] Com o auxílio de Sueli Carneiro[107] é possível alargar essa ideia e sinalizar como o aspecto racial é determinante na vivência dessas mulheres a medida em que determina as possibilidades de vida que ela terá. Temos, então, que a mulher se encontra nessa trama como objeto das ações e intervenções, sendo a ela renegado o direito à vida e a constituição de uma subjetividade referenciada a partir de si mesmo.

Nesse contexto, retornamos à Butler[108] para ressaltar a necessidade de questionar os padrões normativos que regem as concepções éticas e morais da sociedade contemporânea, posto que, o ideal de universalidade que vivenciamos desde os dois últimos séculos até a materialização nas linhas da Declaração Universal dos Direitos Humanos nada mais é do que a expressão máxima de uma sociedade pautada na segregação, marginalização e genocídio dos grupos dissemelhantes. O estabelecimento de uma representação única pressupõe o apagamento subjetivo do outro, relegando às mulheres negras o espaço de mero objeto das intervenções do exercício da necropolítica, que destitui, subjuga e mata elas diariamente.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo sacer:* o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AKOTIRENE, C. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2018.

BUTLER, J. *Discurso de ódio*: uma política do performativo. Tradução de Roberta Fabbri Viscardi. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2021.

BUTLER, J. *Quadros de guerra*: quando a vida é passível de luto?. Tradução de Sérgio Lamarão e Arnaldo Marques da Cunha. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BUTLER, J. *Relatar a si mesmo*. Tradução de Rogério Bettoni. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade:* a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CARNEIRO, S. *Escritos de uma vida*. Organização: Djamila Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S. (coord.). *Atlas da violência 2025*. Brasília: Ipea; FBSP, 2025. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes/atlas-da-violencia/. Acesso em: 9 jul. 2025.

[106] GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

[107] CARNEIRO, S. *Dispositivo de racialidade*: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023; CARNEIRO, S. *Escritos de uma vida*. Organização: Djamila Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

[108] BUTLER, J. *Relatar a si mesmo*. Tradução de Rogério Bettoni. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

COLLINS, P. H. *Pensamento feminista negro*: conhecimento, consciência e a política do empoderamento. Tradução de Jamille Pinheiro Dias. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2019.

DAVIS, A. *Estarão as prisões obsoletas?.* Tradução de Marina Vargas. 1 ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2018.

DAVIS, A. *Mulheres, Raça e Classe*. São Paulo: Boitempo, 2018.

EVARISTO, Conceição. *Olhos d'água*. Rio de Janeiro: Pallas, 2014.

FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora Ubu, 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0. Acesso em: 9 jul. 2025.

FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I*: A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

GOMES, N. L. *O movimento negro educador*: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

GONZALEZ, L. A categoria político-cultural de amefricanidade. *In:* GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. *In:* GONZALEZ, L. *Por um feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

KILOMBA, G. *Memórias da plantação:* episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

MBEMBE, A. *Crítica da razão negra*. Tradução de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2018.

MBEMBE, A. *Necropolítica:* biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. Tradução de Renata Santini. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

MILLS, C. W. *O Contrato Racial*. Edição Comemorativa de 25 anos. Tradução de Teófilo Reis e Breno Santos. São Paulo: Editora Zahar, 2023.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Pesquisa Nascer no Brasil*: Inquérito nacional sobre parto e nascimento. Brasil, 2014 (atualizado 2022).

NASCIMENTO, A. *O Genocídio do Negro Brasileiro*: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, B. *Narrativas transatlânticas de mulheres negras*. 1. ed. Salvador: Diálogos Insubmissos de Mulheres Negras, 2022.

NASCIMENTO, W. F. do. *Da necropolítica à ikupolítica*: por uma leitura afroperspectivista da morte. Revista da ABPN – Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as, v. 11, n. 29, p. 273–290, 2019.

PATTERSON, O. *Escravidão e morte social:* um estudo comparativo. Tradução de Fábio Duarte Joly. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

RIBEIRO, D. *O que é lugar de fala?.* Belo Horizonte: Letramento; Justificando, 2017.

SILVA, D. F. da. *Para uma ideia global de raça*. Tradução de Laura Fraga e Denise Pires. São Paulo: Boitempo, 2009.

SPILLERS, H. J. Bebê da mamãe, talvez do papai: uma gramática estadunidense. *In:* BARZAGHI, C.; PATERNIANI, S. Z.; ARIAS, A. (org.). *Pensamento radical negro*. São Paulo: Crocodilo; n-1 Edições, 2021.

A PERDA DA GUARDA POR MÃES DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DE CASOS DE INTOLERÂNCIA RELIGIOSA À LUZ DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

CUSTODY LOSS BY MOTHERS OF AFRO-BRAZILIAN RELIGIONS: A CASE ANALYSIS OF RELIGIOUS INTOLERANCE IN LIGHT OF BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

LUCAS GONÇALVES* | MARCOS CÉSAR BOTELHO** | VLADIMIR BREGA FILHO ***

RESUMO

Este trabalho analisa um problema emergente no âmbito jurídico das relações familiares brasileiras: o uso da prática de religiões afro-brasileiras como fundamento para a perda da guarda de crianças por suas mães. Adotando como referência a perspectiva contra-hegemônica de Boaventura de Sousa Santos, a pesquisa examina como conceitos aparentemente neutros do direito da criança são aplicados de modo discriminatório contra famílias adeptas de religiões de matriz africana, reproduzindo estruturas coloniais de dominação religiosa. Por meio de análise qualitativa de três casos paradigmáticos e dados sobre intolerância religiosa, observa-se que a instrumentalização do sistema de justiça perpetua padrões históricos de marginalização e cria um contexto em que tradições cristãs-ocidentais são consideradas superiores às cosmologias afro-brasileiras. A pesquisa demonstra que as separações familiares investigadas carecem de fundamentação técnica adequada, sendo motivadas por preconceitos culturais disfarçados de proteção à infância, em um cenário de crescimento das denúncias de intolerância religiosa no país. Conclui-se que tais práticas judiciais configuram manifestações contemporâneas de intolerância institucional, exigindo transformação das práticas do sistema de justiça, orientada pelo reconhecimento da pluralidade epistemológica e cultural da sociedade brasileira, de modo a construir um modelo verdadeiramente inclusivo de proteção à família e à infância.

Palavras-chave: Intolerância religiosa; Religiões afro-brasileiras; Perda de guarda; Direitos humanos contra-hegemônicos; Sistema de justiça..

ABSTRACT

This work analyzes an emerging issue in the legal framework of Brazilian family relations: the use of Afro-Brazilian religious practices as grounds for removing child custody from mothers. Drawing on the counter-hegemonic perspective of Boaventura de Sousa Santos, the research examines how seemingly neutral concepts of children's rights are applied in a discriminatory manner against families practicing African-derived religions, reproducing colonial structures of religious domination. Through qualitative analysis of three paradigmatic cases and data on religious intolerance, it is observed that the instrumentalization of the justice system perpetuates historical patterns of marginalization and creates a context in which Western-Christian traditions are considered superior to Afro-Brazilian cosmologies. The study demonstrates that the family separations investigated lack adequate technical justification, being motivated by cultural prejudices disguised as child protection, within a context of increasing reports of religious intolerance in the country. It concludes that such judicial practices constitute contemporary manifestations of institutional intolerance, requiring a transformation of judicial practices guided by the recognition of the epistemological and cultural plurality of Brazilian society, in order to build a truly inclusive model for the protection of family and childhood.

Keywords: Religious intolerance; Afro-Brazilian religions; Custody loss; Counter-hegemonic human rights; Justice system.

*Estágio concluído na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no setor de Petições e Casos. Graduado em Direito pelo Toledo Prudente Centro Universitário. Atualmente, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Bolsista pela CAPES. Auxiliar Docente do curso superior de Direito da Toledo Prudente Centro Universitário.
lucasgoncalves@toledoprudente.edu.br

**Matemático. Analista de Sistemas. Advogado. Doutor em Direito Constitucional no programa da Instituição Toledo de Ensino/Bauru-SP (2011). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2008). É professor adjunto vinculado ao programa de mestrado e de doutorado em ciências jurídicas na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).
mc_botelho@yahoo.com.br

***Possui graduação em Direito - Instituição Toledo de Ensino (1989), mestrado em Mestrado em Direito - Instituição Toledo de Ensino (2001), doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) e estágio de pos doutoramento na Universidade de Lisboa (2013). Atualmente é professor adjunto da Universidade Estadual do Norte do Paraná e promotor de justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.
vladimir@uenp.edu.br

Recebido em: 10-9-2025 | Aprovado em: 15-2-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 TRAJETÓRIAS DA INTOLERÂNCIA RELIGIOSA NO BRASIL; 2 ESTUDO DE CASOS DE PERDA DE GUARDA POR INTOLERÂNCIA RELIGIOSA CONTRA MÃES DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS; 2.1 CASO J.G.; 2.2 CASO K.B.; 2.3 CASO L.P.S.; 3 A PERSPECTIVA CONTRA-HEGEMÔNICA DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

No sistema de justiça brasileiro, os tribunais têm, em determinados contextos, utilizado a prática de religiões afro-brasileiras como fundamento para a suspensão ou perda do poder familiar, resultando na separação de mães e filhos com base em alegações genéricas de exposição a "ambientes inadequados" ou a "práticas prejudiciais ao desenvolvimento infantil". Tais decisões se apoiam, em regra, na aplicação aparentemente neutra de conceitos como o "interesse superior da criança", mas revelam, na prática, um padrão discriminatório que reproduz hierarquias culturais e religiosas historicamente constituídas.

Essas intervenções estatais podem ser compreendidas como manifestações de intolerância institucional, entendida como a atuação do próprio aparato estatal na produção e reprodução de práticas discriminatórias dirigidas a determinadas tradições religiosas. A noção dialoga com a concepção de intolerância religiosa desenvolvida por Sidnei Nogueira, que a compreende não apenas como manifestação individual de preconceito, mas como fenômeno estruturado por relações históricas de poder que marginalizam religiões de matriz africana no espaço público brasileiro[1, p. 19].

Quando tais dinâmicas são incorporadas ao funcionamento das instituições jurídicas, por meio de decisões, discursos e práticas que deslegitimam essas tradições sob o argumento de proteção da infância, configura-se uma forma específica de intolerância religiosa institucional[2, p. 34]. Nesse sentido, a análise também se aproxima da noção de discriminação institucional, na medida em que evidencia como padrões decisórios reiterados podem reproduzir desigualdades sob a aparência de neutralidade normativa.

A partir desse enquadramento, o artigo busca responder se a utilização da prática de religiões afro-brasileiras como fundamento para a perda da guarda de crianças viola direitos fundamentais e reproduz padrões coloniais de dominação cultural, comprometendo a construção de um sistema de justiça verdadeiramente plural e inclusivo. Parte-se da hipótese de que tais decisões judiciais configuram formas contemporâneas de intolerância religiosa institucional, nas quais preconceitos culturais são disfarçados de proteção à infância, resultando em graves violações ao direito à liberdade religiosa, à convivência familiar e à dignidade das mães praticantes dessas religiões.

Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter bibliográfico e documental. O estudo baseia-se na análise de três casos paradigmáticos de perda

[1] NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.
[2] *Ibid*.

ou suspensão de guarda envolvendo mães praticantes de religiões afro-brasileiras, selecionados a partir de sua recorrência na literatura especializada, na imprensa nacional e em relatórios de entidades de defesa da liberdade religiosa. Os casos foram escolhidos por evidenciarem padrões decisórios semelhantes, nos quais a prática religiosa aparece como elemento central na fundamentação judicial, permitindo demonstrar como o sistema de justiça mobiliza critérios culturalmente enviesados para justificar intervenções familiares que confirmam a hipótese investigada.

Além da análise dos casos concretos, o trabalho dialoga com dados oficiais sobre o crescimento das denúncias de intolerância religiosa no Brasil e com o referencial teórico dos direitos humanos contra-hegemônicos, especialmente a partir da obra de Boaventura de Sousa Santos. Essa abordagem possibilita compreender as decisões judiciais não como episódios isolados, mas como expressões de uma estrutura institucional que marginaliza saberes, práticas e modos de vida não alinhados à racionalidade jurídica hegemônica.

No que se refere à estrutura do artigo, o primeiro tópico examina as trajetórias históricas da intolerância religiosa no Brasil, destacando sua vinculação com o projeto colonial e com a hegemonia cristã na formação do sistema jurídico. Em seguida, o segundo tópico dedica-se à análise dos três casos de perda de guarda por intolerância religiosa contra mães de religiões afro-brasileiras, evidenciando os padrões discriminatórios presentes nas decisões. O terceiro tópico apresenta a perspectiva contra-hegemônica de Boaventura de Sousa Santos como chave interpretativa para compreender essas violações e pensar alternativas normativas e institucionais. Por fim, nas considerações finais, são retomados os principais achados da pesquisa e indicadas reflexões sobre a necessidade de transformação das práticas do sistema de justiça em direção a um modelo efetivamente multicultural de proteção à infância e à família.

1 TRAJETÓRIAS DA INTOLERÂNCIA RELIGIOSA NO BRASIL

A intolerância religiosa constitui um fenômeno histórico de longa duração que encontra no Brasil terreno fértil para sua manifestação e perpetuação. Embora não seja exclusividade da experiência brasileira, este fenômeno assume características particulares em nosso contexto, adaptando-se às transformações políticas, culturais e econômicas ao longo dos séculos[3, p. 19].

O Brasil herdou do período colonial uma estrutura de dominação religiosa que utilizou o cristianismo como ferramenta de controle e imposição cultural. O projeto colonizador português fundamentou-se na articulação entre poder temporal e espiritual, estabelecendo uma aliança estratégica com a Igreja Católica para garantir a efetividade da dominação territorial e cultural[4, p. 20].

[3] NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.
[4] *Ibid*.

A atuação dos jesuítas exemplifica essa dinâmica, pois, segundo Shigunov Neto e Maciel[5, p. 171], a Coroa portuguesa dependeu fundamentalmente da Companhia de Jesus para consolidar seu projeto colonial. Os estudos de Leite[6], Azevedo[7] e Ribeiro[8] demonstram que a conversão dos povos indígenas ao catolicismo através da catequese representava objetivo central da estratégia colonial portuguesa.

A estrutura de poder colonial estabeleceu o que Raymundo[9, p. 43] caracteriza como uma "unidade lei-rei-fé". Essa configuração promoveu um processo sistemático de apagamento das cosmologias indígenas e, posteriormente, africanas, estabelecendo um padrão de hegemonia religiosa que persiste na atualidade.

O desenvolvimento histórico da intolerância religiosa no Brasil revela uma continuidade entre o projeto colonial e as manifestações contemporâneas de discriminação. Conforme demonstra Nogueira[10, p. 20], a Ordem dos Jesuítas tornou-se uma congregação religiosa extremamente poderosa e eficiente, em parte devido aos seus princípios fundamentais que buscavam a perfeição humana através da palavra divina e da obediência absoluta aos superiores.

Para Raymundo[11, p. 20], essa congregação experimentou grande expansão nas primeiras décadas de sua formação, passando de mil membros em 1556 para aproximadamente 13 mil em 1606, demonstrando a eficácia de sua estratégia de dominação cultural.

A negação sistemática das religiosidades indígenas pelos colonizadores europeus estabeleceu precedentes importantes para a posterior discriminação contra as tradições africanas. Conforme registra Leite[12, p. 20], o Padre Manuel da Nóbrega expressava de modo explícito sua percepção sobre a inexistência de sentimentos religiosos entre os povos originários: "É gente que nenhum conhecimento tem de Deus, nem ídolos e que nenhuma coisa adora, nem conhecem a Deus; somente aos trovões chamam de Tupã, que é como dizer coisa divina". Essa perspectiva evidencia o eurocentrismo que fundamentava a ação missionária e que posteriormente se estenderia às tradições de origem africana.

O conceito de intolerância religiosa, embora amplamente utilizado, apresenta limitações significativas quando aplicado ao contexto brasileiro. Nogueira[13, p. 19] observa que no centro dessa noção está a necessidade de estigmatizar para estabelecer oposições entre normalidade e anormalidade, regularidade e irregularidade. O processo de estigmatização constitui

---

[5] SHIGUNOV NETO, Alexandre; MACIEL, Lizete Shizue Bomura. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 31, p. 169-189, 2008.

[6] LEITE, Serafim. *Suma histórica da Companhia de Jesus no Brasil (assistência de Portugal) 1549–1760*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1965.

[7] AZEVEDO, Fernando de. A transmissão da cultura. *In:* AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira*: introdução ao estudo da cultura no Brasil. Parte III. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos; INL, 1976.

[8] RIBEIRO, Maria Luísa Santos. *História da educação brasileira*: a organização escolar. 15. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

[9] RAYMUNDO, Gislene Miotto Catolino. *Os princípios da modernidade nas práticas educativas dos jesuítas*. 1998. Dissertação (Mestrado em Fundamentos da Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1998.

[10] NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.

[11] RAYMUNDO, Gislene Miotto Catolino. Os princípios da modernidade nas práticas educativas dos jesuítas. 1998. Dissertação (Mestrado em Fundamentos da Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1998, *apud* NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.

[12] LEITE, Serafim (Org.). Cartas do Brasil e mais escritos do padre Manuel da Nóbrega (Opera omnia). Coimbra: Universidade de Coimbra, 1955, *apud* NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020, p. 21.

[13] NOGUEIRA, *op. cit*.

um exercício de poder sobre o outro, operando através da exclusão, segregação e silenciamento daqueles considerados desviantes do padrão hegemônico. Conforme a análise de Ainlay, Becker e Colman[14, p. 19], o estigma representa uma construção social onde os atributos que desqualificam as pessoas variam conforme os períodos históricos e contextos culturais, não proporcionando aceitação social plena aos grupos estigmatizados.

A perspectiva de Goffman[15, p. 117] complementa essa análise ao demonstrar que "O normal e o estigmatizado não são pessoas, e sim perspectivas que são geradas em situações sociais durante os contatos mistos, em virtude de normas não cumpridas que provavelmente atuam sobre o encontro". Essa compreensão permite reconhecer que a intolerância religiosa contra as tradições afro-brasileiras não representa simplesmente conflitos entre diferentes crenças, mas manifestações de estruturas de dominação historicamente constituídas.

As limitações do conceito de tolerância religiosa tornam-se evidentes quando examinamos suas implicações semânticas e políticas. Conforme argumenta Nogueira[16, p. 22], o preconceito, a discriminação, a intolerância e o racismo caracterizam-se por formas perversas de julgamento que estigmatizam determinados grupos enquanto exaltam outros, conferindo prestígio e hegemonia a um "eu" específico em detrimento de "outrem". Esses processos são sustentados pela ignorância, moralismo, conservadorismo e poder político, culminando em ações prejudiciais e criminosas contra grupos com crenças consideradas não hegemônicas.

A violação dos princípios de liberdade religiosa produz consequências devastadoras para a sociedade como um todo. Como observa Nogueira[17], essas violações "produzem guerras, matam pessoas, excluem grupos, espalham ódio, separam, condenam sem tribunal a alteridade e mantém os 'intolerantes' no poder". Trata-se de manifestações de um discurso que pressupõe a uniformidade religiosa como mecanismo de controle social, facilitando a manutenção de estruturas de dominação.

O etnocentrismo constitui elemento fundamental para compreender as manifestações de intolerância religiosa no Brasil. Conforme Carvalho[18, p. 181], “o etnocentrismo consiste em privilegiar um universo de representações propondo-o como modelo e reduzindo à insignificância os demais universos e culturas diferentes”.

A análise histórica revela que a recusa em aceitar a alteridade religiosa possui raízes profundas na formação da sociedade brasileira. Conforme argumenta Nogueira[19, p. 23], essa recusa relaciona-se intimamente com o preconceito, entendido como conceito prévio sobre realidades conhecidas apenas superficialmente. Entretanto, contrariamente ao senso comum, o preconceito não constitui fenômeno natural, mas emerge de posturas sociais, históricas e culturais que visam simultaneamente segregar para dominar e manter padrões de prestígio e poder.

---

[14] AINLAY, Stephen C.; BECKER, Gay; COLEMAN, Laura M. A. Stigma reconsidered. *In*: AINLAY, Stephen C.; BECKER, Gay; COLEMAN, Laura M. A. (Ed.). The dilemma of difference. Nova York: Plenum, 1986, *apud* NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.

[15] GOFFMAN, Erving. *Estigma:* notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

[16] NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.

[17] *Ibid.*

[18] CARVALHO, José Carlos de Paula. Etnocentrismo: inconsciente, imaginário e preconceito no universo das organizações educativas. *Interface* – Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu, v. 1, n. 1, p. 181-185, ago. 1997.

[19] NOGUEIRA, *op. cit*.

A compreensão adequada da intolerância religiosa no Brasil contemporâneo exige o reconhecimento de suas articulações com projetos de poder que instrumentalizam marcadores religiosos para fins de dominação social. Como demonstra Nogueira[20, p. 22], existe atualmente um uso estratégico de um marcador universal identificado pela sociedade como sinônimo de amor, idoneidade, honestidade, humanidade, caridade, equilíbrio e humildade. Esse marcador religioso opera de forma excludente, pois no inconsciente coletivo se refere apenas às religiões que utilizam interpretações específicas da Bíblia como modelo ideal para conduzir a vida humana.

Essa trajetória de intolerância religiosa no Brasil estabeleceu precedentes históricos que se estendem às tradições africanas e suas manifestações contemporâneas. Os mesmos mecanismos de dominação cultural e religiosa que fundamentaram a "unidade lei-rei-fé" colonial encontram hoje expressão nos tribunais de justiça, onde mães praticantes de religiões afro-brasileiras enfrentam a separação de seus filhos. Os casos apresentados a seguir demonstram como essa herança de intolerância, originalmente direcionada aos povos originários, perpetua-se através do sistema de justiça contra outras tradições não-hegemônicas.

2 ESTUDO DE CASOS DE PERDA DE GUARDA POR INTOLERÂNCIA RELIGIOSA CONTRA MÃES DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS

O país vem enfrentando uma crescente onda de disputas judiciais em que a inserção de crianças e adolescentes em cultos religiosos de matriz afro-ameríndia, ou mesmo o simples contato com essas religiões, tem sido utilizada como argumento para pedidos de suspensão ou perda do poder familiar.

Conforme observado pela ex-presidente da Comissão de Liberdade Religiosa da OAB do Distrito Federal, advogada Patricia Zapponi, houve um aumento significativo desse tipo de demanda nos últimos quatro anos. Segundo a profissional, "dentro do direito de família, não se tinha tanta ocorrência com relação à religião. Hoje, você já vê contendas gigantes postuladas em cima disso"[21]. Em sua prática advocatícia foram registrados 18 casos nos últimos anos, sendo 15 deles envolvendo religiões de matriz africana[22].

Corroborando com essa constatação, o advogado Hédio Silva Júnior, ex-secretário de Justiça do Estado de São Paulo e atual coordenador executivo do Instituto de Defesa dos Direitos das Religiões Afro-brasileiras (IDAFRO), contabilizou três casos em que atuou diretamente desde 2019, além de outros três de que tomou conhecimento por intermédio de colegas – todos relacionados ao contato de crianças e adolescentes com rituais de religiões de matriz africana. Cumpre ressaltar que, anteriormente, em 2007, Silva Júnior atuou em apenas uma situação similar[23].

Essa questão é alarmante, uma vez que ocorre em um contexto nacional de crescente registro de denúncias de violações à liberdade de religião e crença. De acordo com o Canal de

[20] *Ibid*.
[21] SOUZA, Alice de. Mães de religiões afro perdem a guarda dos filhos por intolerância religiosa. *Intercept Brasil*, 02 maio 2022. Disponível em: https://www.intercept.com.br/2022/05/02/maes-religioes-afro-guarda-filhos-intolerancia-religiosa/. Acesso em: 15 jul. 2025.
[22] *Ibid*.
[23] *Ibid*.

Denúncias do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o Disque 100, o país registrou 3.853 violações motivadas por intolerância religiosa em 2024[24].

Entre os registros apontados, a religião com o maior número de violações foi a umbanda, seguida pelo candomblé, ambas de matriz africana. O número de violações contra essas religiões mais do que dobrou entre 2023 e 2024. O candomblé contabilizou 58 casos em 2023 e 214 em 2024. Já a umbanda teve 84 registros em 2023, saltando para 234 no ano seguinte[25].

Os dados apresentados sobre o crescimento exponencial das denúncias de intolerância religiosa e o aumento das disputas judiciais envolvendo crianças inseridas em cultos afro-brasileiros demonstram a necessidade de examinar casos concretos para compreender como essa violência se materializa no cotidiano das famílias. A análise dos três casos a seguir permite identificar os padrões discriminatórios que caracterizam essas decisões judiciais e suas devastadoras consequências para as famílias afetadas.

2.1 Caso J.G.

As informações acerca do presente caso foram obtidas por meio de uma entrevista realizada com a própria parte pela *The Intercept Brasil*[26], vez que o processo tramita desde seu início em segredo de justiça, em virtude dos menores e das questões sensíveis e pessoais das partes envolvidas.

J.G., dona de casa, praticante da religião afro-ameríndia há oito anos e ocupante da posição de mãe de santo, apresenta deficiência física e residia com os filhos menores e seu cuidador, J.G.S., também pai de santo.

Em setembro de 2019, após receber uma denúncia cuja origem supostamente partiu da irmã da genitora, o Conselho Tutelar da Região Norte de João Pessoa emitiu relatório caracterizando J.G. como negligente com os filhos e praticante de violência psicológica contra eles. O documento apontava que as crianças não possuíam rotina estabelecida para alimentação e sono, além de apresentarem deficiências nos cuidados com higiene e educação. Significativamente, o relatório incluía a afirmação de que os menores viviam em ambiente atribulado, onde eram realizadas atividades religiosas "regadas a música alta e confusões até a madrugada".

O relatório foi encaminhado ao Ministério Público, que formalizou denúncia em novembro do mesmo ano ao Poder Judiciário da Paraíba. Segundo o órgão ministerial, o Conselho Tutelar acompanhava as crianças desde 2018, fundamentado em acusações de que elas viviam em ambiente caracterizado por "farra, bebidas e cigarros". O documento apresentava

[24] CARDOSO, Alan. Intolerância religiosa no Brasil cresceu mais de 80%, diz estudo. *CNN Brasil*, 11 jul. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/intolerancia-religiosa-no-brasil-cresceu-mais-de-80-diz-estudo/. Acesso em: 14 jul. 2025.
[25] *Ibid*.
[26] SOUZA, Alice de. Mães de religiões afro perdem a guarda dos filhos por intolerância religiosa. *Intercept Brasil*, 02 maio 2022. Disponível em: https://www.intercept.com.br/2022/05/02/maes-religioes-afro-guarda-filhos-intolerancia-religiosa/. Acesso em: 15 jul. 2025.

"denúncia expressa de que a genitora costumava colocar pessoas dentro de casa para os rituais religiosos, que envolviam álcool e outras drogas e poluição sonora, que aconteciam no período noturno".

Em dezembro de 2019, a 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa confirmou a suspensão do poder familiar de J.G. A decisão judicial resultou na transferência definitiva da guarda das crianças para a irmã da genitora, estabelecendo medidas restritivas que incluem a proibição de contato telefônico entre mãe e filhos, bem como a imposição de distância mínima de 300 metros entre a mãe e os menores.

A fundamentação jurídica baseou-se na alegação de negligência materna e exposição dos menores a "ambiente inadequado", considerando que a genitora não promovia os cuidados essenciais relacionados à alimentação, educação e higiene das crianças, além do funcionamento do terreiro de Jurema na residência familiar.

O caso despertou a atenção do então presidente da Comissão de Direito e Liberdade Religiosa da OAB na Paraíba, F.S., que assumiu a defesa após a suspensão da guarda. Segundo o advogado, à época, a denúncia do Ministério Público apresentava linguagem considerada preconceituosa, exemplificada na caracterização do culto da Jurema como "algazarra, regada a bebida, fumo e com presença de pessoas de índole duvidosa".

A genitora, por sua vez, contestou a alegação de exposição inadequada dos menores às atividades religiosas, expressando que conciliava sua devoção religiosa com o amor maternal, afirmando que utilizava o espaço religioso para auxiliar pessoas necessitadas, não para fins prejudiciais.

A análise do caso de J.G. ganha contornos ainda mais complexos com as alegações adicionais apresentadas pelo Ministério Público, que acusou J.G.S., pai de santo e cuidador de J.G., de ter agredido uma das crianças e de ser uma má influência, causando desconforto e medo aos menores.

Essas acusações, no entanto, foram contestadas pela defesa. Segundo o advogado F.S., as crianças alteraram seus depoimentos sobre J.G.S. após serem afastadas da mãe e transferidas para a guarda da irmã da genitora. J.G.S., em sua defesa, expressou indignação, afirmando: "Eu acho um descaso grande. Uma coisa que eu não fui ouvido, não fui chamado. Estou levando uma culpa sem merecer".

J.G., por sua vez, desmentiu as acusações, destacando o caráter positivo de J.G.S.: "Ele é uma pessoa maravilhosa, cuida de mim, dos meus filhos, me ajuda financeiramente". O advogado reforçou que a denúncia não procede, argumentando que o Ministério Público e a 1ª Vara da Infância e Juventude de João Pessoa confundiram as alegações de violência, atribuindo-as erroneamente a J.G.S., quando, na verdade, os episódios teriam sido protagonizados pelo ex-marido de J.G., pai biológico das crianças.

Outro ponto crítico levantado pela defesa foi a morosidade do processo judicial, que prolongou o afastamento de J.G. de seus filhos por mais de dois anos. A decisão liminar de dezembro de 2019, que suspendeu o poder familiar de J.G., tinha um prazo inicial de 90 dias, devendo expirar em fevereiro de 2020. Contudo, em 24 de setembro de 2020, a medida foi prorrogada por mais 120 dias, resultando em sete meses sem uma decisão judicial definitiva.

F.S. argumentou que, após o término do prazo inicial de 90 dias, a continuidade da medida carecia de amparo legal, configurando uma ilegalidade. O novo prazo, que deveria ter

encerrado em janeiro de 2021, foi novamente estendido, e, em maio de 2021, o juiz renovou o afastamento por tempo indeterminado, sem que uma sentença final fosse proferida.

Durante esse período, J.G. teve apenas quatro encontros com seus filhos, em março de 2020, o que F.S. descreveu como "uma amputação da figura materna na vida dos filhos". Não há informações atuais sobre o desfecho do processo de J.G. em virtude do segredo de justiça que protege o caso desde seu início, mantendo-se desconhecida a situação atual da separação entre mãe e filhos.

2.2 Caso K.B.

As informações do presente caso foram obtidas através de reportagens veiculadas na imprensa nacional, incluindo entrevista concedida ao programa Fantástico da TV Globo[27], uma vez que o processo tramitou em segredo de justiça, conforme determinação judicial para proteção da menor envolvida.

K.B., manicure de 41 anos, praticante do Candomblé e mãe de adolescente de 12 anos, vivenciou situação de separação familiar motivada por questões de intolerância religiosa no município de Araçatuba, interior de São Paulo.

Em 23 de julho de 2020, a avó materna da menor, M.L.V., de 72 anos e de religião evangélica, registrou boletim de ocorrência junto às autoridades policiais, alegando que sua neta estaria sendo submetida a maus-tratos e possível abuso sexual no terreiro Centro Cultural Ilê Axé Egbá Araketu Odê Igbô[28]. A denúncia foi fundamentada na alegação de que a adolescente estaria sendo mantida em cárcere privado durante ritual de iniciação religiosa no Candomblé.

A operação policial foi deflagrada no mesmo dia 23 de julho, durante o sétimo dia do ritual iniciático da menor[29]. A abordagem foi realizada por sete viaturas da Polícia Militar, sendo que os agentes invadiram o terreiro portando armamento, interrompendo abruptamente o processo cerimonial. Conforme relatado pelos pais de santo responsáveis pelo local, B.R.O. e I.M.O., um dos policiais apontou arma de fogo para a sacerdotisa no momento em que esta atendeu à campainha[30].

Durante a abordagem policial, a adolescente foi encontrada trajando vestimentas brancas rituais e com os cabelos raspados, procedimento que integra tradicionalmente os ritos

[27] CACHAPUZ, Julia. Mãe que havia perdido guarda da filha foi vítima de intolerância religiosa, dizem advogados. *Revista Fórum*, 24 ago. 2020. Disponível em: https://revistaforum.com.br/direitos/2020/8/24/me-que-havia-perdido-guarda-da-filha-foi-vitima-de-intolerncia-religiosa-dizem-advogados-81222.html. Acesso em: 16 jul. 2025.

[28] SAMPAIO, Paula. Mãe recupera guarda de filha retirada pela Justiça após ritual de candomblé. *Oitomeia*, 15 ago. 2020. Disponível em: https://www.oitomeia.com.br/noticias/2020/08/15/mae-recupera-guarda-de-filha-retirada-pela-justica-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[29] MÃE recupera guarda da filha após episódio de intolerância religiosa. Pensar Piauí, 15 ago. 2020. Disponível em: https://pensarpiaui.com/noticias/mae-recupera-guarda-da-filha-apos-episodio-de-intolerancia-religiosa/6873. Acesso em: 16 jul. 2025.

[30] CACHAPUZ, Julia. Mãe que havia perdido guarda da filha foi vítima de intolerância religiosa, dizem advogados. *Revista Fórum*, 24 ago. 2020. Disponível em: https://revistaforum.com.br/direitos/2020/8/24/me-que-havia-perdido-guarda-da-filha-foi-vitima-de-intolerncia-religiosa-dizem-advogados-81222.html. Acesso em: 16 jul. 2025.

iniciáticos do Candomblé[31]. A menor, quando questionada pelos agentes, negou categoricamente qualquer situação de maus-tratos ou abuso, confirmando sua permanência voluntária no terreiro para realização de tratamento espiritual[32]. Igualmente, a iabassê M.J.S., de 58 anos, que acompanhava a adolescente no momento da invasão, refutou prontamente as acusações de violência.

K.B., que se encontrava no centro religioso durante todo o período ritual, porém em ambiente separado conforme prescrição cerimonial, havia se ausentado brevemente momentos antes da chegada da polícia, retornando logo após o início da operação. A genitora também prestou declarações negando qualquer irregularidade no terreiro.

Não obstante as negativas de todas as envolvidas, as três mulheres foram conduzidas à delegacia em viatura policial, resultando na interrupção definitiva do ritual de iniciação da menor[33]. Subsequentemente, foi realizado exame de corpo de delito na adolescente, que não identificou lesões, hematomas ou sinais de agressão física ou abuso sexual.

Em 28 de julho de 2020, apenas cinco dias após a operação policial, o Juiz de Direito da 2ª Vara das Execuções Criminais e Anexo da Infância e da Juventude do Foro de Araçatuba, R.S.B., expediu mandado de busca e apreensão, transferindo provisoriamente a guarda da menor para a avó materna[34]. A decisão judicial estabeleceu multa diária de R$300,00 em caso de recusa ou ocultação da criança por parte da genitora.

A fundamentação jurídica da medida baseou-se nas alegações de maus-tratos e exposição da menor a ambiente inadequado, considerando especificamente o procedimento de raspagem capilar como possível lesão corporal. O Ministério Público inicialmente chancelou o pedido de guarda apresentado pela avó, sem que os genitores fossem previamente ouvidos pelo magistrado ou pelo órgão ministerial.

K.B. manifestou perplexidade diante da decisão, uma vez que inexistiam antecedentes de denúncias ou situações que justificassem a perda da guarda. Segundo suas declarações, a filha havia expressado voluntariamente o desejo de se submeter ao ritual iniciático, não constituindo imposição materna[35]. A genitora atribuiu as medidas judiciais à intolerância religiosa familiar, especialmente considerando a oposição da avó evangélica às práticas do Candomblé.

O caso recebeu acompanhamento jurídico do advogado H.S.J., dirigente do IDAFRO, que assumiu a defesa de K.B. e caracterizou a situação como típico caso de racismo religioso[36]. Segundo o causídico, houve violação de direitos constitucionais fundamentais, especialmente

[31] NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.

[32] SAMPAIO, Paula. Mãe recupera guarda de filha retirada pela Justiça após ritual de candomblé. *Oitomeia*, 15 ago. 2020. Disponível em: https://www.oitomeia.com.br/noticias/2020/08/15/mae-recupera-guarda-de-filha-retirada-pela-justica-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[33] STABILE, Arthur. "Enfrentei o pior dos racismos religiosos", diz mãe ao recuperar filha retirada dela após ritual de candomblé. *Ponte Jornalismo*, 19 ago. 2020. Disponível em: https://ponte.org/enfrentei-o-pior-dos-racismos-religiosos-diz-mae-ao-recuperar-filha-retirada-dela-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[34] NASCIMENTO, Silvia. Vitória do povo do terreiro: mãe de candomblecista recupera a guarda da filha. *Mundo Negro*, 15 ago. 2020. Disponível em: https://mundonegro.inf.br/vitoria-do-povo-do-terreiro-mae-de-candomblecista-recupera-a-guarda-da-filha/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[35] STABILE, Arthur. "Enfrentei o pior dos racismos religiosos", diz mãe ao recuperar filha retirada dela após ritual de candomblé. *Ponte Jornalismo*, 19 ago. 2020. Disponível em: https://ponte.org/enfrentei-o-pior-dos-racismos-religiosos-diz-mae-ao-recuperar-filha-retirada-dela-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[36] INTOLERÂNCIA em Araçatuba: mãe do Candomblé perde a guarda da filha. *Umbanda Eu Curto*, 13 ago. 2020. Disponível em: https://umbandaeucurto.com/intolerancia-em-aracatuba/. Acesso em: 16 jul. 2025.

do princípio da liberdade religiosa e do direito dos pais definirem a educação religiosa dos filhos.

Durante o período de afastamento, que totalizou 17 dias, K.B. relatou intenso sofrimento emocional, descrevendo os dias como "que pareceram 17 anos"[37]. A menor permaneceu sob os cuidados da avó materna no mesmo município de Araçatuba.

A reversão da medida ocorreu em 14 de agosto de 2020, quando o Juiz D.B., da 2ª Vara Criminal de Araçatuba, restituiu a guarda da adolescente à genitora[38]. A decisão judicial fundamentou-se em três elementos centrais: o exame de corpo de delito que não evidenciou lesões ou sinais de violência; o depoimento da menor confirmando sua ciência e concordância com o ritual religioso; e a manifestação do Ministério Público favorável à revogação da medida liminar.

Em sua fundamentação, o magistrado registrou que o direito à liberdade religiosa, embora não absoluto, deve ser exercido respeitando-se a dignidade e saúde da criança, concluindo que "nos autos, até o momento, não se constatou violação de direitos da adolescente"[39]. O juiz expressamente declarou não vislumbrar "qualquer motivo relevante apto a questionar ou infirmar a capacidade da genitora para o exercício do poder familiar em relação à adolescente"[40].

A decisão de restituição da guarda foi comunicada a K.B. às 20h50 do dia 14 de agosto[41]. O reencontro entre mãe e filha foi marcado por intensa emoção, com a menor manifestando desejo imediato de retornar ao lar materno.

O caso ganhou repercussão nacional através da cobertura jornalística, incluindo reportagem no programa Fantástico da TV Globo, veiculada em 23 de agosto de 2020[42]. A defesa anunciou intenção de responsabilizar os agentes envolvidos nas esferas cível e criminal pelas violações de direitos identificadas no processo.

K.B. posteriormente concluiu que enfrentou "o pior dos racismos religiosos", distinguindo a gravidade da retirada da guarda de outras formas de discriminação religiosa[43]. Após

[37] STABILE, Arthur. “Enfrentei o pior dos racismos religiosos”, diz mãe ao recuperar filha retirada dela após ritual de candomblé. *Ponte Jornalismo*, 19 ago. 2020. Disponível em: https://ponte.org/enfrentei-o-pior-dos-racismos-religiosos-diz-mae-ao-recuperar-filha-retirada-dela-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[38] CASO de Araçatuba, acompanhe com o Fantástico. *Umbanda em Foco*, 12 jul. 2021. Disponível em: https://umbandaemfoco.com.br/caso-de-aracatuba-acompanhe-com-o-fantastico/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[39] STABILE, Arthur. “Enfrentei o pior dos racismos religiosos”, diz mãe ao recuperar filha retirada dela após ritual de candomblé. *Ponte Jornalismo*, 19 ago. 2020. Disponível em: https://ponte.org/enfrentei-o-pior-dos-racismos-religiosos-diz-mae-ao-recuperar-filha-retirada-dela-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[40] *Ibid*.

[41] CASO de Araçatuba, acompanhe com o Fantástico. *Umbanda em Foco*, 12 jul. 2021. Disponível em: https://umbandaemfoco.com.br/caso-de-aracatuba-acompanhe-com-o-fantastico/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[42] CACHAPUZ, Julia. Mãe que havia perdido guarda da filha foi vítima de intolerância religiosa, dizem advogados. *Revista Fórum*, 24 ago. 2020. Disponível em: https://revistaforum.com.br/direitos/2020/8/24/me-que-havia-perdido-guarda-da-filha-foi-vitima-de-intolerncia-religiosa-dizem-advogados-81222.html. Acesso em: 16 jul. 2025.

[43] STABILE, Arthur. “Enfrentei o pior dos racismos religiosos”, diz mãe ao recuperar filha retirada dela após ritual de candomblé. *Ponte Jornalismo*, 19 ago. 2020. Disponível em: https://ponte.org/enfrentei-o-pior-dos-racismos-religiosos-diz-mae-ao-recuperar-filha-retirada-dela-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

recuperar a filha, a adolescente retornou ao terreiro e concluiu o ritual de iniciação que havia sido interrompido pela ação policial[44].

2.3 Caso L.P.S.

As informações acerca do presente caso foram obtidas por meio de reportagens veiculadas em diversos veículos de comunicação brasileiros entre junho de 2022, incluindo O Tempo, Jota, Metrópoles e Mundo Negro, vez que o processo tramitou em segredo de justiça em virtude do envolvimento de menor de idade.

L.P.S., de 37 anos, faxineira, praticante da religião umbanda há alguns anos e mãe solo, residia em Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte, com sua filha adolescente de 14 anos, identificada como C. Em 2021, a adolescente C. recebeu recomendação médica para iniciar tratamento neurológico devido a episódios convulsivos frequentes. A mãe, L.P.S., enfrentando dificuldades financeiras como faxineira, vinha guardando recursos para custear uma consulta especializada para a filha[45].

No início de 2022, C. iniciou sua vivência espiritual em um centro de umbanda no município, religião afro-brasileira e sincretista que já era praticada pela mãe há alguns anos. Segundo relatos, a participação da adolescente nos rituais ocorria com o consentimento materno e como forma de buscar auxílio espiritual para suas questões neurológicas. Durante o período escolar, C. sofreu um episódio convulsivo (desmaio) na instituição de ensino. Quando L.P.S. foi chamada à escola, relatou ter sido hostilizada pela coordenação, que teria dito: "olha bem o que você está fazendo com a sua filha" [46].

A direção escolar acionou o Conselho Tutelar da região, alegando ter identificado cicatrizes na adolescente. O órgão tutelar, após abordagem com C., soube da participação da jovem nos rituais umbandistas junto à mãe. O Conselho Tutelar formalizou denúncia ao Ministério Público de Minas Gerais, fundamentada em alegações de que L.P.S. teria violado o direito da filha à liberdade religiosa ao supostamente impedir que a menina continuasse frequentando igreja evangélica em detrimento da umbanda[47].

Segundo os advogados de defesa, as acusações incluíam referências pejorativas aos rituais, mencionando que "até sangue de galinha" a adolescente teria tido contato, caracteri-

[44] CAPUTO, Stela Guedes. O terreiro é um direito da criança. *Educação em Direitos Humanos em Foco*, 2020. Disponível em: https://observatorioedhemfoco.com.br/observatorio/o-terreiro-e-um-direito-da-crianca-stela-guedes-caputo/. Acesso em: 16 jul. 2025.

[45] MÃE perde guarda de filha após levá-la à Umbanda na Grande BH. O Tempo, 13 jun. 2022. Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-umbanda-na-grande-bh-1.2683248. Acesso em: 21 jul. 2025.

[46] BANDEIRA, Karolini. Mãe perde guarda de filha após levá-la a culto de umbanda. *Metrópoles*, 14 jun. 2022. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-culto-de-umbanda. Acesso em: 21 jul. 2025.

[47] MÃE perde guarda de filha após levá-la à Umbanda na Grande BH. *Umbanda em foco*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://umbandaemfoco.com.br/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-umbanda-na-grande-bh/. Acesso em: 21 jul. 2025.

zando práticas comuns nas religiões de matriz africana como inadequadas para menores. Adicionalmente, foi registrado boletim de ocorrência por conselheiras tutelares, no qual L.P.S. foi acusada de sequestro e cárcere privado de sua própria filha[48].

Em 20 de maio de 2022, a pedido do Ministério Público, o Juiz da 2ª Vara da Infância e Juventude de Ribeirão das Neves decretou o afastamento de C. do convívio materno, determinando seu acolhimento em abrigo municipal. A fundamentação judicial baseou-se na alegação de violação do direito à liberdade religiosa da menor e em supostas práticas de lesões corporais, apesar da ausência de laudos periciais que comprovassem as alegações. A adolescente permaneceu no centro de acolhimento de 20 de maio a 13 de junho de 2022, sendo posteriormente transferida para a casa da irmã adulta por parte de pai[49].

O caso passou a ser acompanhado pela equipe de advogados do IDAFRO tendo como coordenador-executivo H.S.J. A advogada I.D., integrante do instituto em Minas Gerais, contestou as alegações do Conselho Tutelar, argumentando que "a prática religiosa que ela participava era feita com o consentimento da mãe", respaldada pelo artigo 22 do ECA, que assegura aos pais "direitos iguais (...), devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas"[50].

H.S.J. apontou sérias inconsistências no processo, destacando que "não há laudo pericial de lesão corporal, apenas uma cicatriz. A mãe não foi ouvida, a menina não foi ouvida, as decisões todas foram tomadas com base em uma interpretação de uma conselheira tutelar"[51]. O coordenador do IDAFRO criticou a ruptura familiar abrupta, argumentando que "o que vimos é uma ruptura familiar. Uma criança que é colocada em abrigo sem decisão judicial, sem a escuta da mãe, sem a escuta qualificada da menina, sem parecer psicológico, tendo apenas a especulação de conselheiro tutelar"[52].

L.P.S., em sua defesa, negou qualquer forma de coerção religiosa, afirmando que *"nunca a obriguei a nada, esse sempre foi o sonho dela"*. A mãe relatou ter sofrido discriminação durante o processo, declarando: "O que eles fizeram comigo foi caso de racismo mesmo! As conselheiras não conversaram comigo, não vieram à minha casa e passaram a saber de mim qual era a situação em questão". Segundo seu relato, mesmo comparecendo ao Conselho Tutelar e à delegacia, "não tive o direito de falar. Passei um dia inteiro no Conselho. Pela manhã, falaram diversas coisas para mim. À tarde, levaram minha filha"[53].

---

[48] ANTHUNES, Arthur. Mãe perde guarda da filha após levar a jovem de 14 anos a um ritual umbandista. *Mundo Negro*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://mundonegro.inf.br/mae-perde-guarda-da-filha-apos-levar-a-jovem-de-14-anos-para-participar-de-um-ritual-umbandista/. Acesso em: 21 jul. 2025.

[49] MÃE perde guarda de filha após levá-la à Umbanda na Grande BH. O Tempo, 13 jun. 2022. Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-umbanda-na-grande-bh-1.2683248. Acesso em: 21 jul. 2025.

[50] *Ibid*.

[51] ANTHUNES, Arthur. Mãe perde guarda da filha após levar a jovem de 14 anos a um ritual umbandista. *Mundo Negro*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://mundonegro.inf.br/mae-perde-guarda-da-filha-apos-levar-a-jovem-de-14-anos-para-participar-de-um-ritual-umbandista/. Acesso em: 21 jul. 2025.

[52] MÃE perde guarda de filha após levá-la à Umbanda na Grande BH. O Tempo, 13 jun. 2022. Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-umbanda-na-grande-bh-1.2683248. Acesso em: 21 jul. 2025.

[53] LACERDA, Victor. “Tiraram um pedaço de mim”, diz mãe que perdeu a guarda da filha por levá-la à umbanda. *Terra*, 14 jun. 2022. Disponível em: https://www.terra.com.br/nos/tiraram-um-pedaco-de-mim-diz-mae-que-perdeu-a-guarda-da-filha-por-leva-la-a-umbanda,de4f8643621fa8c0e6135b91be003cf3orztenf8.html. Acesso em: 21 jul. 2025.

A defesa destacou que "toda a situação foi realizada de forma equivocada. O que foi enviado à Justiça foi feito sem provas. Não houve provas que a criança teria tido lesões corporais ou práticas que necessariamente tivessem tentado contra a vida dela"[54]. H.S.J. enfatizou a ausência de procedimentos técnicos adequados, argumentando que "não houve escolha qualificada, sendo um processo que seguiu sem provas suficientes, inclusive, sem exame de corpo de delito e sem que as partes, a mãe, filha e a sacerdotisa do culto, fossem ouvidas"[55]. O advogado argumentou que o processo desrespeitou a legislação protetiva, que determina que a criança seja mantida no seio familiar até que sejam esgotados todos os esforços de manutenção dos vínculos familiares.

Em junho de 2022, após intervenção jurídica especializada e audiências nas quais mãe e filha foram finalmente ouvidas, a Justiça determinou a restituição da guarda de C. à sua mãe.

3 A PERSPECTIVA CONTRA-HEGEMÔNICA DE BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS

A análise desenvolvida neste tópico é orientada pelas contribuições teóricas de Boaventura de Sousa Santos, cujo pensamento oferece importantes instrumentos para a compreensão crítica do funcionamento do sistema jurídico em contextos marcados por desigualdades históricas e culturais. A opção por mobilizar esse referencial decorre de sua contribuição específica para a crítica do direito e das instituições estatais a partir de uma perspectiva contra-hegemônica.

Embora o tema da intolerância religiosa e da colonialidade possa ser analisado a partir de importantes correntes do pensamento decolonial latino-americano, bem como por autores do pensamento afro-brasileiro, a escolha por Boaventura justifica-se pela centralidade que o autor atribui ao sistema jurídico como espaço privilegiado de produção e reprodução de exclusões, permitindo a análise crítica de decisões judiciais concretas examinadas neste trabalho.

Santos inicia sua crítica questionando se "os direitos humanos servem eficazmente à luta dos excluídos, dos explorados e dos discriminados ou se, pelo contrário, a tornam mais difícil"[56, p. 12], estabelecendo um marco analítico que se aplica diretamente aos casos apresentados anteriormente. Este questionamento revela a contradição fundamental entre o discurso universalista dos direitos humanos e sua aplicação seletiva, particularmente quando se trata de grupos sociais cujas práticas culturais e religiosas não se conformam aos padrões hegemônicos ocidentais[57, p. 12].

Tal contradição torna-se evidente nos processos judiciais analisados, onde a prática de religiões afro-brasileiras foi sistematicamente caracterizada como prejudicial ao desenvolvimento das crianças, revelando um viés cultural profundamente enraizado no sistema de justiça. Como observa o autor, "a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos"[58]. Esta observação materializa-se nos casos estudados, onde as mães não foram reconhecidas como sujeitos plenos de direitos, mas

[54] *Ibid.*
[55] *Ibid.*
[56] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.
[57] *Ibid.*
[58] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.

tratadas como objetos de intervenção estatal, tendo suas práticas religiosas anormalizadas e suas capacidades parentais questionadas com base em preconceitos religiosos e raciais.

Para aprofundar esta análise, a "hermenêutica de suspeita" proposta por Santos[59, p. 12-13] em relação aos direitos humanos convencionais revela-se particularmente pertinente. O autor identifica quatro ilusões que caracterizam o senso comum dos direitos humanos: teleologia, triunfalismo, descontextualização e monolitismo[60, p. 14].

A ilusão teleológica manifesta-se na presunção de que o modelo familiar cristão-ocidental representa o estágio mais avançado da evolução social, justificando a intervenção estatal para "proteger" crianças de práticas consideradas "primitivas" ou "inadequadas"[61]. Paralelamente, o triunfalismo expressa-se na crença de que os valores cristãos secularizados são inerentemente superiores às cosmologias afro-brasileiras, ignorando a riqueza e complexidade dessas tradições espirituais[62].

A descontextualização dos direitos humanos, por sua vez, torna-se evidente quando conceitos como "interesse superior da criança" são aplicados sem consideração pelas especificidades culturais e religiosas das famílias envolvidas[63, p. 15]. Nos casos analisados, os magistrados aplicaram critérios universais abstratos sem reconhecer que estes critérios foram construídos a partir de uma perspectiva cristã-ocidental que não contempla a legitimidade de outras formas de organização familiar e educação espiritual.

A compreensão desta dinâmica discriminatória aprofunda-se quando consideramos a genealogia dupla dos direitos e do direito na modernidade ocidental, identificada por Santos[64, p. 13]. De um lado, existe uma genealogia abissal, na qual os direitos humanos foram historicamente concebidos para vigorar apenas nas sociedades metropolitanas, excluindo as realidades coloniais[65]. De outro, há uma genealogia revolucionária que conecta os direitos às lutas por emancipação[66].

Esta dualidade explica como o mesmo discurso de direitos humanos pode tanto legitimar práticas emancipatórias quanto práticas opressivas, como observado nos casos de discriminação religiosa analisados. O pensamento abissal[67], característica da modernidade ocidental, manifesta-se claramente nestes casos, uma vez que "dividiu abissalmente o mundo entre sociedades metropolitanas e coloniais" de tal modo que "as realidades e práticas existentes do lado de lá da linha, nas colônias, não podiam pôr em causa a universalidade das teorias e das práticas que vigoravam na metrópole"[68, p. 13].

[59] *Ibid*.
[60] *Ibid*.
[61] *Ibid*.
[62] *Ibid.*
[63] *Ibid.*
[64] *Ibid*.
[65] *Ibid.*
[66] *Ibid*.
[67] SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 31–83.
[68] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.

Consequentemente, as práticas afro-brasileiras foram sistematicamente invisibilizadas ou anormalizadas, sendo tratadas como realidades que não podem questionar a universalidade dos modelos familiares cristão-ocidentais. Para compreender mais profundamente esta dinâmica, Santos[69, p. 25] define a configuração hegemônica contemporânea como "uma rede multifacetada de relações econômicas, sociais, políticas, culturais e epistemológicas desiguais baseadas nas interações entre três estruturas principais de poder e dominação – capitalismo, colonialismo e patriarcado".

Esta definição oferece uma chave interpretativa fundamental para os casos de discriminação religiosa analisados. O colonialismo manifesta-se na imposição de modelos familiares e educacionais derivados da tradição cristã-europeia como únicos legítimos, desqualificando as práticas afro-brasileiras como inadequadas ou perigosas[70].

Simultaneamente, o patriarcado revela-se na responsabilização desproporcional das mães pela educação religiosa dos filhos e na presunção de que mulheres que praticam religiões de matriz africana são naturalmente inadequadas para o exercício da maternidade. Por fim, o capitalismo expressa-se na mercantilização da infância e na exigência de que as famílias se conformem a padrões de consumo e estilo de vida compatíveis com a lógica do mercado[71].

Diante desta configuração opressiva, a perspectiva contra-hegemônica proposta por Santos[72] visa "eliminar ou reduzir relações desiguais de poder e transformá-las em relações de autoridade partilhada", oferecendo um horizonte normativo alternativo para repensar a proteção da infância e da família. Aplicada aos casos estudados, esta perspectiva exigiria o reconhecimento das comunidades afro-brasileiras como sujeitos coletivos de direitos, capazes de definir seus próprios padrões de educação espiritual[73, p. 84].

Importante ressaltar que isso não significaria ausência de proteção às crianças, mas sim o desenvolvimento de critérios culturalmente sensíveis que reconheçam a legitimidade de diferentes formas de organização familiar e transmissão de valores. Neste contexto, a distinção entre globalizações hegemônicas e contra-hegemônicas desenvolvida por Santos[74, p. 23] é fundamental para compreender como as religiões afro-brasileiras podem ser inseridas em um projeto de transformação social.

Enquanto a globalização hegemônica promove a homogeneização cultural e a imposição de modelos únicos de organização social, a globalização contra-hegemônica "engloba os movimentos sociais e organizações não governamentais que, por meio de articulações locais, nacionais e transnacionais, lutam contra o capitalismo e a opressão colonialista"[75, p. 24]. As comunidades afro-brasileiras, ao resistirem à imposição de modelos familiares hegemônicos, participam desta globalização contra-hegemônica.

Para operacionalizar estas transformações, é fundamental repensar as práticas do sistema de justiça a partir do conceito de "ecologia de saberes" desenvolvido por Santos[76, p. 77], definido como "um exercício epistemológico baseado na incompletude de qualquer tipo de

[69] *Ibid*.
[70] *Ibid*.
[71] *Ibid*.
[72] *Ibid.*
[73] *Ibid*.
[74] *Ibid*.
[75] *Ibid*.
[76] SANTOS, Boaventura de Sousa. Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2014.

conhecimento humano e destinado a identificar conhecimentos distintos e critérios de rigor e validade que operam credivelmente nas práticas sociais".

A aplicação deste conceito aos casos analisados exigiria o reconhecimento de que os saberes jurídicos ocidentais não detêm o monopólio da verdade sobre as tradições afro-brasileiras possuem critérios próprios de validade e eficácia que devem ser respeitados e considerados[77, p. 78].

Complementarmente, as zonas de contato descritas por Santos[78, p. 60] como "campos sociais em que diferentes mundos da vida cultural se encontram, medeiam, negociam e confrontam" oferecem uma perspectiva analítica importante para compreender os conflitos observados. Os tribunais constituem zonas de contato onde "ideias, conhecimentos, formas de poder, universos simbólicos e modos de agir rivais se encontram em condições desiguais"[79, p. 60], resultando nas violações de direitos demonstradas.

A análise das violações de direitos nos casos estudados beneficia-se da identificação feita por Santos[80, p. 75] de três dimensões interconectadas da injustiça global. A injustiça socioeconômica revela-se na marginalização das famílias afro-brasileiras, frequentemente pertencentes às classes populares, e na presunção de que sua condição socioeconômica as torna automaticamente inadequadas para o cuidado dos filhos[81].

A injustiça cognitiva manifesta-se na desqualificação sistemática dos conhecimentos e práticas afro-brasileiras pelo sistema de justiça, que opera com base em epistemologias exclusivamente ocidentais[82]. Finalmente, a injustiça histórica expressa-se na continuidade de padrões coloniais de dominação que negam às comunidades afro-brasileiras o direito de definir seus próprios projetos de futuro e transmitir suas tradições às novas gerações[83, p. 75-76].

A reconceptualização dos direitos humanos como "lutas contra o sofrimento humano injusto, concebido no sentido mais amplo e abrangendo a natureza como parte integrante da humanidade"[84, p. 82] oferece uma perspectiva renovada para analisar os casos de discriminação religiosa. O sofrimento injusto experimentado pelas mães não se limita à separação de seus filhos, mas abrange a violação de sua dignidade espiritual, a deslegitimação de suas tradições ancestrais e a negação de seu direito à autodeterminação cultural[85, p. 98].

Este sofrimento possui uma dimensão coletiva, afetando não apenas as famílias diretamente envolvidas, mas toda a comunidade afro-brasileira, que vê suas práticas religiosas criminalizadas e anormalizadas pelo Estado. Neste sentido, a ênfase de Santos[86, p. 90] no "sofrimento na carne" como dimensão fundamental da experiência humana que foi abstraída pelas concepções modernas dos direitos humanos ressoa com as experiências das mães, cujo sofrimento visceral pela separação de seus filhos foi invisibilizado pelos procedimentos judiciais formais.

---

77 *Ibid*.
78 *Ibid*.
79 *Ibid.*
80 *Ibid*.
81 *Ibid.*
82 *Ibid*.
83 *Ibid*.
84 *Ibid*.
85 *Ibid*.
86 *Ibid*.

A proposta do autor de reconhecer a dimensão corporal e afetiva do sofrimento oferece uma perspectiva mais humana para analisar as violações de direitos. Para construir alternativas a este cenário de violações, a proposta de diálogo intercultural entre diferentes concepções de dignidade humana desenvolvida por Santos[87, p. 83.] através da "hermenêutica diatópica" oferece instrumentos metodológicos para construir pontes entre o sistema jurídico brasileiro e as cosmologias afro-brasileiras.

Este exercício de "interpretação transformadora, orientada para a prática social e política" exigiria que magistrados, promotores e outros operadores do direito desenvolvessem competências interculturais que lhes permitissem compreender e valorizar as especificidades das práticas educativas e espirituais afro-brasileiras[88]. É importante esclarecer que isso não implica relativismo cultural absoluto, mas sim o desenvolvimento de critérios de avaliação que reconheçam a legitimidade de diferentes formas de organização familiar.

A análise de Santos também revela tensões no campo religioso que impactam diretamente os casos estudados. Sua crítica[89, p. 93] às teologias tradicionalistas como obstáculo ao diálogo intercultural aplica-se diretamente ao contexto brasileiro, onde influências cristãs conservadoras no sistema judiciário contribuem para a discriminação contra religiões afro-brasileiras.

O autor observa que "segundo as teologias políticas tradicionalistas, os direitos humanos são uma usurpação secular dos direitos de Deus"[90, p. 77], uma perspectiva que se manifesta na resistência judicial ao reconhecimento da legitimidade das práticas espirituais afro-brasileiras. Contudo, as teologias progressistas identificadas por Santos[91, p. 61] como potenciais aliadas na construção de direitos humanos contra-hegemônicos encontram paralelo nas próprias tradições afro-brasileiras, que historicamente se posicionaram ao lado dos oprimidos e marginalizados.

A concepção de que "Deus está envolvido na história dos povos oprimidos e nas suas lutas de libertação"[92, p. 85] ressoa profundamente com as cosmologias afro-brasileiras, que tradicionalmente oferecem proteção espiritual e fortalecimento comunitário para populações historicamente excluídas. Assim, a análise de Santos[93, p. 84] sobre como as teologias progressistas podem contribuir para "recuperar a 'humanidade' dos direitos humanos" através de "concepções historicamente concretas de dignidade humana" aplica-se diretamente ao contexto das religiões afro-brasileiras.

Estas tradições oferecem modelos alternativos de educação espiritual que desafiam as concepções individualistas dominantes sobre direitos da criança e organização familiar. Por fim, o conceito de "múltiplas dimensões do sofrimento humano injusto" desenvolvido por Santos[94, p. 85.] oferece uma lente analítica importante para compreender como a discriminação religiosa contra mães afro-brasileiras intersecta com outras formas de opressão.

[87] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.
[88] *Ibid.*
[89] *Ibid*.
[90] *Ibid*.
[91] *Ibid*.
[92] *Ibid*.
[93] *Ibid*.
[94] SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.

O autor demonstra como diferentes teologias da libertação abordam questões de classe, raça, gênero e colonialismo de forma integrada, oferecendo um modelo para analisar a complexidade das violações de direitos observadas nos casos estudados. Santos[95, p. 78] observa que o trabalho de "reconstrução ou mesmo de reinvenção dos direitos humanos não é uma utopia ou um objetivo demasiado longínquo ou remoto. De fato, está a ter lugar e assume formas surpreendentes".

No contexto brasileiro, esta reinvenção passa necessariamente pelo reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais afro-brasileiras e pela construção de um sistema de justiça verdadeiramente multicultural[96, p. 63]. Os casos analisados revelam a urgência desta transformação, demonstrando como a aplicação acrítica de concepções hegemônicas de direitos humanos pode resultar em violações massivas dos direitos fundamentais de grupos historicamente marginalizados.

A perspectiva contra-hegemônica de Santos oferece, assim, não apenas uma crítica das limitações do paradigma atual dos direitos humanos, mas também instrumentos teóricos e metodológicos para construir alternativas mais inclusivas e culturalmente sensíveis. No contexto específico da discriminação religiosa contra mães de religiões afro-brasileiras, esta perspectiva exige uma revisão fundamental das práticas do sistema de justiça, orientada pelo reconhecimento da pluralidade epistemológica e cultural da sociedade brasileira e pelo compromisso com a construção de relações de autoridade verdadeiramente partilhadas entre diferentes grupos culturais.

■ CONCLUSÃO

A investigação mostrou que as decisões judiciais que separam mães de seus filhos com base em práticas religiosas se fundamentam em preconceitos culturais e não em critérios técnicos adequados. Aplicar conceitos como "interesse superior da criança" de forma discriminatória contra tradições afro-brasileiras representa uma instrumentalização do direito da criança que perverte sua finalidade protetiva. Quando magistrados caracterizam rituais de umbanda e candomblé como "ambientes inadequados", estão reproduzindo hierarquias culturais que privilegiam tradições cristã-ocidentais em detrimento de cosmologias historicamente marginalizadas.

A abordagem metodológica utilizada confirma a gravidade desta problemática. O crescimento exponencial das denúncias por intolerância religiosa, com mais que duplicação dos casos contra umbanda e candomblé entre 2023 e 2024, demonstra a urgência de uma resposta institucional. Casos como os de J.G., K.B. e L.P.S. ilustram de forma dramática como a discriminação religiosa se materializa em separações familiares devastadoras baseadas em alegações infundadas.

A pesquisa evidenciou que essas práticas judiciais configuram manifestações contemporâneas das três dimensões de injustiça identificadas por Santos: socioeconômica, cognitiva e

[95] *Ibid*.
[96] *Ibid*.

histórica. Existe uma desqualificação sistemática dos saberes afro-brasileiros, enquanto a presunção de superioridade das tradições cristã-ocidentais cria um sistema de proteção à infância estruturalmente discriminatório que perpetua padrões coloniais de marginalização.

A análise da perspectiva contra-hegemônica de Boaventura de Sousa Santos revelou que essas violações decorrem da aplicação acrítica de concepções hegemônicas de direitos humanos que operam segundo a lógica do pensamento abissal. A invisibilização e anormalização das práticas afro-brasileiras pelo sistema de justiça reproduz as mesmas dinâmicas que historicamente excluíram as realidades coloniais da universalidade dos direitos, evidenciando a continuidade entre o projeto colonial e as manifestações contemporâneas de intolerância religiosa.

A comparação entre as práticas judiciais brasileiras e os princípios de uma justiça verdadeiramente multicultural mostrou a necessidade de transformações estruturais orientadas pela "ecologia de saberes" e pelo diálogo intercultural. Superar essa discriminação religiosa institucional significa desenvolver critérios culturalmente sensíveis que reconheçam a legitimidade das tradições afro-brasileiras como formas válidas de organização familiar e educação espiritual.

A conclusão fundamental desta investigação é que construir um sistema de justiça verdadeiramente inclusivo exige necessariamente o reconhecimento das comunidades afro-brasileiras como sujeitos coletivos de direitos, capazes de definir seus próprios padrões de transmissão de valores ancestrais. Essa transformação é condição indispensável para superar as heranças coloniais que ainda permeiam o direito de família brasileiro e efetivar um modelo de proteção à infância respeitoso da diversidade cultural e religiosa do país.

REFERÊNCIAS

AINLAY, Stephen C.; BECKER, Gay; COLEMAN, Laura M. A. Stigma reconsidered. *In:* AINLAY, Stephen C.; BECKER, Gay; COLEMAN, Laura M. A. (org.). *The dilemma of difference*. Nova York: Plenum, 1986.

ANTHUNES, Arthur. Mãe perde guarda da filha após levar a jovem de 14 anos a um ritual umbandista. *Mundo Negro*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://mundonegro.inf.br/mae-perde-guarda-da-filha-apos-levar-a-jovem-de-14-anos-para-participar-de-um-ritual-umbandista/. Acesso em: 21 jul. 2025.

AZEVEDO, Fernando de. A transmissão da cultura. *In:* AZEVEDO, Fernando de. *A cultura brasileira:* introdução ao estudo da cultura no Brasil. Parte III. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos; INL, 1976.

BANDEIRA, Karolini. Mãe perde guarda de filha após levá-la a culto de umbanda. *Metrópoles*, 14 jun. 2022. Disponível em: https://www.metropoles.com/brasil/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-culto-de-umbanda. Acesso em: 21 jul. 2025.

CACHAPUZ, Julia. Mãe que havia perdido guarda da filha foi vítima de intolerância religiosa, dizem advogados. *Revista Fórum*, 24 ago. 2020. Disponível em: https://revistaforum.com.br/direitos/2020/8/24/me-que-havia-perdido-guarda-da-filha-foi-vitima-de-intolerncia-religiosa-dizem-advogados-81222.html. Acesso em: 16 jul. 2025

CAPUTO, Stela Guedes. O terreiro é um direito da criança. *Educação em Direitos Humanos em Foco*, 2020. Disponível em: https://observatorioedhemfoco.com.br/observatorio/o-terreiro-e-um-direito-da-crianca-stela-guedes-caputo/. Acesso em: 16 jul. 2025.

CARDOSO, Alan. Intolerância religiosa no Brasil cresceu mais de 80%, diz estudo. *CNN Brasil*, 11 jul. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/intolerancia-religiosa-no-brasil-cresceu-mais-de-80-diz-estudo/. Acesso em: 14 jul. 2025.

CARVALHO, José Carlos de Paula. Etnocentrismo: inconsciente, imaginário e preconceito no universo das organizações educativas. *Interface* – Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu, v. 1, n. 1, p. 181-185, ago. 1997.

CASO de Araçatuba, acompanhe com o Fantástico. *Umbanda em Foco*, 12 jul. 2021. Disponível em: https://umbandaemfoco.com.br/caso-de-aracatuba-acompanhe-com-o-fantastico/. Acesso em: 16 jul. 2025

GOFFMAN, Erving. *Estigma*: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

INTOLERÂNCIA em Araçatuba: mãe do Candomblé perde a guarda da filha. *Umbanda Eu Curto*, 13 ago. 2020. Disponível em: https://umbandaeucurto.com/intolerancia-em-aracatuba/. Acesso em: 16 jul. 2025.

LACERDA, Victor. “Tiraram um pedaço de mim”, diz mãe que perdeu a guarda da filha por levá-la à umbanda. *Terra*, 14 jun. 2022. Disponível em: https://www.terra.com.br/nos/tiraram-um-pedaco-de-mim-diz-mae-que-perdeu-a-guarda-da-filha-por-leva-la-a-umbanda,de4f8643621fa8c0e6135b91be003cf3orztenf8.html. Acesso em: 21 jul. 2025.

LEITE, Serafim. *Suma histórica da Companhia de Jesus no Brasil (assistência de Portugal) 1549–1760*. Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, 1965.

MÃE perde guarda de filha após levá-la à umbanda na Grande BH. *O Tempo*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://www.otempo.com.br/cidades/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-umbanda-na-grande-bh-1.2683248. Acesso em: 21 jul. 2025.

MÃE perde guarda de filha após levá-la à Umbanda na Grande BH. *Umbanda em foco*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://umbandaemfoco.com.br/mae-perde-guarda-de-filha-apos-leva-la-a-umbanda-na-grande-bh/. Acesso em: 21 jul. 2025.

MÃE recupera guarda da filha após episódio de intolerância religiosa. Pensar Piauí, 15 ago. 2020. Disponível em: https://pensarpiaui.com/noticias/mae-recupera-guarda-da-filha-apos-episodio-de-intolerancia-religiosa/6873. Acesso em: 16 jul. 2025.

NASCIMENTO, Silvia. Vitória do povo do terreiro: mãe de candomblecista recupera a guarda da filha. *Mundo Negro*, 15 ago. 2020. Disponível em: https://mundonegro.inf.br/vitoria-do-povo-do-terreiro-mae-de-candomblecista-recupera-a-guarda-da-filha/. Acesso em: 16 jul. 2025.

NOGUEIRA, Sidnei. *Intolerância religiosa*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2020.

RAYMUNDO, Gislene Miotto Catolino. *Os princípios da modernidade nas práticas educativas dos jesuítas*. 1998. Dissertação (Mestrado em Fundamentos da Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 1998.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. *História da educação brasileira*: a organização escolar. 15. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAMPAIO, Paula. Mãe recupera guarda de filha retirada pela Justiça após ritual de candomblé. *Oitomeia*, 15 ago. 2020. Disponível em: https://www.oitomeia.com.br/noticias/2020/08/15/mae-recupera-guarda-de-filha-retirada-pela-justica-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *In:* SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 31–83.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. São Paulo: Cortez, 2014.

SHIGUNOV NETO, Alexandre; MACIEL, Lizete Shizue Bomura. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 31, p. 169-189, 2008.

SOUZA, Alice de. Mães de religiões afro perdem a guarda dos filhos por intolerância religiosa. *Intercept Brasil*, 02 maio. 2022. Disponível em: https://www.intercept.com.br/2022/05/02/maes-religioes-afro-guarda-filhos-intolerancia-religiosa/. Acesso em: 15 jul. 2025.

STABILE, Arthur. “Enfrentei o pior dos racismos religiosos”, diz mãe ao recuperar filha retirada dela após ritual de candomblé. *Ponte Jornalismo*, 19 ago. 2020. Disponível em: https://ponte.org/enfrentei-o-pior-dos-racismos-religiosos-diz-mae-ao-recuperar-filha-retirada-dela-apos-ritual-de-candomble/. Acesso em: 16 jul. 2025.

O PROCESSO LEGISLATIVO DO ESTATUTO DO CIGANO: UMA PERSPECTIVA ETNOGRÁFICA

THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE GYPSY STATUTE: AN ETHNOGRAPHIC PERSPECTIVE

PHILLIPE CUPERTINO SALLOUM E SILVA* | LUIZ EDUARDO DE VASCONCELLOS FIGUEIRA**

RESUMO

O presente artigo analisa a construção político-jurídica do Estatuto do Cigano, com base numa etnografia da tramitação do Projeto de Lei do Senado n.º 248/2015, da autoria do senador Paulo Paim, acompanhada entre 2015 e 2021. A investigação não se limitou a compreender a lógica formal do processo legislativo, mas também as práticas e disputas que o atravessam, revelando como a criação da lei é permeada por tensões, negociações e estratégias invisíveis nos registos oficiais. A etnografia, de caráter multissituado, articulou a observação participante no Senado Federal, entrevistas com líderes ciganos e assessores parlamentares, análise documental e imersão num acampamento da comunidade Calon proponente do projeto. O estudo concluiu que as principais disputas não se concentram no texto do projeto, mas sim na legitimidade daqueles que falam em nome dos ciganos/Roma. O estudo também evidenciou como as audiências, as votações e as reuniões das comissões se constituem como verdadeiros rituais políticos, nos quais as formalidades e as práticas cotidianas estabelecem hierarquias e legitimidades. Conclui-se que os direitos dos ciganos no Brasil surgem como uma construção recente, marcada por disputas de representação, e que a etnografia permite observar aspetos do funcionamento da vida parlamentar.

Palavras-chave: Estatuto do Cigano; processo legislativo; etnografia.

ABSTRACT

This article analyses the political and legal construction of the Gypsy Statute, based on an ethnography of the progress of Senate Bill No. 248/2015, which was authored by Senator Paulo Paim and monitored between 2015 and 2021. The research not only sought to understand the formal logic of the legislative process, but also the practices and disputes underlying it. This revealed how the creation of the law is permeated by tensions, negotiations and strategies that are invisible in official records. The multi-sited ethnography involved participant observation in the Federal Senate, interviews with Gypsy leaders and parliamentary advisers, document analysis and immersion in a Calon community camp that proposed the bill. The study concluded that the main disputes were not focused on the text of the bill itself, but rather on the legitimacy of those speaking on behalf of the Roma/Gypsy community. It also highlighted how hearings, votes and committee meetings constitute true political rituals in which formalities and everyday practices establish hierarchies and legitimacy. The study concludes that the rights of Gypsies in Brazil are a recent development, characterised by disputes over representation, and that ethnography enables us to observe aspects of parliamentary functioning.

Keywords: Gypsy Statute; legislative process; ethnography.

*Doutor em Direito; Mestre em Ciências Jurídicas; Bacharel em Direito. Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e docente permanente da Pós-Graduação em Direito stricto sensu (Mestrado na Área de Concentração Direito e Desigualdades Sociais) da Universidade Federal de Jataí.
phillipe.silva@ufj.edu.br

** Doutor e Mestre em Antropologia; Bacharel em Direito. Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Faculdade Nacional de Direito e na Pós-Graduação em Direito stricto sensu (Mestrado e Doutorado na Área de Concentração Teorias Jurídicas Contemporâneas).
luizeduardovfigueira@gmail.com

Recebido em: 18-11-2025 | Aprovado em: 19-1-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O PROCESSO LEGISLATIVO; 1.1 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS; 1.2 O PROTOCOLO DE CONSULTA; 1.3 OS ASSESSORES; 1.4 AS VOTAÇÕES; 1.5 A QUESTÃO DO TEMPO; 2 AS DISPUTAS POLÍTICAS; 2.1 IDENTIFICANDO AS OPOSIÇÕES AO PLS 248/2015; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Este estudo analisa a construção político-jurídica do Estatuto do Cigano a partir da etnografia da tramitação do Projeto de Lei do Senado 248/2015, apresentado ao Congresso Nacional pelo Senador Paulo Paim em 29 de abril de 2015. Trata-se de uma pesquisa interdisciplinar e não normativa, voltada a compreender os mecanismos formais e informais que orientam a produção legislativa no Brasil. A análise do processo legislativo abarcou o período de 2015 a 20211, contexto em que o primeiro autor desenvolveu a investigação de doutorado, sob a orientação do autor deste artigo.

A investigação descreve as regras que estruturaram a tramitação do projeto no Senado Federal e as disputas políticas associadas, considerando parlamentares, servidores, lideranças e representações da sociedade civil, assim como outros atores sociais envolvidos. O artigo organiza-se em duas partes: a primeira trata do processo legislativo; a segunda, das disputas políticas que se entrelaçam à criação da lei e à construção da noção de ciganidade. A hipótese central é que os direitos ciganos no Brasil se constituem como construção social recente, marcada por narrativas de vulnerabilidade e por disputas sobre definição, representação e delimitação de direitos.

A pesquisa adotou abordagem etnográfica multissituada, concentrando-se em três contextos: (i) o funcionamento do Senado Federal durante a tramitação do Estatuto; (ii) os discursos e articulações de lideranças ciganas em espaços públicos; e (iii) a imersão etnográfica no acampamento da associação proponente do PLS 248/2015, visando compreender a vida da comunidade Calon2. Inspirada em Geertz3, a análise privilegia descrições densas de microacontecimentos e sentidos culturais, sem reduzir os fenômenos à normatividade ou a generalizações abstratas.

A observação participante incluiu inserção em grupos de WhatsApp de lideranças ciganas envolvidas nas discussões do projeto de lei, entrevistas semiestruturadas e informais, acompanhamento de reuniões e participação em atividades públicas e privadas. Essa imersão evidenciou que a principal disputa não está no conteúdo do projeto, mas no protagonismo

[1] O projeto de lei foi aprovado pelo Senado Federal em maio de 2022 e encaminhado à Câmara dos Deputados como PL 1387/2022. Na Câmara, não houve avanços na votação nas comissões designadas.

[2] "Cigano" é termo genérico que historicamente foi e ainda é mobilizado para classificar determinados grupos que, por outro lado, adotam diferentes autodenominações. No Brasil, há três grupos étnicos associados aos povos ciganos, os Calon, que estão em maior número e há mais tempo neste território, desde o século 16; os Rom e os Sinti, cujos processos diaspóricos estão datados a partir do século 19. MOONEN, Frans. *Anticiganismo*: os ciganos na Europa e no Brasil. 3. ed. Recife: s.n., 2011.

[3] GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In:* GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

dentro do campo dos movimentos ciganos, especialmente quanto à legitimidade de quem pode falar em nome desse segmento."

A aproximação entre Direito e Antropologia revelou aspectos que permanecem invisíveis sob perspectiva dogmática, como a tramitação concreta de um projeto de lei voltado à afirmação de direitos de povos tradicionais. Foram analisadas dezenas de reuniões extraordinárias das comissões do Senado pelas quais o PLS 248/2015 passou — Educação, Cultura e Esportes; Assuntos Sociais; Direitos Humanos e Legislação Participativa — utilizando registros audiovisuais como fonte etnográfica.

Além da observação participante e das entrevistas, a pesquisa incluiu análise documental, tratando os documentos do Congresso como parte de um campo de investigação capaz de revelar sentidos e contextos4. Assim, a pesquisa combina múltiplas técnicas para descrever a materialização do Direito na prática legislativa, problematizando tempo, rituais e relações de poder e revelando dimensões políticas, sociais e culturais frequentemente invisíveis à perspectiva dogmática. Ao mesmo tempo, o presente artigo contribui para vislumbrar de que modo a Antropologia e a perspectiva etnográfica podem contribuir para compreender o funcionamento do processo legislativo no país, assim como a produção do direito neste âmbito, contribuindo para pesquisas no campo do direito.

1 O PROCESSO LEGISLATIVO

Segundo Pacheco[5], a Constituição de 1988 estabelece apenas diretrizes gerais para o processo legislativo, delegando às Casas Legislativas a competência de detalhá-lo em seus regimentos internos. É nesse arcabouço que se inseriu a tramitação do PLS 248/2015, enquanto projeto de lei ordinária. De modo abstrato, o processo legislativo compreende três etapas principais: (i) análise inicial em comissões permanentes ou temporárias da Casa de origem, que podem incluir, a depender da matéria, a Comissão de Finanças e Tributação (na Câmara), a Comissão de Assuntos Econômicos (no Senado) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); (ii) apreciação e eventual revisão pela segunda Casa Legislativa, com retorno à Casa iniciadora caso haja alterações; e (iii) sanção ou veto pelo chefe do Poder Executivo, cuja rejeição pelo Congresso exige maioria absoluta em sessão conjunta, seguida de promulgação.

No caso do Estatuto do Cigano, a Mesa Diretora do Senado decidiu que o projeto seria analisado na Comissão de Educação, Esporte e Cultura (CE), na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e, por fim, na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), em decisão terminativa, dispensando o exame em comissões de impacto financeiro ou de constitucionalidade. Esse encaminhamento evidencia como a escolha das comissões, ato político do presidente da Casa, constitui uma das primeiras decisões estratégicas de qualquer processo legislativo.

[4] MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología,* Bogotá, v. 47, n. 1, p. 13-42, jan/jun. 2011.

[5] PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis.* 3. ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

Entre 2015 e 2020, a tramitação do PLS 248/2015 apresentou ritmos desiguais. As únicas votações que permitiram avanço concreto ocorreram em março e maio de 2018, quando o projeto foi aprovado na CE e na CAS, sob relatoria do Senador Hélio José (PMDB–PROS/DF). No mesmo período, realizou-se a única audiência pública dedicada ao tema. A última movimentação registrada ocorreu em 12 de fevereiro de 2020, quando o relator na CDH, Senador Telmário Mota, retirou o projeto de pauta para reexame, em momento em que antecedia sua votação terminativa.

Ao longo do processo, diversos eventos marcaram a tramitação: requerimentos de audiência pública e seus cancelamentos, relatórios legislativos com propostas de emenda, inclusões e retiradas de pauta. Esses episódios, tanto quanto as votações, constituem dados relevantes para a análise, pois expressam disputas políticas e estratégias de negociação não explicitadas nos documentos oficiais. Nesse sentido, a etnografia revelou que compreender o processo legislativo exige considerar práticas não codificadas, como audiências públicas. Embora não sejam obrigatórias, elas podem desempenhar papel decisivo de legitimação política, como ocorreu com as realizadas em 2011 e 2012 na CDH, que antecederam a apresentação do Estatuto pelo Senador Paulo Paim em 2015.

A opção metodológica por uma pesquisa empírica e qualitativa, baseada em análise documental, entrevistas e observação participante, permitiu acessar dimensões invisíveis a uma abordagem jurídica tradicional centrada apenas na norma como "dever ser". Como afirmam Cunha e Silva[6], a pesquisa em direito no Brasil historicamente privilegiou a norma abstrata, em detrimento de sua aplicação concreta. Ao adotar uma perspectiva antropológica, foi possível observar como a tramitação do PLS 248/2015 envolveu múltiplos atores — parlamentares, assessores legislativos, membros do Executivo, Ministério Público Federal e lideranças ciganas — em um campo plural de disputas e articulações.

Assim, a tramitação do Estatuto do Cigano demonstra que a produção legislativa no Brasil não se limita ao cumprimento de regras formais, mas resulta de um entrelaçamento entre normas expressas e práticas informais. Identificar e compreender essas dinâmicas é fundamental não apenas para analisar o percurso do PLS 248/2015, mas também para refletir sobre os processos de criação normativa que incidem sobre povos e comunidades tradicionais e sobre a construção político-jurídica da própria "ciganidade" no país.

1.1 As audiências públicas

Desde o início do acompanhamento do ativismo cigano no Brasil pelos autores, foi identificado que as audiências públicas constituem eventos políticos centrais para que lideranças ciganas dialoguem com autoridades públicas, denunciem violações de direitos e reivindiquem políticas públicas. Entre 2011 e 2014, quase todas as audiências envolvendo direitos ciganos ocorreram na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, que se tornou o principal locus de debate sobre a pauta cigana antes mesmo do início formal da tramitação do Estatuto.

[6] CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Pesquisa empírica em direito.* Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

A Constituição Federal de 1988 (art. 58, § 2º, II) e o Regimento Interno do Senado preveem a realização de audiências públicas pelas comissões legislativas, independentemente da existência de projeto de lei em análise. Juristas como Cabral[7] definem a audiência pública como reunião aberta em que a autoridade colhe impressões e demandas da comunidade sobre uma decisão administrativa. Soares amplia a definição, destacando que a audiência confere legitimidade e transparência, permitindo que interessados se manifestem em igualdade de condições, ainda que suas opiniões não vinculem a decisão final[8]. Para Figueiredo[9], trata-se de expressão de direitos difusos, protegendo o interesse coletivo.

No contexto do PLS 248/2015, as audiências públicas desempenharam papel decisivo de legitimação política. A análise etnográfica revelou que, embora o Senador Paulo Paim pudesse ter apresentado o projeto sem prévia audiência, ele optou por realizar reuniões preliminares em diálogo com o Ministério Público Federal, como ocorreu durante o evento "Maio Cigano" em 28/05/2018. Esse alinhamento possibilitou a convocação da audiência pública do Senado em 29/05/2018, através do Requerimento CDH nº 86/2018, apresentado pelo próprio parlamentar e aprovado em reunião extraordinária da CDH, presidida por ele.

A audiência do dia 29/05/2018 contou com representantes de diferentes estados e organizações ciganas, além de integrantes da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). A análise participante demonstrou que a configuração da mesa, a distribuição do tempo de fala, a ordem das intervenções e o controle das discussões constituíram práticas normativas não escritas, fundamentais para a dinâmica do evento. Como observou Comerford[10], é preciso estudar as reuniões enquanto situações sociais, identificando regras explícitas e implícitas, efeitos além dos resultados oficiais e relações de poder em jogo.

A observação das audiências do MPF e do Senado evidenciou também que o desempenho das lideranças ciganas influencia a condução do evento, como no caso de Mio Vacite, que criticou publicamente decisões metodológicas do MPF e foi chamado à mesa do Senado em resposta ao incidente. Esse episódio ilustra que audiências públicas são simultaneamente instrumentos legais e espaços de negociação política, nos quais a interação entre agentes do Estado e grupos sociais define, em parte, o avanço de um projeto de lei.

Finalmente, ao analisar a condução da audiência, verificou-se que o Senador Paulo Paim estruturou a participação de forma estratégica: definiu o tempo de fala, mediou intervenções, priorizou pronunciamentos da mesa e do plenário e articulou encaminhamentos políticos. Tais práticas evidenciam que audiências públicas são eventos ritualizados, organizados segundo regras formais e informais, cuja observação permite compreender tanto os mecanismos de

[7] CABRAL, Antônio. Os efeitos processuais da audiência pública. *Boletim Científico* - Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, v. 6, n. 24/25, p. 41-65, jul./dez. 2007.

[8] SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

[9] FIGUEIREDO, L. Valle. Instrumento da administração consensual: a audiência pública e a sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo,* Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-250, 2002.

[10] COMERFORD, John Cunha. *Fazendo a luta:* sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

decisão legislativa quanto as formas de atuação política de atores sociais tradicionalmente marginalizados[11] [12].

Uma das observações mais recorrentes nas audiências públicas, incluindo a do dia 29/05/2018, é o controle do tempo de fala dos participantes. Na prática, o presidente da audiência impõe limites principalmente para discursos de representantes da sociedade civil, enquanto políticos eleitos, servidores públicos e representantes governamentais podem discursar sem restrições significativas. Entre os convidados, aqueles sentados na mesa tinham mais tempo de fala; os que estavam no plenário, menos. Essa diferenciação evidencia uma hierarquização implícita dos participantes, em que não apenas a posição física (mesa ou plenário) define o espaço de fala, mas também a função ou cargo exercido.

Essa dinâmica se alinha às análises de Bevilaqua e Leirner[13], que apontam como instituições hierarquizam e pessoalizam relações que, formalmente, deveriam ocorrer de modo igualitário. Assim, durante a audiência, o uso e o controle do tempo funcionaram como mecanismos de poder, autorizando ou limitando a expressão das lideranças ciganas.

Além disso, o Senador Paulo Paim utilizou seu tempo de fala para explicar os objetivos da audiência pública e detalhar aspectos do processo legislativo relacionados ao PLS 248/2015. Ele destacou a importância do consenso entre os atores envolvidos, o papel da sociedade civil na construção do texto final e o envolvimento do governo federal, indicando que a aprovação da lei depende tanto do Legislativo quanto do Executivo. Como exemplo, ressaltou que contribuições das lideranças poderiam ser enviadas até junho de 2018 para ajuste da redação final, lembrando que a tramitação depende de acordo entre parlamentares e sociedade civil.

A ordem das falas seguiu critérios pré-estabelecidos pelo presidente da audiência: primeiro, os participantes da mesa, com exceção de Paula Andrade, servidora do Senado, que abriu a rodada de pronunciamentos com um resumo do evento do MPF no dia anterior. Em seguida, houve falas do plenário, registradas em ordem de inscrição. O encerramento da audiência foi conduzido pelo Senador Paim, devolvendo a palavra à representante da SEPPIR, por razões de tempo. Observa-se que, neste momento, as lideranças ciganas abriram mão de falar novamente, seguindo a mediação do parlamentar.

O discurso final do Senador Paulo Paim teve caráter especulativo e orientativo, apontando possíveis próximos passos da tramitação do Estatuto e destacando que a unanimidade não é necessária nem esperada. A pesquisa etnográfica revelou que as lideranças presentes se manifestaram favoráveis ao projeto, enquanto divergências, quando existentes, ocorrem em outros espaços e se relacionam mais à disputa de protagonismo do que ao conteúdo do projeto. Algumas críticas podem ter origem em atores do governo federal a partir de 2019, questão que será analisada no subtópico “2.0”, dedicado às disputas políticas no processo legislativo do PLS 248/2015.

As audiências públicas, portanto, possuem natureza consultiva e encaminhativa: os parlamentares selecionam quais informações ou demandas serão incorporadas ao processo

[11] PEIRANO, Mariza G. S. *A análise antropológica de rituais.* Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2000.

[12] GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In:* FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas.* São Paulo: Global Universitária, p. 227-249, 1987.

[13] BEVILAQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia,* São Paulo, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

legislativo. Nem todas as reivindicações apresentadas resultam em modificações formais, mas a própria oportunidade de expressão e interação com autoridades é um momento de legitimidade e visibilidade política para os grupos minorizados, como demonstrado no caso do Estatuto do Cigano. Após a audiência de 29/05/2018, os relatórios apresentados pelos senadores Hélio José e Telmário Mota à CDH não fizeram referência direta ao evento, mas a relevância política e simbólica da audiência permanece evidente, especialmente como um espaço que simula a participação popular e a tentativa de diálogo entre o Legislativo e os destinatários da lei.

1.2 O protocolo de consulta

Durante a audiência pública de 29 de maio de 2018, conversei com Laura Gabriela[14], servidora do Ministério Público Federal (MPF) representando a 6ª Câmara, que expressou preocupação com a tramitação do PLS nº 248/2015. Segundo ela, o processo não vinha respeitando os requisitos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), pois os povos ciganos, principais interessados no projeto, não estavam sendo consultados de forma adequada. Ao questionar se a audiência poderia ser considerada uma forma de consulta, fui informado de que as consultas deveriam ocorrer em todo o Brasil e, portanto, não se confundem com audiências públicas, que permitem a participação apenas de algumas representações ciganas.

Dois meses após a audiência, em 7 de agosto de 2018, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais – emitiu a Nota Técnica nº 5/2018-6CCR, intitulada “Necessidade de consulta aos povos ciganos”. O documento destacou que o PLS 248/2015 se enquadra entre as normas passíveis de consulta e que a realização de uma consulta livre, prévia e informada é imprescindível para a validade da norma[15].

O artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.051/2004, estabelece que os governos devem consultar os povos interessados por meio de procedimentos adequados, especialmente por meio de suas instituições representativas, sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente; assegurar a participação livre desses povos, em todos os níveis, na tomada de decisões; e garantir que as consultas sejam realizadas de boa-fé e de forma adequada às circunstâncias, buscando alcançar consenso.

A Nota Técnica citou enunciados da 6ª Câmara reforçando que a consulta deve ser livre, prévia e informada, culturalmente situada e repetida sempre que surgirem novos elementos relevantes[16]. Além disso, destacou que a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece analogicamente o direito à consulta para os povos ciganos. Em entrevista, Laura Gabriela confirmou que não há modelo único para a realização da consulta,

[14] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[15] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Nota técnica n. 5/2018-6CCR.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR_NotaTecnicaEstatutoCigano.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

[16] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Enunciados.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 27 out. 2021.

sendo orientadores apenas os princípios de liberdade, prévia informação e representatividade significativa das comunidades (acervo próprio).

Em 20 de agosto de 2020, participei do Encontro dos Povos Ciganos: Resistências e Direitos de um Povo Milenar, promovido pela Associação Estadual Cultural de Direitos e Defesa dos Povos Ciganos de Minas Gerais. Nesse evento, foi apresentado o "Protocolo de Consulta: Povos Ciganos – Etnia Calon", o primeiro protocolo formulado por ciganos no Brasil. Com 38 páginas e 13 tópicos, o documento detalha quem deve ser consultado, quando, como e sobre quais questões, aplicando-se às comunidades Calon de Minas Gerais[17].

O protocolo foi elaborado em diálogo entre associações e comunidades ciganas e validado em reunião geral da etnia. Durante o encontro, representantes reforçaram que a consulta é responsabilidade do Estado, devendo este convocar as comunidades para participação. O evento resultou em dezesseis encaminhamentos, sendo o primeiro a realização de consulta prévia ao PLS 248/2015, em conformidade com a Convenção nº 169 da OIT.

Embora a necessidade da consulta fosse reconhecida, sua execução ainda gerava tensões, pois poderia atrasar a tramitação do Estatuto. Entretanto, a partir do encontro de 2020, a discussão deixou de ser sobre a necessidade da consulta, passando a focar em como e quando realizá-la.

As fronteiras porosas entre legal/formal e ilegal/informal nas práticas estatais, conforme refletem Telles[18], Das e Poole[19], mostram que a tramitação de políticas públicas e o procedimento de consulta ocorrem tanto dentro quanto fora da lei. Dessa perspectiva, é necessário refletir: o que impede que a audiência pública de 29 de maio de 2018 seja considerada parte do processo de consulta? Apesar de não ter sido mencionada na Nota Técnica nº 5/2018-6CCR, eventos como seminários e reuniões de ativistas ciganos desde 2011 também contribuíram para ouvir representações e lideranças dos povos ciganos, ainda que de forma não formalmente reconhecida.

O pesquisador Eduardo Fortunato Bim[20] conclui que, embora haja distinção entre "oitiva" e "audiência pública", excepcionalmente, audiências podem atender ao direito de participação, ainda que não de forma ideal, principalmente quando lideranças das comunidades estão presentes.

Após o encontro de 20 de agosto de 2020, uma nova reunião foi proposta e mediada pela assessoria do Senador Telmário Mota, desta vez por meio da plataforma digital Zoom. O objetivo foi dar início ao processo de consulta aos povos ciganos, atendendo às

[17] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Protocolo de consulta – Povos Ciganos – Etnia Calon.* 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Minas Gerais, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/protocolo-de-consulta-povos-ciganos-calon.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

[18] TELLES, Vera da Silva. As fronteiras da lei como campo de disputas. *In:* PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos na globalização*: migração, trabalho e mercados. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 25-44, 2015.

[19] DAS, Veena; POOLE, Deborah. El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social,* Buenos Aires, n. 27, p. 19-52, 2008.

[20] BIM, Eduardo Fortunato. A participação dos povos indígenas e tribais: oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, v. 51, n. 204, p. 203-229, 2014.

recomendações da Nota Técnica nº 5/2018-6CCR do MPF e às reivindicações de lideranças ciganas.

A ata da reunião registrou que o encontro, gravado como documento formal do processo de aprovação do Estatuto, contou com ampla participação de movimentos e lideranças ciganas. Definiu-se que uma comissão de especialistas, em diálogo com as lideranças, aperfeiçoaria as previsões sobre o direito à moradia e ao acesso à terra, e que o projeto estaria pronto para consulta aos povos ciganos. A consulta livre, prévia e informada contemplaria a escolha do termo "população cigana" ou "povos ciganos", a divulgação do Estatuto por meio de vídeos, podcasts, cartilhas, entrevistas e programas de TV e rádio em linguagem acessível, bem como a realização de audiências públicas, seminários regionais e outras tecnologias integradas em protocolo conjunto com o MPF e o Senado. Foram ainda sugeridas perguntas para orientar a consulta, como "O que você acha que está tão ruim que deve ser retirado do projeto de lei?" e "O que você acha que deve ser melhorado?".

Durante a reunião de 9 de outubro de 2020, a assessoria do Senador Telmário Mota ressaltou que todas as discussões estavam sendo registradas em gravações e atas, como forma de documentar que o Senado buscava respeitar e ouvir diferentes representações e movimentos ciganos. Na mesma data, foi criado um grupo via WhatsApp para organizar os preparativos da consulta, atendendo aos encaminhamentos do encontro.

Foram identificados dois grandes desafios: a ausência de um modelo pré-estabelecido — a Convenção nº 169 da OIT estabelece princípios para o procedimento de consulta (livre, prévia e informada), mas não detalha um modelo específico — e o alcance da consulta, que demandava englobar o maior número possível de comunidades e famílias ciganas, considerando as restrições impostas pela pandemia de COVID-19, iniciada em março de 2020.

Apesar dessas limitações, houve consenso entre MPF e assessorias parlamentares de que a consulta não poderia envolver todos os ciganos do Brasil, mas sim uma quantidade significativa de comunidades e lideranças. Como registrado pelo MPF, as discussões no grupo de WhatsApp ainda não constituíam a consulta formal, mas visavam disseminar o projeto e elaborar o Protocolo de Consulta, detalhando o procedimento a ser seguido[21].

Em novembro de 2020, a 6ª Câmara do MPF criou um Grupo de Trabalho para auxiliar na consulta, especialmente na elaboração do protocolo. Em janeiro de 2021, a servidora Laura Gabriela solicitou aos participantes do grupo dados individuais e comunitários, a fim de subsidiar o trabalho do GT do MPF e garantir representatividade adequada no processo de consulta.

Essas ações demonstram que, mesmo durante períodos em que a tramitação oficial no Senado poderia parecer "travada", ocorreram avanços significativos nos bastidores, especialmente no início do processo de consulta aos povos ciganos. Tais avanços foram possíveis graças ao papel central das assessorias e dos mediadores institucionais, que garantiram a articulação entre diferentes atores e comunidades.

[21] MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Enunciados.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 27 out. 2021.

1.3 Os assessores

O Congresso Nacional abriga uma diversidade de pessoas que circulam, atuam e trabalham em suas diversas funções. Antes das medidas restritivas da pandemia, circulavam diariamente entre 20 mil e 25 mil pessoas na Câmara dos Deputados[22]. Luiz Abreu[23] dedicou um capítulo de sua tese à análise das relações entre parlamentares e funcionários, destacando que essas relações são permeadas por uma complexa teia de significados, regidas por regras que não se reduzem à estrutura institucional. Nesse contexto, a pesquisa de campo demonstrou que as funções desempenhadas pelos assessores não são secundárias; ao contrário, são essenciais para a tramitação legislativa.

Em fevereiro de 2020, visitei o gabinete do Senador Paulo Paim, localizado no 22º andar da torre à direita do Senado, para buscar informações sobre o PLS 248/2015 – Estatuto do Cigano. A experiência no Senado, que Abreu metaforicamente denominou de "Labirintos do Minotauro", evidenciou a complexidade física e organizacional do Legislativo: diversas guaritas com detectores de metais, corredores, auditórios e intensa movimentação de assessores, parlamentares, representantes de ONGs, jornalistas e cidadãos.

Diante da dificuldade de acesso direto aos parlamentares, meu orientador sugeriu entrevistar os assessores envolvidos com o projeto, reconhecendo que eles possuem acesso privilegiado às informações dos bastidores. Mantive contato inicial com Margarida Braga[24], assessora do Senador Paim, que forneceu o contato de Tiago Pacheco[25], responsável pelo acompanhamento do PLS desde 2017. Após tentativas de contato via WhatsApp, consegui conversar presencialmente com Tiago em 18/02/2020. A entrevista revelou que a tramitação do projeto foi influenciada por fatores como mudanças de governo, período eleitoral e articulações políticas internas, destacando a atuação estratégica do senador Paulo Paim e seus assessores para resistir a pautas neoliberais, como a Reforma Trabalhista.

Observações posteriores em eventos, como o "Encontro dos Povos Ciganos: Resistências e Direitos de um Povo Milenar" (agosto de 2020), e conversas com outros assessores, como Armando Caribé[26] (assessor do Senador Telmário Mota), permitiram perceber diferentes abordagens sobre os obstáculos à tramitação do Estatuto. Tiago Pacheco enfatizou o quórum como entrave, enquanto Armando destacou interferências externas e estratégias de mobilização das lideranças ciganas para garantir a aprovação do projeto.

A atuação dos assessores é tanto técnica quanto política, desempenhando papel fundamental na articulação de negociações entre parlamentares, órgãos públicos e comunidades. A servidora Paula Andrade[27], da liderança do PT no Senado, e Laura Gabriela, da 6ª Câmara do MPF, exemplificam como o corpo técnico e estável contribui

[22] BRASIL. Apesar de restrição, grupos visitam Congresso nesta quinta-feira. *Agência Brasil*, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/apesar-de-restricao-grupos-visitam-congresso-nesta-quinta-feira. Acesso em: 2 fev. 2021.

[23] ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. *Os labirintos do Minotauro*: política, troca e linguagem. 1999. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

[24] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[25] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[26] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

[27] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

significativamente para o processo legislativo, oferecendo orientação, análise técnica e apoio na negociação de textos legislativos.

Conforme Abélès[28] e Lascoumes[29], o trabalho dos assessores muitas vezes permanece invisível nos registros oficiais, mas é crucial para a produção política e jurídica das leis. A pesquisa etnográfica permitiu documentar essas contribuições, revelando que os assessores não apenas acompanham o trâmite técnico dos projetos, mas também desempenham funções estratégicas de mobilização, negociação e influência política.

1.4 As votações

As votações que ocorrem no Poder Legislativo correspondem a uma modalidade de decisão política que expressa, simultaneamente, a vontade e o poder daqueles que a tomam. Em geral, as votações de uma matéria no Congresso Nacional são vislumbradas como uma prática meramente formal, raramente interpretadas também como "rituais" no sentido estrito. Como lembra Mariza Peirano, "acostumamo-nos a associar rituais a performances auspiciosas"[30, p. 20]. O senso comum associa "ritual" a celebrações religiosas, raramente relacionando-o a reuniões institucionais ou práticas estatais.

Partindo do instrumental analítico que a Antropologia aprimorou para analisar acontecimentos rituais, Peirano caracteriza-os pela "estereotipia, redundância e graus relativos de formalidade" e propõe ampliar este instrumental para a análise da política, "área onde se debatem o caos e a racionalidade e que é movida por uma ideia de singularidade do evento histórico"[31p. 8]. Entendendo as "reuniões extraordinárias" das comissões do Senado Federal como tipos especiais de "eventos", tratados por Gluckman como "situações sociais", nesta tese as interpreto também como "rituais", por serem mais estáveis, possuírem uma ordem estruturante, um propósito coletivo e uma percepção de que diferem de outras ocasiões.

Refiro-me não apenas às reuniões em que ocorrem deliberações legislativas, mas também às audiências públicas, pois igualmente seguem um rito. Isso não significa que todos os procedimentos realizados nessas ocasiões sejam padronizados ou regidos exclusivamente pelos instrumentos jurídicos escritos. Ao observar algumas dezenas de reuniões realizadas em comissões como CE, CAS e CDH, presididas por parlamentares distintos, identifiquei tanto atos repetitivos e previsíveis quanto práticas mais maleáveis, variando conforme os atores envolvidos, especialmente o mediador.

Na condição de pesquisador que não vivenciava o cotidiano legislativo do Senado Federal antes do doutorado, percebi que é nos detalhes dessas ocasiões que se extraem normativas que atravessam a maioria dos processos legislativos, incluindo a tramitação do "Estatuto do Cigano". Elementos que entram no ritual já existem na sociedade e são apenas

[28] ABÉLÉS, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée.* Paris: Odile Jacob, 2000.
[29] LASCOUMES, Pierre. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année Sociologique,* v. 40, p. 43-71, 1990.
[30] PEIRANO, Mariza G. S. *A análise antropológica de rituais.* Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2000.
[31] PEIRANO, Mariza. Apontamentos sobre rituais, eventos e política. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26., 2002, Caxambu. *Anais* [...] Caxambu: ANPOCS, 2002.

reinventados, rearranjados e reforçados no ritual. O instrumental desenvolvido para analisar rituais pode ser reapropriado para examinar outros eventos, tornando-se uma estratégia analítica e abordagem etnográfica para eventos em geral[32, p. 9].

Compreendendo as dinâmicas das reuniões como "rituais" e dialogando com Laura Nader, que propõe "pesquisas para cima", busquei descrever comportamentos habituais não escritos, indispensáveis para entender "o que faz o Congresso funcionar"[33, p. 338]. O Congresso Nacional publica informações sobre suas atividades, exceto em algumas situações, não aplicáveis à tramitação do PLS 248/2015. Para entender por que o "Estatuto do Cigano" foi frequentemente retirado ou adiado da pauta, investiguei como se sucederam as reuniões das comissões em que o projeto estava incluído.

No caso da 5ª Reunião Extraordinária da CDH, em 12/02/2020, quando o PLS 248/2015 estava prestes a ser votado em decisão terminativa, não pude comparecer presencialmente, assistindo à gravação disponibilizada pelo Senado. O Senador Paulo Paim, autor do projeto, e o Senador Telmário Mota, relator, eram presidente e vice-presidente da comissão, responsáveis por conduzir as pautas até novas eleições da presidência do Senado em fevereiro de 2021.

As reuniões das comissões fazem parte da agenda do Senado, que se organiza em órgãos colegiados: plenário e comissões. No plenário, todos os parlamentares deliberam sob direção da Mesa. Nas comissões, há permanentes, previstas no art. 72 do Regimento Interno, temporárias, definidas por ato de criação, e mistas, formadas por parlamentares das duas Casas. As comissões examinam projetos de lei, realizam audiências públicas e podem aprovar proposições em decisão terminativa, dispensando o Plenário.

O Regimento Interno estabelece quórum diferenciado para cada comissão: CE – 27 titulares; CAS – 21; CDH – 19. As reuniões podem ser ordinárias, previstas pelo Regimento, ou extraordinárias, convocadas com pauta específica. Nessas reuniões, são apresentadas, apreciadas, aprovadas ou rejeitadas proposições legislativas, incluindo projetos de lei, sugestões legislativas, requerimentos, recursos e pareceres[34].

Na 5ª Reunião Extraordinária da CDH, o PLS 248/2015 era a quinta pauta, mas foi retirado de pauta pelo relator antes mesmo do início. Na CE, o projeto foi incluído oito vezes, votado apenas na 7ª Reunião Extraordinária em 27/03/2018. Na CAS, o relatório foi aprovado já na primeira tentativa, na 15ª Reunião Extraordinária em 09/05/2018. Na CDH, houve cinco inclusões na pauta, três adiamentos e duas retiradas de pauta.

Durante a 7ª Reunião Extraordinária da CE, o PLS 248/2015, inicialmente primeiro item, foi tratado como sexto. A reunião durou 1h06min, e o relatório do projeto foi lido em cerca de oito minutos pelo relator, com rápida discussão de dois senadores, seguida de votação simbólica aprovada por unanimidade. Houve inversões de pauta para atender à

[32] PEIRANO, Mariza. Etnografia e rituais. *In:* SEMINÁRIO *"A etnografia na trajetória de Mariza Peirano e Lia Zanotta Machado"*, 2015, Brasília. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://www.marizapeirano.com.br/diversos/2015_trajetoria_mariza_e_lia.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

[33] NADER, Laura. Para cima, antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia,* Niterói, n. 49, 2020.

[34] BRASIL. Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes. Acesso em: 22 dez. 2020.

disponibilidade de parlamentares, prática comum e muitas vezes combinada previamente. A presença de representantes ciganos teve papel simbólico durante a votação.

Na 15ª Reunião Extraordinária da CAS, o projeto foi discutido no segundo item, mas houve espera do Senador Otto Alencar, presidente do primeiro item. O relator leu o relatório por 29 minutos, enfatizando o trabalho conjunto com órgãos do governo e com o autor do projeto. Após a discussão, a presidente da CAS anunciou a votação, aprovada formalmente por 20 senadores, embora o número de presentes efetivos fosse inferior.

Em ambas as reuniões, o procedimento seguiu uma liturgia formal, mas com flexibilidade na ordem das pautas e na participação de parlamentares. A metodologia de votação simbólica permitiu agilidade e a participação de parlamentares em múltiplas atividades simultaneamente, sem comprometer a validade das deliberações.

1.5 A questão do tempo

Em princípio, é importante destacar que a presente pesquisa empírica, viabilizada pela etnografia da tramitação do PLS 248/2015 no Senado, permitiu problematizar o fator do "tempo" na criação de uma lei, essencial para compreender o processo do Estatuto do Cigano. Dessa forma, lanço algumas indagações que orientam este subtópico: qual deve ser a duração de um processo legislativo no Brasil? Quanto tempo um parlamentar designado para exercer a função de relator tem para apresentar seu parecer? Qual o intervalo entre a apresentação do relatório e a votação da matéria? Em caso de retirada de pauta para reexame, em quantos dias o relator deve devolver a proposição para apreciação dos pares?

As respostas para essas questões não são facilmente obtidas apenas pela leitura dos regimentos internos do Congresso ou de manuais sobre funcionamento legislativo. Poucos procedimentos possuem prazos pré-estabelecidos, especialmente quando se trata de decisões políticas. Por exemplo, o Regimento do Senado, no art. 122 §1º, determina prazos para apresentação de emendas, mas não fixa o tempo que o relator deve levar para emitir o relatório. Igualmente, o presidente de uma comissão temática não está vinculado a prazos expressos para colocar um projeto de lei em pauta.

Inspirado pelas reflexões de Vera Telles[35], é possível afirmar que o Estado, na prática legislativa, opera entre fronteiras porosas do formal e do informal, entre normas explícitas e implícitas. Essa flexibilidade abre espaço para o uso do tempo como estratégia nas relações de poder, conforme o pensamento foucaultiano, pois variações na duração do processo legislativo frequentemente geram resistências e tensionamentos entre parlamentares, setores sociais e instituições. Foucault[36] lembra que a resistência precede o poder e que não existe poder sem resistência.

Esses tensionamentos se evidenciam na colisão entre a expectativa dos movimentos ciganos quanto à duração do processo e a dinâmica do Congresso Nacional. Além da pressão dos grupos ciganos, parlamentares como o autor do projeto e eventuais relatores também desejam agilidade, pois a aprovação do projeto é contabilizada como conquista de mandato.

[35] TELLES, Vera da Silva. As fronteiras da lei como campo de disputas. *In:* PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos na globalização: migração, trabalho e mercados.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 25-44, 2015.
[36] FOUCAULT, Michel. *A história da sexualidade II*: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

Por outro lado, exigências como a "consulta pública" para aprovação do PLS 248/2015 na última comissão, formalizada pelo MPF em agosto de 2018, podem prolongar o processo. A ausência de movimentação até agosto de 2020 evidencia certa relutância dos parlamentares, mesmo após mobilização inicial do movimento cigano e apoio posterior da ANEC.

A questão do tempo, portanto, aparece como elemento central de disputa: mesmo com respaldo legal da Convenção 169 da OIT, a "consulta" poderia ser preterida em nome da celeridade. Foucault[37] descreve que códigos morais muitas vezes se manifestam de forma difusa, permitindo compromissos, escapatórias e negociações. No caso do PLS 248/2015, a disputa sobre a realização da "consulta" e os usos do tempo refletem exatamente essas práticas de poder e moralidade.

A pesquisa identificou que os atores envolvidos possuem diferentes concepções de tempo: entre parlamentares de uma mesma Casa, entre Senadores e Deputados (com mandatos de 8 e 4 anos, respectivamente), entre o Executivo e outros agentes públicos. Essas variações se manifestam nas negociações, articulações políticas e estratégias de tramitação, influenciando diretamente a aprovação do Estatuto.

Observando o funcionamento das comissões temáticas do Senado, nota-se que a liturgia das reuniões nem sempre é uniforme. Procedimentos como abertura da reunião, validação da ata anterior, leitura de informes, condução da pauta e inversões de ordem demonstram flexibilidade, mas a deliberação segue atos específicos: leitura do relatório legislativo, discussão e votação. Muitas proposições, embora incluídas na pauta, são adiadas, não por divergência política, mas por falta de força ou vontade política suficiente para garantir sua apreciação.

O presidente da comissão exerce papel central no controle do tempo, definindo ordem de pauta, duração dos pronunciamentos e encerramento das atividades. Essa gestão do tempo é, portanto, um mecanismo de poder. Nas audiências públicas, mesmo quando o objetivo é ouvir a sociedade, são os parlamentares e agentes públicos que mais falam, evidenciando como o tempo é mobilizado estrategicamente.

Para entender o processo legislativo do "Estatuto do Cigano", é imprescindível considerar as regras explícitas e tácitas que regulam a tramitação de leis para povos tradicionais, assim como as incertezas quanto à duração do processo. Comparações informais, como a de um assessor parlamentar que equiparou a criação de lei a uma gestação, ajudam a ilustrar a complexidade do tempo legislativo, mas não refletem a imprecisão política e estratégica que caracteriza a tramitação de projetos.

A aprovação do PLS 248/2015 demonstra que a gestão tempo é política. Projetos como o Estatuto da Juventude, do Idoso ou da Igualdade Racial levam anos para serem aprovados, enquanto reformas trabalhistas podem tramitar em meses. A diferença evidencia que o uso do tempo como mecanismo de poder se manifesta de forma seletiva, articulada e estratégica, permeando Executivo, Legislativo e Judiciário.

Quanto mais tempo se leva para aprovar o Estatuto do Cigano, maior o adiamento de políticas públicas voltadas para este povo, refletindo séculos de vulnerabilidades históricas. A abordagem etnográfica permitiu observar o papel dos atores sociais, suas práticas, discursos

[37] *Ibid*.

e silenciamentos, bem como a gestão do tempo nas comissões, construindo uma compreensão profunda sobre a criação de leis para povos tradicionais.

2 AS DISPUTAS POLÍTICAS

A aprovação do "Estatuto do Cigano" nas primeiras comissões por unanimidade poderia sugerir a inexistência de oposições ou disputas políticas em torno da pauta cigana no Brasil. Entretanto, a observação participante realizada durante a tramitação do PLS 248/2015 revelou um cenário mais intricado, no qual os conflitos políticos não se limitam ao conteúdo do projeto de lei, mas se manifestam em disputas históricas e estruturais ligadas à gestão e representação do povo cigano.

Conforme a hipótese apresentada na introdução deste artigo, os povos ciganos no Brasil tornaram-se, especialmente a partir da década de 2000, objeto de intensa ingerência política. A etnografia da tramitação do PLS 248/2015 permitiu identificar práticas discursivas e não discursivas — gestos, silêncios, hesitações e escolhas simbólicas de presença ou ausência em reuniões — atravessadas por múltiplas disputas políticas, revelando a complexidade das negociações e das relações de poder.

2.1 Identificando as oposições ao PLS 248/2015

A pesquisa etnográfica articulou diferentes técnicas, combinando análise documental, audiovisual, observação participante e entrevistas semiestruturadas. Inicialmente, a oposição política ao projeto do Senador Paulo Paim não se manifestava de forma explícita. As primeiras pistas emergiram em conversas informais com atores ciganos e não ciganos, nas quais pausas estratégicas, olhares de interrogação, risadas contidas e mudanças de assunto sinalizavam a existência de resistências sutis ao PLS 248/2015.

A pandemia de COVID-19 impactou diretamente o funcionamento do Senado Federal, alterando a dinâmica presencial das negociações. Reuniões e discussões passaram a ocorrer virtualmente, intensificando interações entre lideranças ciganas, assessorias parlamentares e órgãos como o Ministério Público Federal. Observações de grupos de WhatsApp criados para acompanhar a tramitação do projeto revelaram tensões internas: disputas por protagonismo político, questionamentos sobre a legitimidade de representantes e divergências estratégicas sobre formas de atuação.

A ausência de consenso reflete não apenas a diversidade étnica, mas também diferenças de classe, escolaridade, gênero e trajetórias sociopolíticas dentro do universo cigano. As oposições, muitas vezes silenciosas ou implícitas, manifestavam-se sobretudo na contestação

da legitimidade de interlocutores-chave, como o presidente da ANEC[38] [39], "Seu Wanderley"[40] [41], e também em debates acadêmicos e seminários especializados. Evidencia-se, assim, que conflitos pré-existentes antecedem a tramitação formal do projeto, sendo profundamente enraizados em disputas históricas por representação e autoridade política.

A apresentação do PL 2703/2020, em maio de 2020, na Câmara dos Deputados, constituiu um contraponto direto ao PLS 248/2015. Diferente do projeto do Senador Paulo Paim, o PL 2703/2020 não menciona associações ou movimentos ciganos responsáveis por sua formulação, mas sugere articulação de grupos conservadores vinculados à agenda do Governo Federal (Bolsonaro), incluindo lideranças religiosas de orientação evangélica.

O projeto amplia a regulamentação de direitos com foco na liberdade religiosa, utilizando expressões como "sem distinção de sexo" em lugar de "gênero" e incentivando a atuação de instituições privadas religiosas em comunidades ciganas. Tal abordagem evidencia disputas ideológicas e políticas sobre a construção da cidadania cigana, atravessadas por diferentes interpretações teológicas e estratégias de poder.

Apesar dessas tensões, os dispositivos regimentais do Congresso Nacional asseguram que, quando dois projetos tratam da mesma matéria, o mais antigo possui precedência. Assim, o PL 2703/2020 poderá ser apensado ao PLS 248/2015, mantendo a primazia da tramitação do projeto original do Senador Paulo Paim.

A partir de 2019, o Poder Executivo federal deu continuidade às políticas de promoção da igualdade racial e de reconhecimento dos povos e comunidades tradicionais, incluindo os ciganos. Entretanto, a condução dessas políticas se diferenciou de governos anteriores: houve mudanças na gestão, nos atores mobilizados para cargos comissionados e no alcance das ações públicas, refletindo uma estratégia de visibilidade política mais simbólica do que efetiva.

A nomeação de Jorge Garcia[42], identificado como "cigano", para o Departamento de Igualdade Racial e Étnica do MMFDH exemplifica essa lógica. Embora o agente tenha afirmado ter sido escolhido por sua formação acadêmica e vínculos pessoais com a ministra, sua presença funcionou sobretudo como recurso simbólico, reforçando a narrativa de diversidade

[38] A sigla ANEC significa Associação Nacional das Etnias Ciganas. Compreender o contexto do seu surgimento foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa, tendo em vista que é uma entidade citada expressamente no projeto de lei referente ao Estatuto do Cigano.

[39] De acordo com o relatório do governo federal realizado em 2016 no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos, "a comunidade de Etnia Calon, representada pela Anec – DF e cuja liderança atual é o Sr. Wanderley da Rocha, tem origem no sertão da Bahia. A partir de 1974 ganha mobilidade por Goiás e pelo Distrito Federal, com paradas mais frequentes nas imediações de Brasília, tendo acampado nessas áreas ao longo de 40 anos". BRASIL. MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório de visita técnica Território Calon no Distrito Federal*. Brasília, 2016.

[40] Adotei nesta tese os nomes reais de algumas *lideranças*, como é o caso de Seu Wanderley, por entender ser importante dar visibilidade a estas pessoas que se destacam na luta pelos direitos ciganos no Brasil. Por outro lado, usei pseudônimos para se referir a outras "representações ciganas" e agentes públicos que tenham manifestado discursos que possam comprometê-los, ainda que tenham relevância para a presente pesquisa. Jane é uma interlocutora central para esta pesquisa, que será apresentada mais para frente.

[41] Cigano da etnia Calon, Seu Wanderley, como é conhecido, nasceu no ano de 1966, natural do estado de Alagoas, evangélico e pai de seis mulheres adultas. Nas palavras de Daiane Rocha, uma de suas filhas, "é um homem que apesar de não ter conseguido estudar, é um homem muito sábio. Ele tem leitura de mundo. Ele aprendeu a ler mesmo, foi com a necessidade e a vontade em aprender com o livro sagrado, a Bíblia, que sempre foi uma forma de nos fortalecer como cristãos que somos. Como todos os jovens da nossa comunidade cigana sempre diz: 'nós conhecemos a palavra de Deus através dos ensinamentos do sr. Wanderley da Rocha'" (acervo próprio).

[42] Adota-se um pseudônimo por entender que não compromete o desenvolvimento da tese.

e representatividade, ao lado da então secretária indígena do SNPIR. Observações de reuniões, palestras e eventos oficiais indicaram desinteresse ou ausência na pauta específica do Estatuto do Cigano, evidenciando que a aprovação do projeto não constituía prioridade concreta do Executivo.

Nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, quase não ocorreram atos normativos, portarias ou editais voltados aos ciganos, indicando um esvaziamento da política de igualdade racial. Essa dinâmica exemplifica o que Haider (2019) denomina "essencialismo estratégico": a mobilização simbólica da identidade de minorias como instrumento de legitimidade política, sem que haja transformações tangíveis para coletividades historicamente marginalizadas.

A análise etnográfica da tramitação do PLS 248/2015 evidencia que a disputa central não se restringe ao conteúdo do Estatuto, mas à definição de quem detém autoridade para representar os direitos ciganos e atuar como interlocutor com o Estado. A emergência do PL 2703/2020 demonstra que diferentes espectros políticos buscam influenciar essa definição, transformando a pauta em arena de disputa pela hegemonia política e cultural.

Portanto, a pesquisa mostra que a construção político-jurídica do Estatuto do Cigano não se limita ao Congresso ou aos textos legislativos, mas envolve uma complexa articulação entre Estado, movimentos ciganos e estratégias de visibilidade identitária, que podem tanto reforçar quanto questionar as políticas públicas e a concretização de direitos efetivos.

■ CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo descrever e analisar o processo de construção político-jurídica do "Estatuto do Cigano", a partir da etnografia da tramitação do PLS 248/2015, de autoria do Senador Paulo Paim. Esse processo foi compreendido como parte de uma trama mais ampla, relacionada a mecanismos históricos e institucionais pelos quais os ciganos são constituídos socialmente e considerados sujeitos de intervenção dentro e fora do Estado.

A pesquisa buscou identificar as normativas que permeiam a tramitação do Estatuto no Senado Federal, analisar o uso do tempo como mecanismo de poder e compreender os significados das disputas políticas, inclusive no movimento cigano. A etnografia revelou regras formais e informais que tornam o processo legislativo instável e imprevisível, evidenciando como "pausas" e a sequência dos atos influenciam a aprovação de uma lei.

A tramitação do Estatuto também expõe disputas sobre o gerenciamento da alteridade, com diferentes atores disputando definir os direitos dos ciganos e quem deve representá-los, como demonstra a proposição do PL 2703/2020. Os processos legislativos envolvem articulações que extrapolam o Estado, constituindo sujeitos como os ciganos na trama do Estatuto. Assim, o trabalho contribui para repensar as fronteiras dos direitos humanos e evidenciar os jogos de poder na criação das leis, mostrando que o Estatuto mobiliza múltiplos atores e práticas na construção político-jurídica do sujeito cigano no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABÉLÉS, Marc. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Paris: Odile Jacob, 2000.

ABREU, Luiz Eduardo de Lacerda. *Os labirintos do Minotauro*: política, troca e linguagem. 1999. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

BEVILAQUA, Ciméa; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 43, n. 2, p. 105-140, 2000.

BIM, Eduardo Fortunato. A participação dos povos indígenas e tribais: oitivas na Convenção 169 da OIT, Constituição Federal e Instrução Normativa n. 1 da Funai. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 204, p. 203-229, 2014.

BRASIL. Apesar de restrição, grupos visitam Congresso nesta quinta-feira. *Agência Brasil*, Brasília, 12 mar. 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/apesar-de-restricao-grupos-visitam-congresso-nesta-quinta-feira. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Propostas legislativas. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, 2020. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS MULHERES, DA IGUALDADE RACIAL, DA JUVENTUDE E DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório de visita técnica Território Calon no Distrito Federal*. Brasília. 2016.

CABRAL, Antônio. Os efeitos processuais da audiência pública. *Boletim Científico* - Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, v. 6, n. 24/25, p. 41-65, jul./dez. 2007.

COMERFORD, John Cunha. *Fazendo a luta:* sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Pesquisa empírica em direito*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, Buenos Aires, n. 27, p. 19-52, 2008.

FIGUEIREDO, L. Valle. Instrumento da administração consensual: a audiência pública e a sua finalidade. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 230, p. 237-250, 2002.

FOUCAULT, Michel. *A história da sexualidade II*: o uso dos prazeres. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In:* GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In:* FELDMAN-BIANCO, Bela (org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas*. São Paulo: Global Universitária, p. 227-249, 1987.

LASCOUMES, Pierre. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'Année Sociologique*, v. 40, p. 43-71, 1990.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Enunciados.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/copy_of_enunciados/enunciados. Acesso em: 27 out. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Nota técnica n. 5/2018-6CCR.* 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Brasília, 2018. p. 8. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR_NotaTecnicaEstatutoCigano.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). *Protocolo de consulta – Povos Ciganos – Etnia Calon*. 6ª Câmara – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Minas Gerais, 2019. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/protocolos-de-consulta-dos-povos-indigenas/docs/protocolo-de-consulta-povos-ciganos-calon.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

MOONEN, Frans. *Anticiganismo*: os ciganos na Europa e no Brasil. 3. ed. Recife: s.n., 2011.

MUZZOPAPPA, Eva; VILLALTA, Carla. Los documentos como campo: reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, Bogotá, v. 47, n. 1, p. 13-42, jan/jun. 2011.

NADER, Laura. Para cima, antropólogos: perspectivas ganhas em estudar os de cima. *Antropolítica – Revista Contemporânea de Antropologia*, Niterói, n. 49, 2020.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3. ed. Brasília: Edições Câmara, 2013.

PEIRANO, Mariza. *A análise antropológica de rituais*. Brasília: Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 2000.

PEIRANO, Mariza. Apontamentos sobre rituais, eventos e política. *In:* ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 26., 2002, Caxambu. *Anais* [...] Caxambu: ANPOCS, 2002.

PEIRANO, Mariza. Etnografia e rituais. *In:* SEMINÁRIO *"A etnografia na trajetória de Mariza Peirano e Lia Zanotta Machado"*, 2015, Brasília. Brasília: Departamento de Antropologia,

Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://www.marizapeirano.com.br/diversos/2015_trajetoria_mariza_e_lia.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

SOARES, Evanna. Audiência pública no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 229, p. 259-283, jul./set. 2002.

TELLES, Vera da Silva. As fronteiras da lei como campo de disputas. *In:* PERALVA, Angelina; TELLES, Vera da Silva (orgs.). *Ilegalismos na globalização*: migração, trabalho e mercados. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 25-44, 2015.

VIOLÊNCIA LETAL CONTRA AS MULHERES E O PACOTE ANTIFEMINICÍDIO

LETHAL VIOLENCE AGAINST WOMEN AND THE ANTI-FEMINICIDE PACKAGE

ANTONIO B. DE ALMEIDA JUNIOR* | CYNTIA CAROLINA B. BRASILEIRO** | MELINA MARIA A. DE M. PAIVA***

RESUMO

Este artigo tenciona examinar a violência letal contra as mulheres no Brasil sob a luz das recentes alterações legislativas, considerando, ainda, o aumento das taxas de feminicídio nos últimos anos. A Lei nº 14.994/24, nominada de pacote antifeminicídio, alterou diversos dispositivos legais da legislação penal com o intuito de endurecer o tratamento dos crimes violentos cometidos contra as mulheres. A pesquisa ancorou-se em perspectivas que considera os determinantes socioculturais, as desigualdades estruturais, a invisibilidade estatal como fatores que corroboram para a vitimização letal de mulheres. Para fins metodológicos, examinou-se os textos legislativos brasileiros que trataram diretamente do delito de feminicídio na última década, assim como o levantamento de dados quantitativos produzidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). A análise dos dados resultou na percepção da insuficiência da lei como único viés de enfrentamento ao problema e à necessidade de políticas públicas que transformem as normas culturais que legitimam a violência praticada contra as mulheres.

Palavras-chave: Violência letal contra a mulher; Avanços legislativos; Pacote antifeminicídio (Lei nº 14.994/24).

ABSTRACT

This article examines lethal violence against women in Brazil in light of recent legislative changes, also considering the increase in femicide rates in recent years. Law No. 14.994/24, known as the anti-femicide package, amended several legal provisions of criminal law with the aim of toughening the treatment of violent crimes committed against women. The research was anchored in perspectives that consider sociocultural determinants, structural inequalities, and state invisibility as factors that contribute to the lethal victimization of women. For methodological purposes, we examined Brazilian legislative texts that directly addressed the crime of femicide in the last decade, as well as quantitative data collected by the Brazilian Public Security Forum (FBSP). Data analysis revealed the inadequacy of the law as the only means of addressing the problem and the need for public policies that transform the cultural norms that legitimize violence against women.

Keywords: Lethal violence against women; Legislative advances; Anti-feminicide package (Law n. 14.994/24)

*Mestrando em Ciências Sociais e Humanas (PPGCISH) pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), com pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Exerce a magistratura no Poder Judiciário do Estado do RN.
atoborjja@yahoo.com.br

**Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (2017). Docente junto ao Departamento de Ciências Sociais e Políticas e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
cyntiacarolina@uern.br

***Mestranda em Ciências Sociais e Humanas (PPGCISH) pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Possui graduação em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, com pós-graduação em Direito Processual pela Universidade do Amazonas (UNAMA). Atualmente é servidora pública (técnico administrativo) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).
melinaalves@uern.br

Recebido em: 11-8-2025 | Aprovado em: 17-5-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 METODOLOGIA; 2 FEMINICÍDIO: EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO NA AMÉRICA LATINA; 3 VIOLÊNCIA LETAL CONTRA AS MULHERES NO BRASIL E O PACOTE ANTIFEMINCÍDIO (LEI Nº 14.994/24); CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Os estudos sobre a violência contra a mulher têm desvelado sua complexidade e multifacetas, culminando num exercício que exige de pesquisadores compromisso com as mais diversas áreas, na tentativa de não pormenorizar fatores e variáveis fulcrais no estudo. Logo, as abordagens interdisciplinares e os dados quantitativos têm sugestionado pesquisas e indicadores que revelam que é alarmante e necessário se debruçar sobre o tema.

O conceito de gênero difundiu-se a partir da década de 1970[1] – fruto de discussões desenvolvidas por meio de movimentos sociais, sobretudo movimentos feministas –, como forma de rechaçar a ideia de determinismo biológico, a fim de se evidenciar que a construção das categorias homem e mulher variava cultural e historicamente. A máxima proferida por Beauvoir, "[...] ninguém nasce mulher; torna-se mulher"[2, p. 288], enfatiza que o ser homem e o ser mulher é uma construção social complexa, que não pode ser limitada a uma condição natural/biológica.

Desde o nascimento, incorporamos maneiras e gestuais, por meio dos processos de socialização, que nos ensina como se comporta *homens* e *mulheres*. Consolida-se assim estereótipos que moldam profundamente as crenças, percepções e expectativas da sociedade. Esses estereótipos reforçam os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres, influenciando desde a divisão das responsabilidades reprodutivas e familiares até a segregação do trabalho, refletindo-se no poder.

Corroborando com esta perspectiva e enquanto categoria analítica, o conceito de gênero é abordado neste artigo como "elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre diferenças socialmente percebidas entre sexos", sendo "uma forma primeira de significar as relações de poder"[3, p. 21]. Para Scott[4], o gênero fundamenta as relações de poder, e relaciona-se com diversas esferas que se imbricam mutuamente: 1) a dos símbolos culturalmente disponíveis; 2) a dos conceitos normativos que evidenciam interpretações desses símbolos culturalmente constituídos, como no caso da representação binária dos gêneros; 3) a da noção política, que dá sentido às instituições e organizações sociais; e, por fim, 4) a da constituição da identidade subjetiva dos sujeitos na vida social, em interação contínua com as outras esferas, ou seja, com os símbolos, normas e instituições.

[1] ALMEIDA, Heloísa Buarque de. *Gênero*. Campinas: Mulheres na Filosofia, 2020. Disponível em: https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/genero/. Acesso em: 03 fev. 2025.
[2] BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.
[3] SCOTT, Joan. *Gênero*: uma categoria útil para análise histórica. Nova Iorque: Columbia Univ.Press, 1989. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8891635/mod_resource/content/1/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf. Acesso em: 07 fev. 2025.
[4] *Ibid.*

Essa reiteração de comportamentos ensejará o que Butler[5] nominou de performatividade do gênero, no sentido de que as identidades de gênero estão em contínua produção e reprodução por meio de performances que podem seguir ou subverter a própria normatividade social. Quando existe a subversão de papéis, especialmente quando a mulher não corresponde aquilo que se espera dela na sociedade, surge o fenômeno da violência contra a mulher como resposta ao seu comportamento desviante, no intuito de restabelecer a ordem social-normativa vigente para os padrões de gênero que incluem a superioridade masculina e a subalternidade feminina, ocupando os homens os espaços públicos relativos ao poder político-econômico e as mulheres o espaço privado e o cuidado com os filhos[6].

Saffioti[7] avalia que as mulheres são vítimas de um processo de dominação-exploração social, engendrado em ordens sociais em que a figura patriarcal/homem é dominante hierarquicamente, gozando este de mais direitos e liberdades e da complacência estatal para que possa subjugar e explorar as mulheres, inclusive, dentro do espaço privado/doméstico.

Logo, a violência contra a mulher naturalizou-se socialmente, a ponto de tornar-se comum para as próprias vítimas, no que Pierre Bourdieu[8] nominou de violência simbólica, uma espécie de violência invisível às próprias vítimas, que ocorre por meio de uma força ou coação de natureza moral, emocional ou psicológica, que não é tangível, de modo que aquelas se tornam incapazes de questionar os próprios atos de violência sofridos.

Pesquisa do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), monitorando 8 estados brasileiros com altos índices de violência contra a mulher, aponta que os casos cresceram 22,04% entre 2022 e 2023[9]. No país, foram 1.492 casos de feminicídio registrados em 2024, apontando para o pior índice desde a criação do delito pela Lei nº 13.104/2015, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)[10]. Estas vidas são "aquelas que ousaram frustrar as expectativas do papel social esperado, foram alvejadas pelo machismo. Elas sofreram consequências que relatório algum pode mensurar ou resumir em números"[11].

Considerando a problemática, o presente artigo tenciona discutir mediante literatura, dados e leis propostas, o feminicídio no Brasil sob a luz das alterações legislativas recentes, considerando o aumento das taxas nos últimos anos. Para tanto, é fundante considerar que a

[5] BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*: feminismo e subversão da identidade. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

[6] ROMERO, Teresa Incháustegui. Sociología e política del feminicídio: algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 373-400, ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/qw7NskcdvZ9F9s7j6XhH5sL/?lang=es. Acesso em: 15 fev. 2025.

[7] SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 16, p. 115-136, 2016. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644541. Acesso em: 15 fev. 2025.

[8] BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2023.

[9] RAMOS, Sívia *et al*. *Elas vivem*: liberdade de ser e viver. Rio de Janeiro: CESeC, 2024. Disponível em: https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/03/RELATORIO_elas-vivem_fev24_-corrigido-WEB.pdf. Acesso em: 02 mar. 2025.

[10] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279. Acesso em: 29 jul. 2025.

[11] RAMOS, Sívia *et al*. *Elas vivem*: liberdade de ser e viver. Rio de Janeiro: CESeC, 2024. Disponível em: https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/03/RELATORIO_elas-vivem_fev24_-corrigido-WEB.pdf. Acesso em: 02 mar. 2025.

violência contra a mulher não se restringe a um período histórico específico. Presente em diversos contextos sociais e políticos e resultante de um longo processo de dominação e desigualdade de poder entre homens e mulheres, o que se vê é sobreposição da dominação masculina, sustentada por séculos através de estruturas sociais, políticas e culturais[12].

1 METODOLOGIA

A metodologia fundamenta-se em um levantamento teórico-bibliográfico acerca do fenômeno do feminicídio e suas implicações sociojurídicas, com enfoque na revisão de literatura nacional composta por livros, estudos acadêmicos (teses e dissertações) e artigos científicos em áreas como a sociologia, a antropologia e o direito.

Com abordagem interdisciplinar, os critérios de seleção bibliográfica consideraram: a) pertinência temática: buscou-se explorar a literatura sobre a violência letal contra a mulher não apenas no Brasil, mas, sobretudo, no contexto latino-americano b) atualidade: destacou-se a contribuição de autores(as) e pesquisadores(as) que abordam à temática em pesquisas recentes, sem abdicar das obras clássicas sobre o tema; e, c) reconhecimento acadêmico: a pesquisa foi realizada em base de dados científicas reconhecidas, tais como: Scielo, Repositório de teses e dissertações da Capes, levando também em consideração extratos de periódicos.

Em conjunto com a revisão bibliográfica, examinou-se os textos legislativos brasileiros que trataram diretamente do delito de feminicídio na última década, com enfoque nas mudanças ocorridas entre o primeiro marco legislativo, a Lei nº 13.104/15, e a recente Lei n° 14.994/2024, publicada em 09 de outubro de 2024.

Realizou-se, ademais, o exame de bancos de dados secundários pertencentes a entidades com referência na área da pesquisa, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Optou-se por dados atualizados que tratam do objeto estudado não apenas em um ano isolado, mas, sim, no decorrer de vários anos, com o fito de se analisar a complexidade e a persistência do problema.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu entre os meses de setembro e dezembro de 2024, com a seleção de textos a partir de descritores como “violência contra a mulher”, “violência letal contra a mulher”, “feminicídio”, “feminicídio e avanços legislativos”, “*pacote antifeminicídio*”, por meio do acesso a plataformas como *Scielo*, *Google* Acadêmico, revistas digitais e *sites*. Por fim, importa mencionar, com relação aos aspectos éticos da pesquisa, que o presente estudo buscou registrar as citações dos autores e das fontes bibliográficas utilizadas.

2 FEMINICÍDIO: EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO NA AMÉRICA LATINA

Tendo em vista tratar-se de fenômeno social complexo e multicausal, o feminicídio não pode ser visto e enfrentado por apenas um ângulo. Diversos fatores contribuem para a

[12] LERNER, Gerda. *A criação do patriarcado*: história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Editora Cultrix, 2019.

ocorrência da vitimização de mulheres – cultura patriarcalista, desigualdade estrutural, violências doméstica e urbana, invisibilidade estatal –, dificultando o adequado tratamento da temática.

Atribui-se a Diana Russel a criação do termo femicídio/feminicídio (*femicide*, em inglês), empregado pela primeira vez 1976, com o objetivo de chamar a atenção para a não acidentalidade da morte violenta de mulheres. No Brasil, as primeiras a utilizar o termo femicídio foram Heleith Saffioti e Suely Almeida, em obra intitulada "Violência de Gênero. Poder e Impotência", datada de 1995[13] [14].

Internacionalmente, o debate público sobre a categoria feminicídio ganhou destaque após o elevado número de assassinato de mulheres ocorrido no México, sobretudo em *Ciudad Juarez* (região de *Chihuahua*), na década de 1990. Incontáveis casos jornalísticos denunciaram as mortes violentas e desaparecimento de mulheres, muitas com sinais de violência sexual e tortura. Dita situação ensejou a atuação de grupos e organismos internacionais de proteção aos direitos humanos, culminando em uma discussão mais ampla sobre a situação das mulheres na América Latina[15].

Segundo Pasinato[16], o feminicídio revelaria a morte de uma mulher pelo simples fato de ser mulher. Para a autora, o crime teria duas características principais: (a) a vitimização letal de uma mulher de modo intencional e violento, fruto de uma discriminação baseada no gênero; e, (b) a violência fatal que culmina na morte de uma mulher não seria um evento isolado, mas, ao contrário, o ponto final de um *continuum* de terror, antecedido por outros incidentes de violência como agressões físicas e verbais, torturas, confinamentos, estupros.

Observa-se, assim, que, diferentemente da neutralidade presente no termo homicídio – ou até mesmo assassinato –, a utilização da expressão feminicídio tem o nítido intuito de revelar a natureza sexista presente neste delito, e sua ligação estreita com o processo histórico de subordinação-exploração das mulheres.

Outro caso revelador da violência estrutural e sistemática contra as mulheres é o de *Ciudad Juarez*, no México. Para se ter uma ideia do nível de violência sofrido pelas mulheres, *Juarez* tornou-se conhecida mundialmente como a "cidade que odeia mulheres"[17]. A descrição acerca do *modus operandi* das mortes em *Juarez* revela um verdadeiro cenário de terror, com corpos deixados em terrenos baldios e valas, com sinais de violência física, sexual, tortura, estrangulamento. Em outros casos, os corpos foram esquartejados e os órgãos sexuais das

[13] PASSINATO, Wânia. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 37, p. 219-246, jul./dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cpa/n37/a08n37.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

[14] MELLO, Adriana Ramos de. Feminicídios: uma análise sócio-jurídica do fenômeno no Brasil. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 140-167, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista72/revista72_140.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

[15] ROMERO, Teresa Incháustegui. Sociología e política del feminicídio: algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 373-400, ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/qw7NskcdvZ9F9s7j6XhH5sL/?lang=es. Acesso em: 15 fev. 2025.

[16] PASSINATO, Wânia. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 37, p. 219-246, jul./dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cpa/n37/a08n37.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

[17] MELLO, Adriana Ramos de. Feminicídios: uma análise sócio-jurídica do fenômeno no Brasil. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 140-167, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista72/revista72_140.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025, p. 155.

vítimas dilacerados (historicamente, o corpo/sexualidade da mulher constitui o espaço em que mais se tenta demonstrar a autoridade masculina)[18].

Contudo, a situação mexicana não pode ser considerada um caso isolado em latino-america, tida por uma das regiões mais perigosa para as mulheres no mundo. Examinando dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) sobre feminicídios íntimos (cometido por um homem com o qual a vítima convivia ou tivera uma relação íntima, de afeto ou familiar), Teresa Incháustegui Romero[19] registra que o continente americano é o segundo mais perigoso para a vida das mulheres.

O número elevado de feminicídios na América Latina ensejou a apresentação de denúncias em organismos internacionais, especialmente na ONU e a na OEA, que instaram seus estados-membros a firmarem o compromisso de enfrentar mais firmemente o problema da violência contra as mulheres, inclusive por meio da adoção de leis que tratassem especificamente do crime de feminicídio. Dito posicionamento tinha também a clara intenção de combater a invisibilidade do problema (até então considerado um problema de ordem privada das famílias – "em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher") e ensejar a produção de dados fiéis aos crimes ocorridos no cotidiano (muitas vezes as mortes de mulheres não recebiam tratamento e categorização diferenciada nas estatísticas do crime de homicídio).

Seguindo esta diretriz, verifica-se que, nas últimas décadas, vários países na América Latina alteraram suas leis criminais com o intuito de reconhecer a morte violenta de mulheres por questões de gênero como feminicídio/femicídio: Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Bolívia, Colômbia, Equador, Honduras, El Salvador, México, Peru, República Dominicana e Venezuela. Na Argentina e Chile, já há a previsão de prisão perpétua para casos envolvendo a morte violenta de mulheres[20].

3 VIOLÊNCIA LETAL CONTRA AS MULHERES NO BRASIL E O *PACOTE ANTIFEMINCÍDIO* (LEI Nº 14.994/24)

Por apresentar diversos matizes (cultural, social, de formação humana, econômico), o enfrentamento da problemática do feminicídio pelo poder público e sociedade tem se demonstrado extremamente complexo nos últimos anos, com poucos progressos e muitos desafios para o futuro.

Em que pese a existência de avanços nas últimas décadas – sobretudo no que diz respeito à visibilidade da questão e ao surgimento de políticas públicas específicas, muito ainda precisa ser feito, nas mais diversas áreas, especialmente nos sistemas de assistência,

[18] *Ibid.*

[19] ROMERO, Teresa Incháustegui. Sociología e política del feminicídio: algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 373-400, ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/qw7NskcdvZ9F9s7j6XhH5sL/?lang=es. Acesso em: 15 fev. 2025.

[20] Mello destaca os países que adotaram a nomenclatura feminicídio: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Honduras, El Salvador, México, Peru, República Dominicana e Venezuela; bem como os países que nominaram o delito como femicídio: Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá (MELLO, Adriana Ramos de. Feminicídios: uma análise sócio-jurídica do fenômeno no Brasil. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 140-167, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista72/revista72_140.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025).

segurança pública e justiça, fundamentais para a proteção das mulheres, que continuam a ser vitimadas em números alarmantes no Brasil.

O caminho de reversão desse quadro não tem sido simples. Fato que marcou negativamente o Brasil no cenário internacional, mas que ocasionou uma mudança de postura do Estado brasileiro frente à violência contra a mulher, foi a condenação no caso Maria da Penha *versus* Brasil, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Organização de Estados Americanos (OEA), no ano de 2001.

Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de tentativa de feminicídio (à época, homicídio) pelo seu ex-marido, um professor universitário e economista, no ano de 1983, quando residiam em Fortaleza/CE. Ao ser alvejada por um tiro de espingarda, ficou paraplégica. As investigações iniciaram-se ainda em 1983, com a denúncia do Ministério Público sendo oferecida em 1984. Em 1991, o réu foi condenado pelo tribunal do júri a 8 anos de prisão. Recorreu em liberdade e o julgamento foi anulado em 1992. Em 1996, em novo tribunal do júri, foi condenado a pena de 10 anos e 6 meses, recorrendo da condenação, mais uma vez, em liberdade. Apenas em 2002, quase 20 anos após o fato criminoso, o acusado foi preso para iniciar o cumprimento da pena. Em 2004, após cumprir apenas 2 anos de prisão, foi posto em liberdade[21].

O descaso do governo brasileiro em julgar e responsabilizar efetivamente o algoz de Maria da Penha ensejou uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH-OEA). Foi a primeira vez que a Comissão Interamericana recebeu e processou uma denúncia pelo cometimento de violência doméstica. Em 2001, como resultado do julgamento da Comissão, no Relatório nº 54 da OEA, o Brasil foi responsabilizado por negligência e omissão no tratamento da violência doméstica contra mulheres, recomendando-se a adoção de diversas medidas, dentre as quais a simplificação de procedimentos judiciais penais com o fito de se reduzir o tempo de tramitação dos processos. Além disso, o Estado brasileiro foi condenado a pagar uma indenização no valor de 20 mil dólares a Maria da Penha, o que ocorrera no ano de 2008, em solenidade pública, com o reconhecimento das falhas e um pedido formal de desculpas[22].

A condenação brasileira no âmbito da OEA ocasionou um processo de revisão das estratégias estatais e reestruturação das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e proteção dos direitos das mulheres. Uma das mudanças mais significativas foi a criação, no âmbito do Governo Federal, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), no ano de 2003, por meio da Lei nº 10.683/2003. A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) representou o primeiro marco de coordenação e integração, em âmbito nacional, das políticas públicas de proteção de direitos das cidadãs brasileiras. A partir de então, o Estado Brasileiro assumiu, definitivamente, o papel de promoção de políticas sociais visando a proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade e de superação de desigualdades por razões de gênero.

Por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), diversas iniciativas foram implementadas visando a reorganização das políticas públicas voltadas ao combate à violência contra as mulheres, podendo-se destacar os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), a criação do “Ligue 180”, a implementação do projeto “Casa da Mulher Brasileira”, o

[21] DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça.* São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.
[22] *Ibid.*

lançamento do programa "Mulher, Viver sem Violência", e a elaboração do projeto de lei de violência doméstica (PL nº 4.559/2004), mais tarde aprovado no Congresso Nacional (Lei nº 11.340/06), popularmente conhecida como Lei Maria da Penha – homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes.

Contudo, não obstante as ações e políticas sociais desenvolvidas no enfrentamento à violência contra as mulheres, elas continuavam a ser agredidas, violentadas, perseguidas e, muitas vezes, assassinadas dentro de suas próprias casas, vítimas de homens com quem se relacionavam (maridos, companheiros, ex-parceiros), demonstrando que a morte de mulheres é fruto da violência privada que perpassa as "relações intersubjetivas entre homens e mulheres, diferente do homicídio dos homens, que remete ao narcotráfico, às disputas territoriais, à violência urbana de todas as ordens, relacionadas ao espaço público"[23, p. 33].

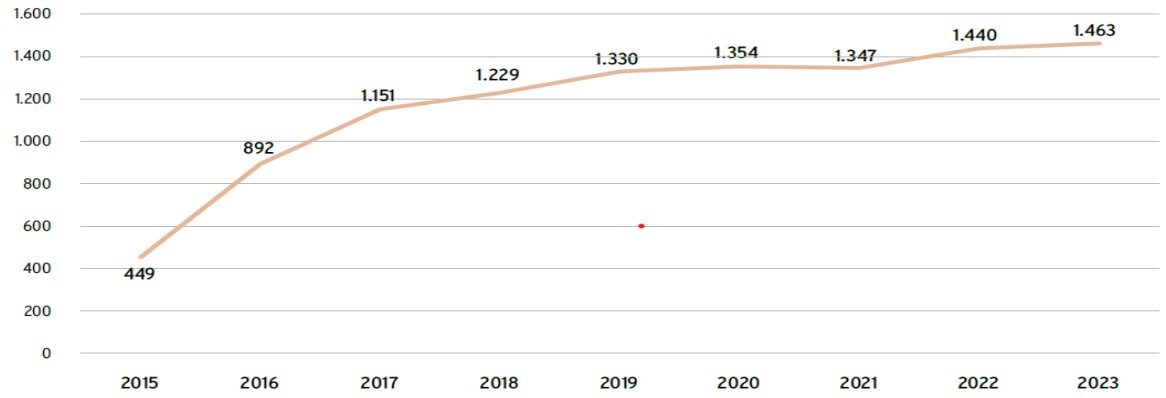
Os sucessivos fatos envolvendo a morte de mulheres noticiados na mídia nacional, sobretudo por seus companheiros ou ex-parceiros, bem assim a pressão de grupos feministas e organismos internacionais, fizeram com que a discussão da tipificação legal do crime de feminicídio ganhasse força no Congresso Nacional, o que culminou na aprovação, no ano de 2015, da Lei nº 13.104, que ficou conhecida como Lei do Feminicídio.

A proposta adotada pelo legislador pátrio foi de alteração do art. 121, § 2º, do Código Penal brasileiro, que dispõe sobre o crime de homicídio qualificado, a fim de acrescentar a figura do feminicídio no inciso VI do § 2º, na forma de qualificadora do crime de homicídio.

Contudo, mesmo após a criação do crime de feminicídio no ano de 2015, o Brasil é um dos países que tem enfrentado anualmente o aumento das taxas de morte de mulheres por questão de gênero, a revelar a complexidade e a persistência do problema. Nesse sentido, importante registrar a evolução do número de feminicídios no Brasil desde a criação do delito pela Lei nº 13.104, em 09 de março de 2015:

Figura 1

Vítimas de feminicídio (1). Números absolutos. Brasil (2015-2023).



[23] OLIVEIRA, Ana Carolina Gondim de A.; COSTA, Mônica Josy Sousa; SOUSA, Eduardo Sérgio Soares. Feminicídio e violência de gênero: aspectos sociojurídicos. *Revista Tem@*, Campina Grande, v. 16, n. 24/25, p. 21-43, jan./dez. 2015. Disponível em: http://revistatema.facisa.edu.br/index.php/revistatema/article/view/236/pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública[24].

E os dados e estatísticas mais recentes demonstram o quanto o problema apresenta-se desafiador na sociedade brasileira. Após quase 20 anos de vigência da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) e quase uma década da edição da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/15), os números de pesquisas recentes apontam para um cenário de aumento e recrudescimento da violência.

O *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública* indicou o crescimento de diversas formas de violência contra a mulher. Feminicídios (consumados ou tentados), ameaças, perseguições (*stalking*), violência psicológica, estupro, são exemplos de delitos contra a mulher que registraram aumento no último balanço comparativo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)[25]. Com relação à taxa de feminicídio, o estudo anteriormente citado revelou que, no ano de 2024, 1.492 mulheres foram vítimas de feminicídio no Brasil, sendo o maior número de vítimas já registrado desde a criação do crime (Lei nº 13.104/2015)[26].

É difícil apontarmos os fatores que repercutiram diretamente para o agravamento da questão nos últimos anos. Todavia, alguns pontos podem ser observados e merecem reflexão, conforme registrado pelo estudo Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil[27]. A primeira situação a ser examinada diz respeito ao desfinanciamento de políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres ocorrido na gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). Segundo estudo publicado via Nota Técnica pelo INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022 foi o ano de menor alocação orçamentária de recursos na área, pelo Governo Federal, em uma década[28].

Outro fator que merece destaque no cenário brasileiro é a recente ascensão política de grupos ultraconservadores. Sobretudo na última década, estes grupos desencadearam forte movimento nas redes sociais contra as políticas de promoção à igualdade de gênero. Como exemplo, citamos pesquisa desenvolvida pelo CENPEC – Centro de Pesquisa e Estudos em Educação, Cultura e Ação Comunitária, que registrou que o grupo Escola Sem Partido inseriu em sua plataforma de atuação o combate à igualdade de gênero. Este movimento, sob o pretexto de combater à suposta doutrinação política nas escolas, mobiliza ações que vão desde a intimidação de professores à propositura de projetos legislativos[29].

Não se pode olvidar, também, das dificuldades decorrentes da própria pandemia de COVID-19. Diversos obstáculos foram sentidos nesse período, alguns oriundos da própria necessidade de observância às normas de isolamento social, comprometendo diretamente as políticas voltadas ao acolhimento e atendimento especializado por equipes multidisciplinares,

[24] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Feminicídios em 2023*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/eca3a94f-2981-488c-af29-572a73c8a9bf/content. Acesso em: 03 mai. 2025.

[25] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279. Acesso em: 29 jul. 2025.

[26] *Ibid.*

[27] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Visível e invisível*: a vitimização de mulheres no Brasil. 4. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

[28] *Ibid.*

[29] *Ibid.*

assim como o próprio abrigamento de mulheres em situação de maior vulnerabilidade pessoal e familiar.

Conquanto tais questões sejam relevantes para explicar o agravamento da violência de gênero nos últimos anos, nenhuma delas é tão importante quanto a percepção de que a superação de preconceitos e valores sociais arraigados por centenas de anos não viria sem um processo reativo de pessoas e grupos que se encontram em uma posição socialmente privilegiada. Trata-se do chamado efeito *backlash.* Este efeito rebote está associado a avanços sociais e políticos – sobretudo nas áreas de direitos humanos, minorias e igualdade de gênero –, e tem por característica principal a reação de grupos tradicionais que se sentem desconfortáveis e/ou ameaçados com o surgimento de pautas de direitos de grupos considerados minoritários ou em posição de subordinação/exploração, como seria o caso das mulheres[30].

A reação dos grupos hegemônicos é encarada como uma tentativa de manutenção do *status quo*, de modo a resguardar e reafirmar suas posições sociais/normativas e estruturas de poder, por meio da construção de discursos agressivos, de tentativas de mudanças legislativas e, até mesmo, do uso de violência direta e extrema[31]. Porém, nenhum dos pontos destacados, isoladamente, é capaz de apresentar uma resposta fechada e única a um fenômeno tão complexo e multifacetado, como é o agravamento da violência letal contra as mulheres.

Um sentimento presente entre pesquisadores e profissionais que militam na área era a insuficiência da resposta estatal aos agressores, e objetivando endurecer o tratamento penal aos crimes violentos cometidos contra as mulheres, a Lei nº 14.994/24 – já nominada na mídia de *pacote antifeminicídio* –, alterou o Código Penal, o Código de Processo Penal, a Lei de Contravenções Penais, a Lei Maria da Penha, a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei de Execução Penal, modificando e incluindo diversos dispositivos na legislação criminal com o intuito de propiciar uma responsabilização penal mais condizente à complexidade e gravidade da situação vivenciada pelas mulheres no Brasil.

Com relação ao feminicídio, a Lei nº 14.994/24, *primeiro*, criou uma figura típica autônoma para o delito (art. 121-A, CP), que deixa de ser uma qualificadora do crime de homicídio, e *segundo*, elevou a pena de 12 a 30 anos para 20 a 40 anos. O feminicídio, pois, inaugura no Brasil a primeira previsão normativa de pena máxima de 40 anos, fato possível após o pacote anticrime (Lei nº 13.963/2019)[32].

No art. 121-A do Código Penal, o feminicídio está tipificado como o ato de "*Matar mulher por razões da condição do sexo feminino"*, e o § 1º do mesmo dispositivo legal considera que há razões da condição do sexo feminino quando o crime envolver: 1) violência doméstica e familiar; e, 2) menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Ditas

[30] FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Visível e invisível*: a vitimização de mulheres no Brasil. 5. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf?v=13-03. Acesso em: 31 jul. 2025.

[31] MARMELSTEIN, George. *Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional*: reações políticas ao ativismo judicial. Bolonha: *[s.n.],* 2016. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 31 de jul. 2025.

[32] LOPES, Iara Maria Machado; ROSA, Alexandre Morais da. *E nasce, com o feminicídio, a primeira pena de 40 anos no Brasil.* São Paulo: Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-out-11/e-nasce-com-o-feminicidio-a-primeira-pena-de-40-anos-no-brasil/. Acesso em: 17 abr. 2025.

hipóteses já eram reconhecidas pela Lei nº 13.104/15 (Lei do Feminicídio), não havendo inovação no ponto.

É importante registrar que, um pouco antes da edição do *pacote antifeminicídio*, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia reconhecido a inconstitucionalidade da tese da legítima defesa da honra em julgamentos envolvendo o crime de feminicídio (ADPF º 779-DF), por afrontar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero (arts. 1º, III, 5º, *caput*, CF), o que também representou importante avanço para a responsabilização penal dos agressores[33].

Com a criação de crime autônomo e elevação da pena, o Brasil segue a tendência internacional de tratamento mais rigoroso pelo legislativo e sistema de justiça criminal aos que cometerem o crime de feminicídio. A nível de América Latina, pesquisa apontada por Fernandes, Heemann e Cunha[34] destaca a possibilidade de prisão perpétua para a morte violenta de mulheres na Argentina e Chile, a pena máxima de 50 anos na Colômbia, e vários outros países que já estabeleciam o patamar máximo de 40 anos (México, Honduras, República Dominicana).

A título exemplificativo, na Argentina, no conhecido caso da morte da jovem Micalea Garcia, o acusado Sebastián Wagner foi condenado à pena de prisão perpétua no ano de 2017. Como destacam Fernandes, Heemann e Cunha, "a certeza de uma responsabilização eficiente e necessariamente rigorosa figura como um importante fator de conscientização social e de prevenção da violência, ao lado de políticas públicas" [35].

Não é demais lembrar que a existência de leis mais rigorosas e o cumprimento mais efetivo das penas impostas contribuem para uma maior sensação de segurança para as mulheres vítimas de violência. Mais uma vez tomando os *hermanos* como exemplo, importa citar que a Argentina está em 50º lugar e o Brasil em 115º no *Women Peace and Security Index (WPS)*, que compara e classifica os países considerando temas como segurança, justiça e inclusão de mulheres[36].

O *pacote antifeminicídio* também alterou dispositivos da Lei de Execução Penal (LEP), majorando os requisitos para a progressão de regime de pena no caso de feminicídio, passando o condenado a ter que cumprir 55% da pena aplicada para mudar de regime. Outrossim, a referida reforma vedou a concessão do benefício do livramento condicional. O objetivo das alterações é óbvio: estender o tempo efetivo de prisão dos que cometerem o feminicídio, evitando que em breve espaço de tempo já estejam em liberdade.

Ainda no campo da execução penal, a Lei nº 14.994/24 autorizou a transferência do condenado para estabelecimento penal distante do local de residência da vítima, ainda que localizado em outra unidade federativa. A alteração legislativa vai ao encontro da jurisprudência prevalente no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no sentido de inexistir direito

[33] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 779-DF*. Relator: Min. Dias Toffoli, Requerente: Partido Democrático Brasileiro, Brasília, 06 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361685556&ext=.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

[34] FERNANDES, Valéria Diez Scarance; HEEMANN, Thimotie Aragon; CUNHA, Rogério Sanches. *Novas medidas legislativas no enfrentamento à violência contra mulher*: análise da Lei nº 14.994/24. Salvador: Meu Site Juídico, 2024. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2024/10/10/novas-medidas-legislativas-no-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher-analise-da-lei-14-994-24/#_ftn12. Acesso em: 22 abr. 2025.

[35] *Ibid*.

[36] *Ibid*.

absoluto do apenado ao cumprimento da pena em seu estado de origem ou próximo à sua família[37].

Outro ponto relevante da Lei nº 14.994/24 diz respeito à alteração do art. 92 do Código Penal, que trata dos chamados efeitos extrapenais da condenação. A partir de agora, a condenação por crime cometido contra a mulher, em um contexto de relação afetiva, doméstica ou familiar, ou por motivação de menosprezo ou discriminação, na forma do art. 121-A, § 1º, CP, ensejará ao condenado 3 efeitos automáticos: 1) a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo; 2) a incapacidade de exercer o poder familiar relativo aos filhos; e, 3) a proibição de nomeação, designação ou diplomação para qualquer função ou mandato eletivo, até a extinção da pena.

No ponto, cabe destacar a previsão legal que impõe ao condenado a incapacidade para o exercício do poder familiar relativo aos filhos, evitando-se o fenômeno da chamada *violência vicária*, que é a hipótese de utilização da prole como instrumento para causar dor ou sofrimento à vítima mulher. Em situações mais dramáticas, os filhos chegam a sofrer violências graves, com consequências nefastas para suas vidas, e, em outros casos, são vitimadas letalmente.

A utilização dos filhos por agressores em discussões envolvendo a Lei de Alienação Parental (Lei nº 12.318/2010), ensejou o alerta pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como uma estratégia muito "utilizada por parte de homens que cometeram agressões e abusos contra suas ex-companheiras e filhos(as), para enfraquecer denúncias de violências e buscar a reaproximação ou até a guarda unilateral da criança ou do adolescente"[38, p. 96].

Com relação à Lei dos Crimes Hediondos, o *pacote antifeminicídio* tratou de incluir o feminicídio (art. 121-A, CP) dentre os crimes considerados hediondos, pelo desvalor social da conduta e sua extrema gravidade. No ponto, a alteração é apenas formal, uma vez que a figura do feminicídio criada pela Lei nº 13.104/15 já constava na classificação de crime hediondo.

As alterações da Lei nº 14.994/24, são válidas e podem ser comemoradas, haja vista a necessidade de um maior rigor no tratamento do problema, que tem se mostrado de difícil enfrentamento no Brasil. Contudo, a simples previsão legislativa de novos tipos penais ou a majoração de penas não são suficientes para a modificação de cenário tão complexo.

Não se pode olvidar que o simples recrudescimento das penas tende a ter impacto apenas marginal na dissuasão à prática de crimes quando não acompanhado por uma investigação criminal efetiva (certeza/probabilidade da punição) e políticas públicas que invistam em prevenção social (educação, conscientização coletiva).

Ainda no século XVIII, Cesare Beccaria já advertia que a certeza de uma responsabilização penal operava maior efetividade ao sistema criminal do que o temor de

[37] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Direito de cumprir pena em local próximo ao meio social e familiar não é absoluto*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social (STJ), 2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-04-18_17-15_Direito-de-cumprir-pena-em-local-proximo-ao-meio-social-e-familiar-nao-e-absoluto.aspx. Acesso em: 31 jul. 2025.

[38] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

uma pena maior, de forma que "a certeza de um castigo, mesmo moderado, sempre causará mais intensa impressão do que o temor de outro mais severo"[39, p. 87].

Por conseguinte, não basta uma punição mais rigorosa aos infratores, sendo necessário que o sistema de persecução penal funcione de modo efetivo e em tempo razoável, contribuindo para a diminuição da sensação de impunidade tão presente no Brasil, sobretudo em casos envolvendo crimes contra a vida[40].

Nesse contexto, as políticas públicas revelam-se imprescindíveis à construção de um novo horizonte. São ferramentas valiosas, capazes de mudar a realidade coletiva, quando bem planejadas e formatadas pelo Estado e sociedade civil, com potencial de reconstruir a realidade social.

A construção de redes de apoio e proteção, a criação de canais de denúncia (Ligue 180), a criação de abrigos, a capacitação de profissionais (assistentes sociais, delegados, promotores, juízes), e a criação de programas de reinserção econômica, são apenas alguns exemplos de políticas públicas necessárias à alteração de cenário tão desafiador.

Além disso, para se enfrentar um problema que se encontra profundamente enraizado nas estruturas sociais, faz-se necessário que o Estado crie e invista efetivamente em programas de educação e conscientização de gênero, com a finalidade de transformar as normas culturais que legitimam e dão sustentação à violência praticada contra as mulheres.

Se a vida das mulheres realmente importa para a sociedade e o Estado brasileiros, mudanças profundas precisam ser pensadas e implementadas. Enquanto não superado o processo histórico de inferioridade e subalternidade da figura feminina, dificilmente haverá avanços na temática da violência de gênero e, por consequência, do feminicídio.

■ CONCLUSÃO

As alterações da Lei nº 14.994/24, já nominada de *pacote antifeminicídio*, são válidas e podem ser comemoradas, haja vista a necessidade de um maior rigor no tratamento do problema, que tem se mostrado complexo e de difícil enfrentamento no Brasil.

Seguindo a tendência internacional, a criação de delito autônomo e a majoração da pena colocam o Brasil no rol de países que alteraram recentemente a sua legislação criminal para conferir tratamento mais rigoroso aos que cometerem o crime de feminicídio. Na América Latina, por exemplo, Argentina e Chile autorizam a prisão perpétua para a morte violenta de mulheres, na Colômbia a pena máxima pode chegar a 50 anos, e vários outros países estabelecem o patamar máximo de 40 anos (México, Honduras, República Dominicana).

Todavia, por se tratar de um fenômeno social complexo, multicausal, o feminicídio não pode ser visto e enfrentado por apenas uma perspectiva.

---

[39] BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

[40] Segundo dados do Instituto Sou da Paz, apenas 36% dos homicídios ocorridos em 2023 no país foram esclarecidos até o final de 2024 (INSTITUTO SOU DA PAZ. *Crimes contra a vida não recebem a devida atenção do poder público.* São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2025. Disponível em: https://soudapaz.org/crimes-contra-a-vida-nao-recebem-a-devida-atencao-do-poder-publico-apenas-36-dos-homicidios-foram-esclarecidos-em-2023-revela-pesquisa-do-instituto-sou-da-paz/. Acesso em: 10 out. 2025).

A simples previsão legislativa de novos tipos penais e a majoração das penas não são suficientes para o tratamento adequado da questão. O recrudescimento penal, desacompanhado de uma investigação criminal efetiva (certeza/probabilidade da punição) e de políticas públicas que invistam em prevenção social (educação, conscientização coletiva), tende a ter impacto apenas marginal na dissuasão à prática de crimes, pouco alterando a cenário social.

Nesse contexto, as políticas públicas revelam-se imprescindíveis à construção de um novo horizonte. São ferramentas valiosas, capazes de mudar a realidade coletiva, quando bem planejadas e formatadas pelo Estado e sociedade civil, com potencial de reconstruir a realidade social.

Ações governamentais implementadas nas últimas décadas revelaram-se importantes à proteção das mulheres, como a construção de redes de apoio e proteção, a criação de canais de denúncia (Ligue 180), a instituição de abrigos, a capacitação de profissionais (assistentes sociais, delegados, promotores, juízes etc.) e a criação de programas de reinserção econômica. São apenas alguns exemplos de políticas públicas necessárias à alteração de cenário tão desafiador.

Além disso, para se encarar um problema que se encontra profundamente enraizado em nossas estruturas sociais, faz-se necessário que o Estado crie e invista efetivamente em programas de educação e conscientização de gênero, com a finalidade de transformar as normas culturais que legitimam e dão sustentação à violência praticada contra as mulheres. Só assim, as mulheres poderão aspirar e ascender a um papel social distinto do existente na atual ordem social-normativa, afastando-se dos espectros da subalternidade e exploração, e ocupando espaços públicos de poder político-econômico até hoje cerceados ou limitados.

Contudo, essa é apenas uma aspiração. Pois, como advertem REYES-ESCALANTE *et al.*[41], em sociedades com altos índices de feminicídio (como é a realidade brasileira), há uma verdadeira internalização do pânico pelas mulheres, já que o simples fato de ser mulher é um fator de risco. Sair e imaginar "que tudo estará bem é uma condição putativa que se perde do horizonte de expectativas, por isso, à cada mulher resta o autocuidado e o alerta constante: nunca se sabe quem é o agressor (vizinho, parente, amigo, ou mesmo governo)!"[42].

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Heloísa Buarque de. *Gênero***.** Campinas: Mulheres na Filosofia, 2020. Disponível em: https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/genero/. Acesso em: 03 fev. 2025.

BEAUVOIR, Simone. *O segundo sexo***.** 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2023.

[41] REYES-ESCALANTE, Aida Yarira *et al*. Cidade do silêncio (Bordertown): cinema, violência urbana e feminicídios. *Revista Querubim*, Niterói, p. 08-20, ago. 2023. Disponível em: https://periodicos.uff.br/querubim/issue/view/2853. Acesso em: 25 mar. 2025.

[42] *Ibid.*

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Direito de cumprir pena em local próximo ao meio social e familiar não é absoluto*. Brasília: Secretaria de Comunicação Social (STJ), 2019. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-04-18_17-15_Direito-de-cumprir-pena-em-local-proximo-ao-meio-social-e-familiar-nao-e-absoluto.aspx. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 779-DF*. Relator: Min. Dias Toffoli, Requerente: Partido Democrático Brasileiro, Brasília, 06 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361685556&ext=.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero*: feminismo e subversão da identidade. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na justiça.* São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance; HEEMANN, Thimotie Aragon; CUNHA, Rogério Sanches. *Novas medidas legislativas no enfrentamento à violência contra mulher*: análise da Lei nº 14.994/24. Salvador: Meu Site Juídico, 2024. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2024/10/10/novas-medidas-legislativas-no-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher-analise-da-lei-14-994-24/#_ftn12. Acesso em: 22 abr. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Feminicídios em 2023*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/eca3a94f-2981-488c-af29-572a73c8a9bf/content. Acesso em: 03 mai. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Visível e invisível*: a vitimização de mulheres no Brasil. 4. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Visível e invisível*: a vitimização de mulheres no Brasil. 5. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf?v=13-03. Acesso em: 31 jul. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279. Acesso em: 29 jul. 2025

INSTITUTO SOU DA PAZ. *Crimes contra a vida não recebem a devida atenção do poder público.* São Paulo: Instituto Sou da Paz, 2025. Disponível em: https://soudapaz.org/crimes-contra-a-vida-nao-recebem-a-devida-atencao-do-poder-publico-apenas-36-dos-homicidios-foram-esclarecidos-em-2023-revela-pesquisa-do-instituto-sou-da-paz/. Acesso em: 10 out. 2025.

LERNER, Gerda. *A criação do patriarcado*: história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Editora Cultrix, 2019.

LOPES, Iara Maria Machado; ROSA, Alexandre Morais da. *E nasce, com o feminicídio, a primeira pena de 40 anos no Brasil.* São Paulo: Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-out-11/e-nasce-com-o-feminicidio-a-primeira-pena-de-40-anos-no-brasil/. Acesso em: 17 abr. 2025.

MARMELSTEIN, George. *Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional*: reações políticas ao ativismo judicial. Bolonha: *[s.n.],* 2016. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 31 de jul. 2025.

MELLO, Adriana Ramos de. Feminicídios: uma análise sócio-jurídica do fenômeno no Brasil. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 140-167, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista72/revista72_140.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

OLIVEIRA, Ana Carolina Gondim de A.; COSTA, Mônica Josy Sousa; SOUSA, Eduardo Sérgio Soares. Feminicídio e violência de gênero: aspectos sociojurídicos. *Revista Tem@*, Campina Grande, v. 16, n. 24/25, p. 21-43, jan./dez. 2015. Disponível em: http://revistatema.facisa.edu.br/index.php/revistatema/article/view/236/pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

PASSINATO, Wânia. "Femicídios" e as mortes de mulheres no Brasil. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 37, p. 219-246, jul./dez. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cpa/n37/a08n37.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

RAMOS, Sívia *et al*. *Elas vivem*: liberdade de ser e viver. Rio de Janeiro: CESeC, 2024. Disponível em: https://observatorioseguranca.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/03/RELATORIO_elas-vivem_fev24_-corrigido-WEB.pdf. Acesso em: 02 mar. 2025.

REYES-ESCALANTE, Aida Yarira *et al*. Cidade do silêncio (Bordertown): cinema, violência urbana e feminicídios. *Revista Querubim*, Niterói, p. 08-20, ago. 2023. Disponível em: https://periodicos.uff.br/querubim/issue/view/2853. Acesso em: 25 mar. 2025.

ROMERO, Teresa Incháustegui. Sociología e política del feminicídio: algunas claves interpretativas a partir de caso mexicano. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 373-400, ago. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/qw7NskcdvZ9F9s7j6XhH5sL/?lang=es. Acesso em: 15 fev. 2025.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 16, p. 115-136, 2016. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cadpagu/article/view/8644541. Acesso em: 15 fev. 2025.

SCOTT, Joan. *Gênero*: uma categoria útil para análise histórica. Nova Iorque: Columbia Univ.Press, 1989. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/8891635/mod_resource/content/1/G%C3%AAnero-Joan%20Scott.pdf. Acesso em: 07 fev. 2025.

GARANTISMO E RESPONSABILIDADE JUVENIL NA SOCIOEDUCAÇÃO: ENTRE PUNIÇÃO E PROTEÇÃO DE ADOLESCENTES

GUARANTISM AND JUVENILE RESPONSIBILITY IN SOCIO-EDUCATION: BETWEEN PUNISHMENT AND PROTECTION OF ADOLESCENTS

ERIK DÊNIO GOMES DE O. FILHO* | RAMON REBOUÇAS N. DE OLIVEIRA** | JAILSON ALVES NOGUEIRA ***

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a superação de pretensões morais na responsabilização juvenil a partir da matriz garantista. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o estudo revisita fases históricas da responsabilização juvenil, desde o tratamento penal indiferenciado até a consolidação da doutrina da proteção integral. O trabalho discute os critérios para aplicação das medidas socioeducativas, considerando a interface entre a natureza sancionatória e educativa. Conclui-se que o garantismo oferece um modelo equilibrado, que concilia a responsabilização do adolescente com o respeito à sua condição peculiar de desenvolvimento, priorizando medidas em meio aberto e a restrição da liberdade como exceção. A efetividade desse modelo, no entanto, depende de políticas públicas robustas e da superação de práticas menoristas ainda presentes no sistema de justiça juvenil. O artigo defende que a responsabilização adequada deve integrar aspectos da reprovação da conduta e da integração social, mirando as dimensões protetivas, pedagógicas, e reparadoras de danos.

Palavras-chave: Responsabilização juvenil; Garantismo; Ato Infracional; Medidas socioeducativas; Proteção Integral.

ABSTRACT

This article aims to analyze the overcoming of moral claims in juvenile accountability from the perspective of the garantist matrix. Through bibliographic and documentary research, the study revisits the historical phases of juvenile accountability, from undifferentiated penal treatment to the consolidation of the doctrine of integral protection. The work discusses the criteria for applying socio-educational measures, considering the interface between their sanctioning and educational nature. It concludes that the garantist approach offers a balanced model, reconciling the accountability of adolescents with respect for their peculiar condition of development, prioritizing open-environment measures and restricting freedom as an exception. The effectiveness of this model, however, depends on robust public policies and the overcoming of minoritarian practices still present in the juvenile justice system. The article argues that adequate accountability must integrate aspects of conduct reproach and social integration, aiming at the protective, pedagogical, and restorative dimensions of harm.

Keywords: Juvenile accountability; Garantism; Infractional act; Socio-educational measures; Integral protection.

*Doutorando pela Universidade de Brasília (UnB) Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Docente da Faculdade Vidal de Limoeiro do Norte (FAVILI).
erikd.oliver@gmail.com

**Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Sociais e Humanas e graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Docente da graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Coordenador do Projeto de Extensão Direitos Humanos na Prática. Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Educação Jurídica, Justiça Restaurativa e Socioeducação (NUPEJURES).
ramon.reboucas@ufersa.edu.br

***Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Ciências Sociais e Humanas e graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Vice- Coordenador do Projeto de Extensão Direitos Humanos na Prática. Vice-Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Educação Jurídica, Justiça Restaurativa e Socioeducação (NUPEJURES).
jailson.alves@ufersa.edu.br

Recebido em: 25-2-2026 | Aprovado em: 12-5-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 FASES DA RESPONSABILIZAÇÃO JUVENIL; 2 GARANTISMO E PROTEÇÃO INTEGRAL NA JUSTIÇA JUVENIL; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

■ INTRODUÇÃO

Discutir a responsabilidade juvenil, levando em conta o percurso histórico e as práticas violentas adotadas no passado com base em discursos e ideologias hoje consideradas intoleráveis, significa, em grande parte, tentar superar os resquícios ainda presentes desse cenário e da base teórica, principalmente jurídica, que o sustentou.

A análise histórica da responsabilização juvenil no Brasil exige considerar que a formação do sistema penal e menorista ocorreu em contexto imediatamente posterior ao regime escravocrata, no qual discursos jurídicos, médicos e criminológicos racializaram a pobreza, a infância abandonada, a imputabilidade penal e a delinquência. Assim, a passagem do menorismo à proteção integral não pode ser lida apenas como evolução interna do direito, mas como disputa política e social marcada pela permanência do racismo estrutural, pela seletividade do sistema de justiça e pela desigual distribuição de políticas públicas de educação, assistência social, saúde, cultura e profissionalização[1].

Sob a ótica da legalidade, definir a matriz de responsabilização juvenil mais adequada exige equilibrar perspectivas que frequentemente se opõem, avaliando se o jovem deve ser julgado pelo desvalor do ato cometido ou pela forma como conduz sua vida em relação à violência[2]. De um lado, o sistema indiferenciado pune o adolescente como se fosse adulto e desconsidera sua fase de desenvolvimento, enquanto, de outro, surge a visão que o destitui da condição de sujeito de direitos para transformá-lo em simples objeto de intervenção por parte do mundo adulto.

A resolução dessa contradição entre proteção e liberdade não ocorre pela simples escolha de uma tese como verdadeira em detrimento da outra, mas pela busca de um modelo que supere essa antinomia histórica. É fundamental estabelecer uma estrutura de responsabilidade que concilie a reprovação do ilícito com o respeito à condição peculiar de pessoa em

[1] Sobre a racialização da responsabilidade penal no pensamento criminológico brasileiro do final do século XIX, conferir Nina Rodrigues, para quem a análise da imputabilidade penal no Brasil deveria considerar as "condições de raça" e os diferentes graus de desenvolvimento mental e social atribuídos aos grupos que compunham a população brasileira. Em sua obra, o autor questionava se indígenas, negros africanos e mestiços poderiam responder penalmente "com igual plenitude de responsabilidade penal" perante a lei, sustentando, a partir de pressupostos evolucionistas e racialistas hoje incompatíveis com a ordem constitucional democrática, que a responsabilidade penal das chamadas "raças inferiores" não poderia ser equiparada à das "raças brancas civilizadas". De tal maneira, fica evidente a presença de discursos médico-jurídicos racializados na formação do pensamento penal brasileiro. RODRIGUES, Raymundo Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011, 95p. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/h53wj/pdf/rodrigues-9788579820755.pdf. Acesso em: 09 maio 2026. p. 43; 50.

[2] RENAUT, Alain. *A libertação das crianças.* Trad. Ana Rabaça. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

desenvolvimento, assegurando que o jovem seja tratado como cidadão dotado de direitos e deveres em um sistema que integre a sanção ao propósito de integração social.

Do ponto de vista moral, mesmo reconhecendo a relação intrínseca entre moralidade e direito, a questão não encontra uma solução mais tolerável do que aquela oferecida pelo direito positivo. Isso porque, quando a discussão gira em torno da responsabilidade jurídica, significa que a moralidade, por si só, não é mais suficiente para regular comportamentos desviantes em relação ao ordenamento jurídico (ilícitos). Assim, exige-se uma resposta estatal, que se traduz em uma sanção positivada, dotada de força legitimada, características que se distanciam do que seria puramente moral.

O presente artigo objetiva analisar a superação de pretensões morais na responsabilização juvenil a partir da perspectiva do garantismo jurídico. O trabalho busca fornecer uma resposta mais afinada aos parâmetros constitucionais e da legalidade democrática, considerando a conquista política e social juridificada na forma de direitos humanos e/ou direitos fundamentais.

Para evitar retrocessos no que diz respeito à responsabilização juvenil, a investigação segue no intento de superar (sem desprezar, o que seria, humanamente, inviável) as pretensões morais sobre a questão. Esse cenário redunda num esvaziamento em termos de conteúdos jurídicos, o qual passa a ser uma construção, mais segura e tolerável quando se tem como ponto de partida o direito positivado por decisões legitimadas pelo procedimento legislativo (ousando-se dizer, democraticamente)[3].

A metodologia adotada no trabalho consiste na pesquisa bibliográfica e documental, a partir da análise de artigos, livros e legislações que tematizam a responsabilização juvenil e a garantia de direitos fundamentais de adolescentes.

De forma específica, na tentativa de apresentar uma satisfatória escolha dentre as matrizes de responsabilização, abordam-se etapas históricas que envolveram (e envolvem) os adolescentes e o sistema penal, como o tratamento penal “indiferenciado”, a fase “tutelar” e o estágio da denominada “doutrina da proteção integral”.

Ademais, discutem-se critérios para aplicação das consequências (tidas como sancionadoras ou, puramente, educativas, ou ainda mistas) do descumprimento de norma penal/infracional proibitiva e sobre a natureza mesma desses efeitos desencadeados a partir da prática de um ilícito ou de uma conduta “não tolerável” (situação de risco ou irregular) pelos operadores jurídicos a partir de dado um ordenamento.

[3] Sobre a relação entre democracia e a ética da tolerância, João Maurício Adeodato assegura que “as democracias vivem a partir da domesticação da intolerância, pois democracia significa inclusão, regras comuns, reconhecimento do outro, fragmentação do poder. Pressupõe também certa desconfiança para com o caráter humano, sua auto-indulgência, sua vaidade. Como sistema político, a democracia procedimentaliza os meios de decisão e os esvazia de conteúdo ético, tomando diversos pressupostos dos quais é impertinente tratar aqui”. Adeodato conclui que “[...] a existência necessária da minoria pressupõe a convivência entre lados diferentes, justamente a tolerância que a democracia enseja, na medida em que garante a existência de maiorias e minorias, conceitos correlatos, que se exigem reciprocamente”. ADEODATO, João Maurício. Função retórica do direito na construção das fronteiras da tolerância. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 41, n. 48, p. 155-174, jul./dez. 2007. p. 156; 173.

Por fim, o artigo analisa a normatividade de dispositivos legais do sistema jurídico pátrio, sobretudo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/90) e da Constituição da República de 1988 e Lei do SINASE (Lei nº 12.594/12), a fim de se inferir, hermeneuticamente, uma compreensão legítima da mais adequada matriz de responsabilização juvenil, com base no direito positivo.

1 FASES DA RESPONSABILIZAÇÃO JUVENIL

Desde o século XIX, no Brasil, com o surgimento dos códigos penais, até 1919, crianças e adolescentes eram punidos penalmente, assemelhando-se à punição que era dada aos adultos. Esse período se caracterizou por seu caráter penal *indiferenciado*, ressalvadas algumas amenizações, ora pela desconsideração jurídica da conduta de crianças e adolescentes, ora pela redução temporal da pena a eles aplicada[4].

Este modo de fazer justiça juvenil é típico da denominada Escola Clássica[5], a qual se fundava num modelo punitivo ou penitenciário, considerando crianças e adolescentes como apenas "adultos em miniatura", submetidos, pois, ao mesmo tratamento e regras dados aos sujeitos "maiores de idade".

Essa acepção de indiferenciação penal, todavia, não pressupõe um vácuo de debate dogmático acerca das especificidades da infância no ocaso do século XIX. A insurgência contra o "literalismo estéril e anacrônico" da época já sinalizava que a imputabilidade não poderia se reduzir a um cálculo cronológico cego, especialmente diante da imprecisão do conceito de discernimento previsto no Código Criminal de 1830. Sustentava-se que a padronização etária ignorava as nuances do desenvolvimento psíquico, uma vez que a determinação de uma idade igual para todos os indivíduos seria incoerente diante da "disparidade no desenvolvimento de cada um" [6, p. 18, 47].

Ao término do século XIX, iniciou-se um movimento fincado na indignação moral com indiferença de regramento que conduzia crianças, jovens e adultos a um mesmo ambiente prisional. A partir desta mobilização, advieram as leis de "menores" e os tribunais especializados nestas questões[7].

Em que pese o aparente avanço em termos de conquista para crianças e adolescentes, pelo menos do ponto de vista jurídico-formal, a ideologia que predominou, neste desenvolvimento, foi o positivismo filosófico. A principal "conquista" foi separar adultos de crianças e adolescentes, porém permanecia a penalização dos "desvios" desses sujeitos, uma vez que, sob a égide desta forma de pensar, havia uma técnica estatal voltada à repressão com fins de

[4] ILANUD; ABMP; SEDH. UNFPA (orgs.). *Justiça adolescente e ato infracional*: socioeducação e responsabilidade. São Paulo: 2006.

[5] GONZÁLEZ, Carlos Vázquez; TÁRRAGA, María Dolores Serrano (editores). *Derecho penal juvenil*. Madrid: Dykinson, 2005

[6] BARRETO, Tobias. *Menores e loucos em direito criminal*. Ed. fac-sim, Brasília: Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496216. Acesso em: 09 maio 2026.

[7] ILANUD; ABMP; SEDH. UNFPA (orgs.). *Justiça adolescente e ato infracional*: socioeducação e responsabilidade. São Paulo: 2006.

estabelecer a ordem e responsabilizar crianças e adolescentes pelo aumento de criminalidade das grandes cidades[8].

Prevalecia, no ideário menorista[9], uma confusão conceitual[10, p. 202] entre crianças e adolescentes desassistidos socialmente, adolescentes pobres, sujeitos racializados e adolescentes autores de atos equiparados a crimes. A infância abandonada e a delinquência juvenil eram frequentemente tratadas como expressões de uma mesma desordem social, legitimando a aplicação de medidas indistintas a sujeitos em situações radicalmente diversas. Assim, pode-se nominar esse paradigma de criminógeno, já que criava uma figura sujeita à sanção sem observância à reserva legal, ao contraditório e à ampla defesa. Tal visão alcançou as legislações brasileiras, como o chamado Código de Mello Matos de 1927 e o Código de Menores de 1979.

Nessa fase, veiculava-se a pretensão de proteção por meio de real repressão arbitrária a direitos, sobretudo à liberdade do "menor desvalido". Dentro da concepção criminológica positivista autoritária, cuidava-se de aplicar a prevenção geral contra os "desvios de conduta" (reprovação moral e não tipicidade jurídica), zelando para que o menor em "situação irregular", já (pré)visto como futuro delinquente pudesse "aprender" a respeitar a lei, mesmo que não estivesse, no presente, em conflito com ela. Entretanto, pelo sistema, quem fosse enquadrado na situação irregular acabava conduzido à "faculdade criminal" dos reformatórios.

A internação era medida comum ao "menor abandonado" e ao "menor delinquente", pelo que a própria jurisprudência se esforçava para sustentar, acolhendo a natureza jurídica protetiva da restrição "pedagógica" de direitos. Assim, era uma "prerrogativa irrenunciável dos menores", exceto aqueles advindos das "famílias de bem"[11, p. 202], ou seja, em melhor situação socioeconômica.

O estágio *tutelar*, alicerçado na doutrina da situação irregular, caracterizou-se pela ausência de critérios dogmáticos precisos para a definição do injusto[12], operando como um mecanismo de controle sociopolítico da infância vulnerabilizada. A superação desse paradigma, contudo, transcende a mera internalização da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989, recusando a tese de que a transição para a proteção integral decorreu de um

[8] LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente:* a necessária efetivação dos direitos fundamentais – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 243p. – (Pensando o Direito no Século XXI; v. 5).

[9] Por menorismo, Saraiva entende que é "todo agir fundado na lógica da Doutrina da Situação Irregular". SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de direito penal juvenil:* adolescente e ato infracional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 72.

[10] MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

[11] MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

[12] Pertinente a indagação Martha de Toledo Machado: "Como, pois, pode o cidadão comportar-se segundo a compreensão do injusto? [...] Ainda mais quando a pessoa é criança ou adolescente. Portanto, pessoa em processo de formação da sua personalidade, em processo de compreensão das regras do convívio social, de introjeção dessas regras e de construção dos mecanismos psíquicos internos de controle dos próprios impulsos para obediência dessas regras". MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003. p. 205.

exclusivo influxo normativo internacional. No cenário brasileiro, a ruptura com a matriz menorista foi forjada nas tensões do processo de redemocratização, emergindo de uma crítica radical aos dispositivos autoritários de contenção social e de uma ampla articulação de setores da sociedade civil e entidades de defesa de direitos.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 consolidam-se como o resultado de uma densa disputa política e social, e não como uma simples substituição legislativa do Código de Menores. A inclusão da prioridade absoluta e do princípio da proteção integral no texto constitucional reflete uma agência política coletiva que logrou deslocar o adolescente da condição de objeto de intervenção estatal para a de sujeito pleno de direitos. Assim, a etapa da responsabilidade infracional contemporânea nasce da síntese entre a mobilização social e a constitucionalização dos direitos fundamentais, estabelecendo um regime que vincula a responsabilização do jovem à incorporação definitiva dos parâmetros internacionais de direitos humanos.

A responsabilidade no modelo *protetivo* (doutrina da proteção integral) é imposta, neste instante histórico, em face do reconhecimento da cidadania de crianças e adolescentes, os quais são diferentes pela especificidade tida na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento (biológico, intelectual, cultural, social, econômico, político, etc.). Porém, é importante observar que esses sujeitos são dotados de personalidade jurídica, possuindo, também, o direito de participar da vida social, familiar, comunitária e, obviamente, estatal, como expressão de sua libertação[13].

Além do modelo tutelar ou de proteção, González e Tárraga[14] apresentam o modelo chamado de *educativo*, o modelo de responsabilidade, e um novo sistema que preza pela despenalização, desinstitucionalização, devido processo e desjudicialização, inclusive modelos de justiça reparadora. Contudo, o esquema tripartido (indiferenciado/tutelar/proteção integral), ora apresentado, é suficiente para compreender os contornos mínimos da problemática e propor respostas.

Seguindo esse paradigma, portanto, negar-lhes responsabilização seria já discriminar negativamente, reduzindo-os a meros objetos[15]. Se podem participar, estão sujeitos a deveres jurídicos que, se não atendidos, redundam em sua responsabilização[16]. Esse modelo de justiça juvenil apresenta-se como aquele equalizador e, ao mesmo tempo, suplantador de um paternalismo ingênuo tutelar, uma espécie de penalização cega e arbitrária decorrente do sistema indiferenciado.

---

[13] GONZÁLEZ, Carlos Vázquez; TÁRRAGA, María Dolores Serrano (editores). *Derecho penal juvenil*. Madrid: Dykinson, 2005.

[14] *Ibid.*

[15] NOGUEIRA, Jailson Alves; OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. Crianças e adolescentes: de meros objetos de intervenção a sujeitos de direitos e deveres. *C&D-Revista Eletrônica da FAINOR*, Vitória da Conquista, v.12, n.1, p. 53-74, jan./abr. 2019. Disponível em: https://scholar.archive.org/work/dwevm6kb6ve3xgbnffqukvg3xi/access/wayback/http://srv02.fainor.com.br/revista/index.php/memorias/article/download/858/448. Acesso em: 25 fev. 2026.

[16] Ora, partilha-se aqui do pensamento de Alain Renaut, para o qual "o conceito de sujeito de direito exige a capacidade de imputação, portanto a responsabilidade e, por conseguinte, só pode ser sujeito de direito "o indivíduo obrigado", ou seja, aquele para o qual certos actos podem mostrar-se como dependentes de um dever". RENAUT, Alain. *A libertação das crianças.* Trad. Ana Rabaça. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. p. 307.

Com efeito, por meio da juridificação das garantias de crianças e adolescentes, bem como da positivação das sanções pelos ilícitos praticados por aqueles indivíduos, garante-se uma ampliação da liberdade da infância e juventude em contraste à vontade subjetiva e discricionária de "cuidar" imposta pelo mundo adulto, ao passo que se legitima a restrição de direitos pelo aspecto da legalidade[17].

Reivindica-se, neste ponto, uma positivação dos limites legais da proteção[18] para políticas públicas no sentido de recompor direitos fundamentais dos sujeitos, não apenas estabelecer como meta "moral", fora do direito positivo, mas proteger a sociedade sem prejuízo à personalidade e à cidadania dos adolescentes. Assim, fortalece-se a ideia de que "é ilusório e disfuncional um conceito de fundamento ético, de direitos subjetivos, de direitos humanos ou de dignidade da pessoa humana, que esteja fora do direito positivo e a ele superior"[19, p. 216].

Para além da mera legalidade, da garantia da reserva legal, um ambiente efetivamente garantista exige observância ao princípio da estrita legalidade, como uma técnica legislativa direcionada à exclusão dos arbítrios e discriminações[20, p. 202]. Trata-se, portanto, da "construção das colunas mestras do Estado de direito, que tem por fundamento e fim a tutela das liberdades do indivíduo frente às variadas formas de exercício arbitrário de poder"[21, p. 07].

Constituir, previamente, os perigosos da sociedade, enseja em um direito penal do inimigo, com tendência para um direito penal do autor e não do fato. Todavia, no caso da responsabilização de adolescentes, há um sério risco de se praticar ações fincadas nas concepções menoristas, sob o prisma da pedagogia da violência.

Além disso, presta-se desfavor à noção de responsabilização, pois se aplica uma sanção, mas diz-se ser apenas uma prática educacional, difundindo uma imagem de impunidade, quando se está, juridicamente e de fato, atacando, à margem da lei, a esfera de direitos do adolescente.

Nesse enredo, o desafio é extirpar as práticas menoristas fundadas na má aplicação do ECA, que consagra a Doutrina da Proteção Integral com a responsabilização de crianças e adolescentes, aplicando-lhes a medida socioeducativa de natureza pedagógica. A problemática central é concretizar um entendimento hermenêutico mais afinado com a normatividade da Constituição e com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989[22], numa linha

[17] CAETANO, L. A. O.; BAZON, M. Rezende. Ato Infracional na Adolescência: Revisão Integrativa dos Estudos na Perspectiva da Teoria Geral da Tensão. *Cadernos de Psicologia*, v. 3, n. 3, p. 21, 19 out. 2023. Disponível em: https://cadernosdepsicologia.org.br/index.php/cadernos/article/view/169. Acesso: 25 fev. 2026.

[18] Assume-se aqui a posição de que, ao discurso persuasivo do direito positivo cumpre resolver o problema central (objeto) da ciência do direito, qual seja, a decidibilidade dos conflitos. OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira. *Dogmática jurídica como tecnologia da decisão*: a ideologia do discurso do direito e sua legitimação, 171 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró/RN, 2010.

[19] ADEODATO, João Maurício. Tolerância e conceito de dignidade da pessoa humana no positivismo ético. *Revista Mestrado em Direito*, Osasco, ano 8, n. 2, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.36751/rdh.v8i2.244. Acesso em: 25 fev. 2026.

[20] MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

[21] FERRAJOLI, Luigi *et al*. *Direito e razão*: teoria do garantismo penal. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 2006.

[22] Segundo Alain Renaut (2002), os princípios promulgados no texto da Convenção de 1989 são de aplicação obrigatória por parte dos Estados, refletindo em suas legislações nacionais, já que não se constituiu apenas declaração ética, mas estatuto jurídico.

em que garantismo não significa tutela, e proteger não importe em tolher a liberdade a despeito da legalidade.

Frise-se que, para um grupo de notória vulnerabilidade, a única discriminação legitimável seria a de índole positiva. Portanto, não se autorizaria, a partir deste ângulo, tratar adolescentes autores de atos infracionais à margem da matriz garantista, tanto do ponto de vista material como processual. Assim sendo, não se admitiriam um juízo de culpabilidade mais severo, a não aceitação de excludentes de ilicitude e a aplicação de medida restritiva de direito sem um claro e prévio delineamento por contornos objetivos do fato ilícito praticado.

O paradigma da proteção integral juvenil se sustenta numa espécie de inimputabilidade especial, situação prescrita pelo art. 228 da Constituição Federal de 1988, afastando a incidência da pena imposta aos adultos[23].

Quando o direito fundamental à educação não for prestado pelo Estado e/ou pela sociedade, haverá um crédito por parte do sujeito. Assim, a efetivação desse direito não deve vir apenas como resposta estatal motivada pela defesa da sociedade ou como um "brinde" do Estado no momento de uma "falha" ou de um "desvio de conduta" quando encontrado o adolescente em "situação irregular" ou no momento em que está na condição de "menino de rua"[24] ou "pivete"[25].

Também, não se pode utilizar do pretexto de educar para impor o cumprimento de medida socioeducativa, já que sua aplicação é destinada a adolescentes que praticam ato infracional, ou seja, ato definido na lei penal como crime ou contravenção penal, como disposto no artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Ora, a inimputabilidade especial consubstancia-se em razão do aspecto protetivo da sanção infracional decorrente da prática de ilícito definido acima. Assim, o caráter de proteção, de tutela (no sentido atribuído pela doutrina da proteção integral), acompanha a sanção infracional, mas o contrário não pode ocorrer. Ou seja, não se deve, sem o cometimento da infração, valorar negativamente a pessoa pela insuficiência histórica de acesso a políticas públicas e trajetória de violações de direitos a ponto de imprimir-lhe uma sanção "a reboque": educar pela sanção como se não houvesse efeitos nefastos, sobretudo para adolescentes, mesmo que não tenha a conduta se amoldado a um fato típico, antijurídico e culpável. Nesses

[23] MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

[24] Essa condição, inclusive, na maioria das vezes, desenvolve nos adolescentes um senso de conformismo às situações de exclusão e dominação ou influenciam no início de suas transgressões como recurso de satisfação e sobrevivência. DIAS, Fabiana Kelmene Lira de Mendonça. Relação entre o fracasso escolar e o ato infracional: uma revisão de literatura. *Epistemologia e Práxis Educativa - EPEduc*, [*S. l.*], v. 7, n. 1, p. 1–17, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufpi.br/index.php/epeduc/article/view/5330. Acesso em: 25 fev. 2026.

[25] Como assevera Martha de Toledo Machado, a evolução histórica do Direito e da sociedade brasileira, a hipocrisia no tratamento da matéria resultou insustentável: ruiu a confusão conceitual carência/deliquência e seu corolário de que a natureza da medida imposta ao jovem que praticou ilícito era protetiva. A evolução histórica do Direito e da sociedade brasileira, a hipocrisia no tratamento da matéria resultou insustentável: ruiu a confusão conceitual carência/deliquência e seu corolário de que a natureza da medida imposta ao jovem que praticou ilícito era protetiva. MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

casos, um adulto imputável teria tratamento mais benéfico e o Estado sequer lhe sujeitaria à "pedagogia".

Se a medida socioeducativa a que está sujeito o adolescente autor de ato infracional tem natureza "premial" ou positiva, tal característica está em não ser idêntica à pena criminal adulta, em ser excepcional e breve, e não no fato de poder ser "assegurada" sob o frágil argumento de melhor interesse do adolescente.

2 GARANTISMO E PROTEÇÃO INTEGRAL NA JUSTIÇA JUVENIL

A partir da escolha da matriz que privilegia o fato (direito penal do fato) ao invés de dirigir a sanção em função da qualificação do indivíduo (direito penal do autor)[26], queda-se, conformando-se à normatividade constitucional, a uma visão garantista sobre a responsabilidade juvenil, o que se coaduna com a doutrina da proteção integral e uma atuação mais condigna e cidadã, dialogando com o ECA.

Tendo em vista que ao ato infracional corresponde uma responsabilização (consequência jurídica), depreende-se que o sistema de responsabilização do inimputável (afinal, os adolescentes não se sujeitam à pena criminal como os adultos) não sustenta a impunidade, mas, pela condição de pessoa em desenvolvimento, impõe tratamento diferenciado, tanto no âmbito legal (garantismo) como na aplicação da medida sancionadora (caráter educativo).

Por esse prisma, fugindo-se à índole menorista da "proteção", a qual incide sem um devido processo legal, sob um pseudoargumento de teor pedagógico, tenciona-se construir uma visão pautada na legalidade de qualquer prática adotada em relação ao sujeito de direitos, como no caso de adolescentes[27]. Trata-se, portanto, de positivar os padrões de intervenção estatal.

A pretexto de concretizar os direitos de crianças e adolescentes, o Estado não pode, à margem da legalidade, impor medidas contra a vontade do próprio "beneficiado". As posturas afirmativas e "positivas" do Estado para concretizar direitos fundamentais devem zelar pela intangibilidade dos cidadãos e não os obrigar à aceitação[28]. Percebe-se o nítido caráter de sanção das medidas socioeducativas: embora possuam finalidade de (re)educar, culminam por (re)significar a repressão e uso do aparelho estatal sancionador, uma vez que o adolescente é sujeito passivo da persecução infracional.

[26] Para maior compreensão das contradições entre direito penal do inimigo (do autor) e a promoção dos direitos humanos, pode-se consultar: OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. Direito penal do inimigo em cotejo com os direitos humanos. *In: Coletânea de direitos humanos e fundamentais*. / Lauro Gurgel de Brito *et al* (orgs.). – Mossoró (RN): Edições UERN, 2016. 308p.

[27] Trata-se apenas de um recorte metodológico, o qual não despreza tratamento semelhante à criança e ao adulto como sujeito de direitos.

[28] Mesmo falando-se em matrícula e frequência obrigatórias a estabelecimentos de ensino, a meta subjetiva da (sócio)educação não é alcançada sem o consentimento do indivíduo a ser educado, uma vez que o processo de ensino-aprendizagem faz do estudante um participante (sujeito) ativo.

Destarte, além de se vedar um tratamento ao adolescente "mais severo que o destinado aos adultos"[29, p. 72], cumpre conferir eficácia social às conquistas legais alcançadas. A título de exemplo, podemos citar o inciso XLVI do art. 5º, da Constituição Federal de 1988, que prevê que "a lei regulará a individualização da pena [...]". Apesar de adolescentes não estarem sujeitos ao cumprimento de pena, a decisão deve levar em consideração o seu estágio peculiar de desenvolvimento.

Neste ponto, cabe significar hermeneuticamente o termo "pena" como resposta estatal a ilícitos definidos como pena ou contravenção penal, pelo que se enquadra na definição legal de ato infracional do art. 103, do ECA: "considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal".

Ainda, tratando do cumprimento das medidas, o inciso XLVIII, do art. 5º, da Constituição, traz o preceito de que "a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado". Analogamente, no ECA, seu artigo 123, prevê que "a internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração".

Em vários dispositivos, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente frisam a noção de autoridade judiciária competente[30]. Obviamente, assegura-se ao adolescente a presunção de não culpabilidade do inciso LVII, do art. 5º, Constituição Federal: "ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória". Assim como o inciso LV, do mesmo artigo, prescreve que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

O Estatuto da Criança e do Adolescente preceitua, nos incisos, do artigo 111, garantias processuais, tais como: pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, mediante citação ou meio equivalente; igualdade na relação processual, podendo confrontar-se com vítimas e testemunhas e produzir todas as provas necessárias à sua defesa; defesa técnica por advogado; assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, em observância ao preceito constitucional do acesso à ordem jurídica justa; direito de ser ouvido pessoalmente pela autoridade competente; e direito de solicitar a presença de seus pais ou responsável em qualquer fase do procedimento.

Ainda, a defesa técnica, por meio de advogado, a igualdade na relação processual e a garantia do conhecimento pleno e formal da atribuição de ato infracional são pontos frisados pelo artigo 227, §3°, inciso IV, da Constituição, ao abordar aspectos da proteção especial destinada à criança e ao adolescente.

---

[29] SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de direito penal juvenil:* adolescente e ato infracional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

[30] Normativamente, é o que expressa o inciso LIII, do art. 5º, da Constituição de 1988: "ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente". Assim como procede o inciso LXI, do artigo 5º da Constituição: "ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei". Na mesma linha, acerca da imputação de autoria de ato infracional, o artigo 106 do Estatuto da Criança e do Adolescente assegura que "nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente".

Para zelar pela incolumidade moral do adolescente, a identificação criminal também será excepcional, como preveem os incisos LVIII, art. 5º, da Constituição e o art. 109, do ECA, pelo que o adolescente civilmente identificado não será submetido à identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada.

Seguindo a normativa dos incisos LXII, LXIII e LXIV, do art. 5º, a detenção do adolescente e o local onde se encontre serão comunicados imediatamente (*incontinenti*) ao juiz competente e à família do jovem ou à pessoa por ele indicada. Também lhes serão informados acerca dos seus direitos. Soma-se a isso o direito à identificação dos responsáveis por sua apreensão e sua apresentação deve ser comunicada à autoridade judiciária competente. Tal diretriz foi assimilada pelos arts. 106 e 107, do Estatuto.

Em face da condição peculiar do adolescente, sustentamos a tese da excepcional e breve restrição de liberdade prescrita pelo inciso V, do §3°, do artigo 227, da Constituição, corroborada pelos incisos LXV e LXVI, ambos do art. 5°, os quais expressam que deve ser relaxada a prisão ilegal (por exemplo, a que não for breve e excepcional) e que não se admite a restrição da liberdade quando for possível a liberdade provisória.

Nesse sentido, o art. 107, do ECA, deixa evidente que a liberação imediata é a regra, quando da apreensão do jovem em flagrante infracional, sob pena de responsabilidade da autoridade coatora. Por sua vez, o art. 108 baliza o limite temporal da internação antes de sentença, bem como fixa critérios para apreensão provisória, fundamentada em indícios suficientes de autoria e materialidade cumulada com necessidade imperiosa da medida.

Para se combater a repugnante nota de arbitrariedade, típica do modelo tutelar e oriunda da subjetividade e discricionariedade, a necessidade da internação provisória deve ser, minimamente, rigorosa, de modo a se exigir do magistrado que fundamente de forma mais objetiva possível, por exemplo, analogamente, firmando a existência dos requisitos da prisão preventiva, prevista no artigo 312, do Código de Processo Penal.

Firma-se, assim, a aplicabilidade da reserva legal, corolário do devido processo legal, em obediência ao inciso LIV, do art. 5º, da Constituição, o que vem expresso no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 110. Desse modo, são asseguradas "ao menor de 18 anos acusado da prática de conduta típica, antijurídica e culpável garantias fundamentais de cunho individual e processual"[31, p. 464], visando a proteção integral[32], independente da superdimensão social que tenta justificar a violência e espoliação dos direitos desse segmento social quando do cometimento de atos infracionais[33].

[31] GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. O princípio do devido processo legal na apuração do ato infracional. *Revista Direito e Liberdade* (Edição Especial), Mossoró/RN, v. 3, n. 1, p. 461-470, set. 2006. Disponível em: https://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/292. Acesso: 25 fev. 2026.

[32] GUIMARÃES, André. Ontologias da adolescência e ato infracional: uma revisão integrativa da década (2011-2020). *Physis:* Revista de Saúde Coletiva, v. 33, p. e33008, 2023. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/physis/2023.v33/e33008/. Acesso: 25 fev. 2026.

[33] LUCENA, Cledna Dantas. O fenômeno da ideologia e a criminalidade infantojuvenil. *Revista Katálysis*, v. 19, p. 73-80, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/qV5SzxNLtZH5LQjVrw6dhQN/?format=html&lang=pt. Acesso em: 25 fev. 2026

Nessa perspectiva, a matriz garantista transcende a dimensão estritamente processual de contenção do arbítrio para operar como um imperativo ético-político de neutralização da seletividade penal. Trata-se de impedir que a vulnerabilização social e a clivagem racial sejam transmutadas, por meio de uma hermenêutica estigmatizante, em fundamentos implícitos de periculosidade, resgatando o direito penal do fato em oposição ao direito penal do autor. O adolescente em conflito com a lei não se reduz a uma abstração dogmática, mas constitui um sujeito historicamente situado, cuja trajetória é atravessada por uma sucessão de violações de direitos[34].

A aplicação da lei deve observar o princípio da proporcionalidade, cabendo ao juiz, e não ao legislador, a tarefa de avaliar a adequação entre a sanção aplicada e o fato praticado. No caso concreto, o magistrado deve interpretar conceitos como a "capacidade de cumprimento", as "circunstâncias e gravidade da infração" (conforme o art. 112, § 1°, da Lei n° 8.069/90), bem como as "necessidades pedagógicas do adolescente" e o "fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários" (arts. 100 e 113 da mesma lei). Dessa forma, observa-se que a densificação do princípio da legalidade demanda decisões que levem a sério a condição peculiar de desenvolvimento do adolescente.

A Lei n.º 12.594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), ao regulamentar a execução das medidas socioeducativas firma que seus objetivos, nos termos do art. 1º, §2º, incisos I ao III, devem (I) se voltar à "responsabilização", incentivando a reparação, (II) se voltar à "integração" social por meio da garantia de direitos, e (III) evidenciar a "desaprovação" nos limites da sentença. Tais metas se alinham ao que este trabalho defende, sendo o desafio posto a implementação de políticas públicas necessárias.

A socioeducação, portanto, não pode ser reduzida a uma estratégia pedagógica de correção moral do adolescente. No âmbito do SINASE, ela corresponde a uma política pública de atendimento socioeducativo voltada à execução das medidas aplicadas ao adolescente autor de ato infracional, articulando responsabilização, garantia de direitos, integração social e limites legais à intervenção estatal. Por isso, a medida socioeducativa deve ser compreendida como resposta jurídico-pedagógica vinculada à legalidade e ao Plano Individual de Atendimento (PIA), e não como compensação tardia de violações anteriores ou como sanção fundada na pobreza, na raça, na vulnerabilidade familiar, escolar ou territorial do adolescente.

Essa compreensão também se projeta no Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, instrumento de planejamento e coordenação da política socioeducativa em âmbito nacional. O Plano Nacional evidencia que a efetividade do SINASE depende de articulação federativa, intersetorialidade, qualificação técnica, monitoramento, participação social e integração com políticas de educação, saúde, assistência social, cultura, esporte, profissionalização e convivência familiar e comunitária. Assim, o garantismo não se realiza apenas pela previsão abstrata de garantias processuais, mas pela existência concreta de programas, serviços, equipes

[34] Dados do Levantamento Nacional do SINASE de 2024 corroboram essa urgência ao revelarem que 72% dos jovens em regime de restrição e privação de liberdade são pretos ou pardos. BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Levantamento Nacional do SINASE 2024*. Brasília, DF: MDHC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_Nacional_SINASE_2024.pdf. Acesso em: 09 maio 2026.

e fluxos institucionais capazes de impedir que a medida socioeducativa reproduza a seletividade penal e o menorismo que pretende superar[35].

É necessário que haja uma concretização adequada do princípio da legalidade, de modo a permitir a aplicação de técnicas mais adequadas à realidade dos adolescentes, incluindo a Justiça Restaurativa[36], com foco na reparação do dano e intercomunicação entre o ofensor e a comunidade, em contato (quando possível) com a vítima[37].

Isso inclui a possibilidade de utilizar uma variedade de sanções, que podem ser aplicadas de forma alternada ou combinada, além de definir critérios claros para a privação de liberdade, quando necessária[38]. Também são relevantes mecanismos como a transação e a suspensão processual, que podem contribuir para uma resposta mais justa e eficaz[39]. A resposta sancionatória deve buscar atenuar ou até mesmo suprimir a sanção, quando cabível, mas nunca agravá-la[40].

Desse modo, consegue-se conciliar a ideia de responsabilizar o adolescente pelo desvalor do fato e por sua consequência jurídica com a consideração de suas necessidades concretas de atendimento socioeducativo. Isso não conduz a um desvalor da pessoa, nem autoriza que vulnerabilidades sociais, familiares, escolares, raciais ou territoriais sejam convertidas em fundamento autônomo de punição. Ao contrário, tais elementos devem orientar a individualização da medida, atribuindo sanções socioeducativas mais afinadas com as vicissitudes e elementos do caso concreto, nos limites da legalidade, para assegurar que a resposta estatal seja proporcional, garantista e articulada à proteção integral.

Em síntese, pode-se sancionar pela ilicitude da conduta, impondo uma medida socioeducativa, a fim de, em conformidade com os limites legais, especificar a responsabilidade pela condição idiossincrática do agente infrator. Todavia, repele-se qualquer punição, sob o pretexto de proteger, sem que haja a prática tipificada do ato infracional.

---

[35] A aprovação do Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo para o decênio 2026-2036 pelo CONANDA, em março de 2026, consubstancia o adensamento da governança federativa no âmbito do SINASE, estabelecendo o horizonte estratégico para a coordenação das ações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Como instrumento estruturante apresentado pelo MDHC, a nova matriz decenal fixa as diretrizes, metas e prioridades necessárias à qualificação do atendimento em todo o território nacional, assegurando a continuidade do planejamento estatal para além de transições conjunturais. Sobretudo, este marco reforça o imperativo ético-político de uma socioeducação antirracista, vinculando a responsabilização juvenil à neutralização de seletividades históricas e à reafirmação definitiva do paradigma da proteção integral. BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Conanda aprova novo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo durante assembleia em Brasília (DF)*. Brasília, DF: MDHC, 20 mar. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2026/marco/conanda-aprova-novo-plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-durante-assembleia-em-brasilia-df?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 09 maio 2026.

[36] Ainda, de acordo com o art. 35, inciso III, da Lei do SINASE, a execução das medidas socioeducativas deve priorizar práticas ou medidas restaurativas e, sempre que possível, atender às necessidades das vítimas.

[37] AGUINSKY, Beatriz; CAPITÃO, Lúcia. Violência e socioeducação: uma interpelação ética a partir de contribuições da Justiça Restaurativa. *Revista Katálysis*, v. 11, p. 257-264, 2008.

[38] GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. Perspectiva da Liberdade nos Modelos de Responsabilização Juvenil. Brasil, Portugal e Espanha. *Revista da Faculdade de Direito*, Mossoró/RN, ano 1, n. 1, 2010.

[39] ASQUIDAMINI, Fabiane; BARBIANI, Rosangela; SUGIZAKI, Eduardo. Adolescentes em medida socioeducativa: violência ou violação de direitos? Revisão de literatura. *Revista Subjetividades*, v. 15, n. 1, p. 113-123, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/ZTxVqDmVwhFCwtnq4zksdHD/. Acesso em: 25 fev. 2026.

[40] GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. *Culpa na Responsabilidade do Adolescente*. Relatório apresentado no Curso de Mestrado, da Faculdade de Direito, da Universidade de Lisboa, em setembro de 2007.

Logo, tende-se a repelir o desvalor da pessoa como elemento da culpabilidade, uma vez que esta peculiar situação de pessoa em desenvolvimento se mostra mais como escudo contra a intervenção estatal do que como ponto de abertura para imposição de medidas pretensamente pedagógicas[41] e protetivas[42]. Há de haver, então, uma perspectiva conciliadora entre o vetor repressivo e o socioeducador, amparado na legalidade para definir o ilícito e flexível para punir, imperando um Estado-sancionador, mas aberto ao diálogo[43].

Dessa forma, querendo-se proteger, mesmo na ausência de ilícito, então, que não se puna. Não se quer punir, mas apenas "socioeducar", então, retire o teor de sanção da medida, decorrente do seu caráter impositivo e restritivo. Por fim, se a consequência é a punição (sanção socioeducativa), defina-se o ilícito (reserva legal) e garanta-se um devido processo legal, com o contraditório e a ampla defesa. A doutrina da proteção integral exige, até, uma forma mais estreita da legalidade até para os elementos do ato infracional (tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade), considerando a inimputabilidade especial.

Reconhecem-se as necessidades pedagógicas e protetivas próprias da pessoa em desenvolvimento, bem como as violações de direitos que podem atravessar sua trajetória. Contudo, qualquer ato de tutela, proteção ou socioeducação decorrente da prática de ilícito deve encontrar tipos definidos, limites legais e sanções tão precisas, proporcionais e amenas quanto possível, a fim de evitar tanto a impunidade juvenil quanto o desrespeito às garantias individuais do adolescente, coisificação ou indiferenciação.

■ CONCLUSÃO

Conclui-se que a responsabilização juvenil deve ser pautada por um equilíbrio entre o desvalor da conduta praticada pelo adolescente e sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. A sanção aplicada ao jovem infrator não pode se limitar a uma mera resposta punitiva, mas deve considerar a necessidade de ressocialização, integração social e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A individualização da medida socioeducativa é essencial, levando em conta não apenas a gravidade do ato infracional, mas também as circunstâncias pessoais e sociais do adolescente, bem como suas necessidades pedagógicas.

O direito, como instrumento de controle social, tem o desafio de compatibilizar as expectativas morais e jurídicas que permeiam a discussão sobre a responsabilização juvenil, considerando o ponto de maior antítese entre as matrizes de responsabilização. De um lado, há a demanda por justiça e segurança social. De outro, há a necessidade de respeitar a condição

[41] ASQUIDAMINI, Fabiane; BARBIANI, Rosangela; SUGIZAKI, Eduardo. Adolescentes em medida socioeducativa: violência ou violação de direitos? Revisão de literatura. *Revista Subjetividades*, v. 15, n. 1, p. 113-123, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/ZTxVqDmVwhFCwtnq4zksdHD/. Acesso em: 25 fev. 2026.

[42] VERONESE, Josiane Rose Petry; SANTOS, Danielle Maria Espezim. Responsabilização estatutária e os avanços do penalismo. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 17, n. 112, p. 393-412, 2015. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1119. Acesso: 25 fev. 2026.

[43] GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. Perspectiva da Liberdade nos Modelos de Responsabilização Juvenil. Brasil, Portugal e Espanha. *Revista da Faculdade de Direito*, Mossoró/RN, ano 1, n. 1, 2010.

peculiar de desenvolvimento do jovem, garantindo que a sanção não se transforme em uma mera reprodução do sistema penal adulto.

Nesse contexto, a matriz garantista de responsabilização juvenil, fundamentada na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), apresenta-se como a mais adequada para lidar com a complexidade do tema, uma vez que busca conciliar a proteção dos direitos fundamentais dos adolescentes com a necessidade de responsabilização pelos atos infracionais, sem perder de vista os princípios da legalidade, proporcionalidade e devido processo legal.

Um ponto crítico para a efetivação dessas garantias é a tensão entre a necessidade de proteger o adolescente e a demanda por punição. A sociedade, muitas vezes, vê o adolescente em conflito com a lei como um "problema" a ser resolvido. Essa visão pode levar a uma coisificação do adolescente, tratando-o como um objeto de intervenção estatal, em vez de um sujeito de direitos.

Além da simples consequência factual da punição, a pretensão de alcançar a ressocialização do indivíduo por meio de método pedagógico-sancionatório que inclui a restrição de direitos pode assumir feição moralizante, sobretudo quando busca suprir-lhe uma suposta deseducação ou impor-lhe uma obediência tolerável (docilidade) aos valores fundantes do ordenamento jurídico positivo, ainda que tal intento se apresente sob argumentação de teor mais ético-moral do que propriamente jurídico.

A restrição da liberdade, por exemplo, deve ser uma medida excepcional e breve, priorizando-se sempre as medidas em meio aberto. A internação, quando necessária, deve ser aplicada com rigorosos critérios de proporcionalidade e necessidade, garantindo que o adolescente tenha acesso a educação, saúde e atividades que promovam seu desenvolvimento integral. A garantia do princípio da legalidade, nesse contexto, não significa abrir espaço para arbitrariedades, mas sim adaptar a resposta estatal às peculiaridades do caso concreto, sempre com base em critérios decisórios objetivos e transparentes.

Além disso, é fundamental que o sistema de justiça juvenil seja permeado por uma perspectiva restaurativa, que busque a reparação dos danos causados pelo ato infracional e a reconciliação entre o adolescente, a vítima e a comunidade. A justiça restaurativa, nos termos do art. 35 da Lei do SINASE, oferece uma alternativa ao modelo punitivo tradicional, promovendo o diálogo e a responsabilização de forma mais humana.

A discussão desta temática aponta que a mobilização da sociedade, especialmente da juventude, na construção de políticas públicas e na definição de diretrizes para a responsabilização juvenil é essencial. A juventude precisa ser ouvida e ter espaço para influenciar as decisões que afetam sua vida, inclusive no que diz respeito ao sistema de justiça juvenil. A integração das matrizes de responsabilização, longe de ser uma solução eclética, reflete a complexidade do tema e a necessidade de um modelo que respeite os direitos fundamentais dos adolescentes, sem perder de vista a segurança social.

Em síntese, a matriz garantista de responsabilização juvenil, aliada à doutrina da proteção integral, oferece um caminho promissor para a superação dos desafios atuais. No entanto, sua efetividade depende de um compromisso coletivo com a garantia dos direitos dos adolescentes, do investimento em políticas públicas de qualidade e da construção de um sistema de justiça juvenil mais justo, humano e eficaz.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício. Função retórica do direito na construção das fronteiras da tolerância. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, v. 41, n. 48, p. 155-174, jul./dez. 2007.

ADEODATO, João Maurício. Tolerância e conceito de dignidade da pessoa humana no positivismo ético. *Revista Mestrado em Direito*, Osasco, ano 8, n. 2, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.36751/rdh.v8i2.244. Acesso em: 25 fev. 2026.

AGUINSKY, Beatriz; CAPITÃO, Lúcia. Violência e socioeducação: uma interpelação ética a partir de contribuições da Justiça Restaurativa. *Revista Katálysis*, v. 11, p. 257-264, 2008.

ASQUIDAMINI, Fabiane; BARBIANI, Rosangela; SUGIZAKI, Eduardo. Adolescentes em medida socioeducativa: violência ou violação de direitos? Revisão de literatura. *Revista Subjetividades*, v. 15, n. 1, p. 113-123, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/ZTxVqDmVwhFCwtnq4zksdHD/. Acesso em: 25 fev. 2026.

BARRETO, Tobias. *Menores e loucos em direito criminal*. Ed. fac-sim, Brasília: Senado Federal, 2003. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496216. Acesso em: 09 maio 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Conanda aprova novo Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo durante assembleia em Brasília (DF)*. Brasília, DF: MDHC, 20 mar. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2026/marco/conanda-aprova-novo-plano-nacional-de-atendimento-socioeducativo-durante-assembleia-em-brasilia-df?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 09 maio 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Levantamento Nacional do SINASE 2024*. Brasília, DF: MDHC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_Nacional_SINASE_2024.pdf. Acesso em: 09 maio 2026.

CAETANO, L. A. O.; BAZON, M. Rezende. Ato Infracional na Adolescência: Revisão Integrativa dos Estudos na Perspectiva da Teoria Geral da Tensão. *Cadernos de Psicologia*, v. 3, n. 3, p. 21, 19 out. 2023. Disponível em: https://cadernosdepsicologia.org.br/index.php/cadernos/article/view/169. Acesso: 25 fev. 2026.

DIAS, Fabiana Kelmene Lira de Mendonça. Relação entre o fracasso escolar e o ato infracional: uma revisão de literatura. *Epistemologia e Práxis Educativa - EPEduc*, [*S. l.*], v. 7, n. 1, p. 1–17, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufpi.br/index.php/epeduc/article/view/5330. Acesso em: 25 fev. 2026.

FERRAJOLI, Luigi *et al*. *Direito e razão*: teoria do garantismo penal. São Paulo: editora revista dos tribunais, 2006.

GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. O princípio do devido processo legal na apuração do ato infracional. *Revista Direito e Liberdade* (Edição Especial), Mossoró/RN, v. 3, n. 1, p. 461-470, set. 2006. Disponível em: https://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/292. Acesso: 25 fev. 2026

GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. *Culpa na Responsabilidade do Adolescente***.** Relatório apresentado no Curso de Mestrado, da Faculdade de Direito, da Universidade de Lisboa, em setembro de 2007.

GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. Perspectiva da Liberdade nos Modelos de Responsabilização Juvenil. Brasil, Portugal e Espanha. *Revista da Faculdade de Direito*, Mossoró/RN, ano 1, n. 1, 2010.

GONZÁLEZ, Carlos Vázquez; TÁRRAGA, María Dolores Serrano (editores). *Derecho penal juvenil*. Madrid: Dykinson, 2005

GUIMARÃES, André. Ontologias da adolescência e ato infracional: uma revisão integrativa da década (2011-2020). *Physis:* Revista de Saúde Coletiva, v. 33, p. e33008, 2023. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/physis/2023.v33/e33008/. Acesso: 25 fev. 2026.

ILANUD; ABMP; SEDH. UNFPA (orgs.). *Justiça adolescente e ato infracional*: socioeducação e responsabilidade. São Paulo: 2006.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente:* a necessária efetivação dos direitos fundamentais – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. 243p. – (Pensando o Direito no Século XXI; v. 5).

LUCENA, Cledna Dantas. O fenômeno da ideologia e a criminalidade infantojuvenil. *Revista Katálysis*, v. 19, p. 73-80, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/qV5SzxNLtZH5LQjVrw6dhQN/?format=html&lang=pt. Acesso em: 25 fev. 2026.

MACHADO, Martha de Toledo. *A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos*. São Paulo: Manole, 2003.

NOGUEIRA, Jailson Alves; OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. Crianças e adolescentes: de meros objetos de intervenção a sujeitos de direitos e deveres. *C&D-Revista Eletrônica da FAINOR*, Vitória da Conquista, v.12, n.1, p.53-74, jan./abr. 2019. Disponível em: https://scholar.archive.org/work/dwevm6kb6ve3xgbnffqukvg3xi/access/wayback/http://srv02.fainor.com.br/revista/index.php/memorias/article/download/858/448. Acesso em: 25 fev. 2026.

OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. *Dogmática jurídica como tecnologia da decisão*: a ideologia do discurso do direito e sua legitimação, 171 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró/RN, 2010.

OLIVEIRA, Ramon Rebouças Nolasco de. Direito penal do inimigo em cotejo com os direitos humanos. *In: Coletânea de direitos humanos e fundamentais*. / Lauro Gurgel de Brito *et al* (orgs.). – Mossoró (RN): Edições UERN, 2016. 308p.

RENAUT, Alain. *A libertação das crianças.* Trad. Ana Rabaça. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

RODRIGUES, Raymundo Nina. *As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2011, 95p. Disponível em: https://static.scielo.org/scielobooks/h53wj/pdf/rodrigues-9788579820755.pdf. Acesso em: 09 maio 2026.

SARAIVA, João Batista Costa. *Compêndio de direito penal juvenil:* adolescente e ato infracional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VERONESE, Josiane Rose Petry; SANTOS, Danielle Maria Espezim. Responsabilização estatutária e os avanços do penalismo. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 17, n. 112, p. 393-412, 2015. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1119. Acesso: 25 fev. 2026.

CRIMES AMBIENTAIS NA FLONA ARARIPE: UM ESTUDO NA PRIMEIRA FLORESTA NACIONAL DO BRASIL

ENVIRONMENTAL CRIMES IN THE ARARIPE NATIONAL FOREST: A STUDY OF BRAZIL'S FIRST NATIONAL FOREST

PEDRO GEORGE SALES TORRES* | CRISTOVÃO TEIXEIRA RODRIGUES SILVA***

RESUMO

A Floresta Nacional do Araripe, no Estado do Ceará, criada em 1946 e considerada a primeira unidade de conservação dessa categoria no Brasil, motivou esta pesquisa, que busca identificar quais objetivos das Florestas Nacionais e do Plano de Manejo da Flona Araripe são mais afetados pelos crimes ambientais praticados na área entre maio de 2023 e outubro de 2024. Estabeleceram-se como objetivos específicos: compreender o sistema jurídico de tutela das Florestas; apresentar a Floresta Nacional do Araripe e seu plano de manejo; e analisar dados de órgãos de fiscalização sobre crimes ambientais no período investigado. O percurso metodológico inclui objetivos exploratórios, natureza básica, abordagem quali-quantitativa, caráter exploratório e procedimentos mistos envolvendo levantamento bibliográfico, análise documental e estudo de caso. Foram consultados seis órgãos fiscalizatórios, que registraram 49 procedimentos investigativos no período. Conclui-se que tais órgãos atuam sem articulação entre si e, por vezes, desconhecem a delimitação de suas competências, o que pode indicar subnotificação decorrente de falhas fiscalizatórias. A maioria dos atos investigados envolve danos à fauna e à unidade de conservação, incêndios, desmatamento e poluição, comprometendo os objetivos de conservação ambiental, o uso sustentável dos recursos e a proteção dos ecossistemas.

Palavras-chave: Floresta Nacional do Araripe; unidades de conservação; crimes ambientais; tutela jurídica das florestas; órgãos de fiscalização ambiental.

ABSTRACT

The Araripe National Forest, located in the state of Ceará and established in 1946 as the first conservation unit of its kind in Brazil, served as the starting point for this research. The study seeks to identify which objectives of National Forests and of the Araripe National Forest Management Plan are most affected by environmental crimes committed in the area between May 2023 and October 2024. The specific objectives were: to examine the legal framework governing National Forests; to present the Araripe National Forest and its management plan; and to analyze data from oversight agencies concerning environmental crimes recorded during the study period. The methodological approach combines exploratory aims, a basic research orientation, a mixed qualitative–quantitative design, and procedures involving a literature review, document analysis, and case study techniques. Six enforcement agencies were consulted, which together reported 49 investigative procedures within the timeframe examined. The findings indicate that these agencies operate with little coordination and at times lack clarity regarding their respective mandates, a situation that may contribute to underreporting due to enforcement gaps. Most of the incidents investigated involved harm to wildlife and to the conservation unit itself, as well as fires, deforestation, and pollution, thereby undermining objectives related to environmental conservation, the sustainable use of resources, and the protection of ecosystems.

Keywords: Araripe National Forest; conservation units; environmental crimes; legal protection of forests; environmental enforcement agencies

* Advogado. Pós-graduando em Direito Público e Direito e Processo do Trabalho. Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA).
pedrogeorge.profissional@gmail.com

** Professor do Curso de Direito da Universidade Regional do Cariri - URCA. Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - PPGEd/UFRN. Mestre em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba - PPGCJ/UFPB.
cristovao.teixeira@urca.br

Recebido em: 25-11-2025 | Aprovado em: 20-3-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; METODOLOGIA; 1 O DIREITO AMBIENTAL, A TUTELA JURÍDICA DAS FLORESTAS E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO; 2 O CARIRI CEARENSE E A FLORESTA NACIONAL DO ARARIPE (FLONA ARARIPE); 3 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA FLONA ARARIPE E OS CRIMES AMBIENTAIS REGISTRADOS NO PERÍODO ANALISADO; 3.1 INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ; 3.2 INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELA POLÍCIA CIVIL DO CEARÁ; 3.3 INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELO INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; 3.4 INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; 3.5 INFORMAÇÕES FORNECIDAS PELA POLÍCIA FEDERAL; 4 CRIMES AMBIENTAIS NA FLONA ARARIPE: CONTRASTES EM FACE DOS OBJETIVOS DO PLANO DE MANEJO E À ESPÉCIE DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Os danos ambientais, no último século, têm sido um vetor de preocupação sobre a conservação ambiental. O Direito, enquanto ciência que regula a vida em sociedade, passou a tutelar o bem ambiental em várias normativas legais no plano internacional, bem como no âmbito nacional. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagra uma tutela geral de promoção e proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como determina que o Estado deve aplicar sanções penais e administrativa àqueles que lesam o meio ambiente (art. 225, *caput* e §3º, CF – Brasil, 1988). A previsão constitucional de responsabilização criminal a quem atenta contra o meio ambiente, foi posteriormente regulada pela Lei Federal n.º 9605/1998, a Lei de Crimes Ambientais.

Ao lado das determinações repressivo penais e administrativas, a CF/88 determina a adoção, por parte do Poder Público, de medidas que visem proteger, preservar e restaurar processos ecológicos essenciais. Os incisos do art. 225 elencam diversas medidas, entre as quais está a definição de áreas de especial proteção[1]. Em razão disso, elaborou-se a Lei 9.985/2000, que institui Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esse sistema cria uma rede nacional de espaços privilegiados para a conservação de recursos naturais e processos ecológicos, submetendo-as a um regime jurídico específico, conforme sua estrutura administrativa e objetivos específicos.

Esta pesquisa localiza-se no entrecruzamento dessas normas legais, relacionando formas de degradação ambiental, especificamente em áreas naturais especialmente protegidas, e o comprometimento dos objetivos de preservação e conservação ambiental desses espaços. Além de uma análise teórica, complementa-se a pesquisa por meio de uma análise empírica, a partir da ocorrência de crimes ambientais na Floresta Nacional do Araripe (Flona Araripe), uma unidade de conservação federal da espécie Floresta Nacional, concebida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as quais objetivam o uso múltiplo sustentável

[1] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília-DF, 1988.

dos recursos florestais e a pesquisa científica. Ela é a primeira Floresta Nacional do Brasil, criada pelo Decreto-Lei n.º 9.226/1946, e está localizada ao sul do Estado do Ceará, no Nordeste brasileiro.

Esta pesquisa se justifica pela importância ambiental, econômica, social e turístico da Flona Araripe; pelo risco de extinção de espécies nativas de fauna e flora no *lócus* de pesquisa; bem como pela escassez de trabalhos científicos sobre crimes ambientais em unidades de conservação no Portal de Periódicos da CAPES e na plataforma de indexação *Scientific Electronic Library Online* (pesquisa realizada em 03 de julho de 2025, mediante as expressões "crimes ambientais *and* unidades de conservação" e "crimes ambientais *and* florestas nacionais").

A maior parte da Flona Araripe está localizada na Chapada do Araripe, área que foi aprovada pelo Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural do Ceará (COEPA) como Paisagem Cultural Cearense, o que faz parte de um processo para conquista de um título ainda maior: o de Patrimônio Natural da Humanidade, junto à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esses títulos reforçam a importância ambiental, social, cultural, econômica e para o desenvolvimento sustentável que a Chapada do Araripe e, não obstante, a Flona Araripe, exerce para a região do Cariri cearense, para o Ceará e para o Nordeste brasileiro.

O problema de pesquisa que norteia a pesquisa é o seguinte: quais os aspectos dos objetivos das Florestas Nacionais, bem como o Plano de Manejo da Flona Araripe, são mais afetados pelos tipos de crimes ambientais praticados na área de estudo? Diante do problema formulado, elenca-se alguns objetivos para respondê-la: compreender o sistema jurídico de tutela das Florestas, a partir dos princípios e diretrizes constitucionais; apresentar a Floresta Nacional do Araripe e o seu plano de manejo; analisar os dados coletados de órgão de fiscalização sobre a práticas de crimes ambientais na Flona Araripe diante dos seus objetivos específicos.

A delimitação e temporal de análise dos dados compreendeu de 05/2023 a 10/2024. Este recorte temporal foi escolhido devido ao termo inicial ser a data reconhecida pela Organização Mundial da Saúde como fim da pandemia de Covid-19, assim, entende-se que devido às restrições impostas no período pandêmico, dados anteriores não seriam condizentes com a realidade fática de tempos normais. O termo final compreende a data de coleta de dados. A delimitação espacial desta pesquisa é a Floresta Nacional do Araripe.

A pesquisa que aqui se tece é classificada metodologicamente como de objetivo exploratório, natureza básica, de abordagem quali-quantitativa, cunho exploratório e procedimentos mistos de levantamento bibliográfico, análise documental e estudo de caso.

Este artigo é dividido em 03 (três) seções, além da introdução, da metodologia e da conclusão. A primeira seção aborda a tutela jurídica das florestas como componentes essenciais para o equilíbrio ecológico e explora o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Na segunda seção é abordado a Floresta Nacional do Araripe, sua relevância ecológica e social, suas zonas de uso e os programas de gestão. Na terceira seção é realizada uma discussão sobre dados e informações coletadas mediante requerimento de acesso à informação ao Ministério Público do Ceará, à Polícia Civil do Ceará, ao ICMBio, ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal, interligando os dados com os objetivos das Florestas Nacionais e da Flona Araripe.

METODOLOGIA

O objetivo exploratório busca "esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores"[2, p. 41]. Assim, o objetivo exploratório proporciona uma visão geral de caráter aproximativo acerca dos crimes ambientais em unidades de conservação, sobretudo voltado à Flona Araripe.

Esta pesquisa se classifica, quanto à abordagem, como quali-quantitativa. O enfoque qualitativo possibilita ao pesquisador uma interpretação subjetiva da matéria pesquisada[3], neste caso, possibilita uma análise crítica dos autores sobre à ocorrência de crimes ambientais em unidades de conservação e na Floresta Nacional do Araripe. O enfoque quantitativo possibilita coleta de dados para testar hipóteses; na medição numérica e na análise estatística, objetivando estabelecer padrões e comprovar teoria[4]. Outrossim, esta pesquisa utilizou da coleta de dados a respeito dos crimes ambientais na área de estudo, para interpretações sobre crimes ambientais na unidade de conservação.

A natureza básica busca "satisfazer uma necessidade intelectual por meio do conhecimento"[5, p. 60]. Ou seja, visa um aprofundamento científico sobre determinado tema, neste caso, a ocorrência de crimes ambientais em unidades de conservação relacionados a transgressões aos objetivos destas. Todavia, em que pese, a priori, não tenha natureza aplicada, que "constitui em investigação para aplicação na solução de um problema específico"[6, p. 102], esta pode ser utilizada para desenvolvimento de políticas públicas que visem a mitigação da incidência dos crimes estudados.

Para esta pesquisa utilizaram-se os seguintes delineamentos: Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Documental e Estudo de Caso. A pesquisa bibliográfica é do tipo narrativa, realizada a partir de materiais que já passaram pelo trato analítico de outros pesquisadores, que se encontram disponíveis, decorrentes de pesquisas anteriores, em livros, artigos e teses, por exemplo[7]. A pesquisa bibliográfica foi feita em livros, subjetivamente escolhidos pelo pesquisador mediante os critérios de recência e relevância para a área em estudo.

A pesquisa documental, "vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa"[8, p. 51]. Utilizou-se de matérias jornalísticas sobre o tema estudado, legislações, jurisprudências, regulamentos e o Plano de Manejo da Flona Araripe.

Para coleta de dados sobre quantidade de denúncias de crimes ambientais na Flona Araripe, foram enviados requerimentos de acesso à informação com base na Lei n.º 12.527/2011

[2] GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2002.
[3] ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais:* pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
[4] HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.
[5] CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2014.
[6] HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.
[7] SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2013.
[8] GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo, Atlas, 2008.

(Lei Geral de Acesso à Informação Públicas), ao Ministério Público do Estado do Ceará, à Polícia Civil do Ceará, ao ICMBio, ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal. Os requerimentos solicitaram informações referentes à quantidade de denúncias de crimes ambientais na Flona Araripe, entre maio de 2023 e outubro de 2024, identificando as espécies e suas causas subjacentes; bem como informações sobre o que elas desencadearam.

O estudo de caso "[...] consiste no estudo profundo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]"[9, p. 37]. Assim, buscou-se a obtenção de esclarecimentos da relação fenômeno/contexto sobre crimes ambientais em unidades de conservação a partir do estudo sobre a Floresta Nacional do Araripe.

1 O DIREITO AMBIENTAL, A TUTELA JURÍDICA DAS FLORESTAS E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A estruturação do Direito Constitucional Ambiental ocorreu no art. 225 da CF/1988, uma premissa do referido artigo é que a qualidade de vida saudável depende do meio ambiente protegido. Estes estão conectados com o princípio inerente à República Federativa do Brasil de dignidade humana, que inclui não apenas a vida física, mas todas as características que permitem que seja vivida de maneira digna, como saúde, educação, trabalho, lazer, segurança e outros direitos sociais[10]. Além disso, o meio ambiente deve ser preservado e protegido não apenas pensando no presente, mas também nas gerações futuras que serão diretamente impactadas pelas ações ambientais das sociedades contemporâneas: é o que estabelece o princípio da solidariedade intergeracional[11].

A proteção jurídica dada ao meio ambiente possui especificações, como a tutela das florestas. O meio ambiente inclui uma variedade de elementos e espaços naturais e artificiais que sustentam o desenvolvimento de diferentes formas de vida. Nesse sentido, as florestas desempenham um papel essencial no ecossistema, pois garantem a preservação do equilíbrio ecológico de um ambiente. É por isso que a proteção legal da flora é importante e, de fato, é tutelada por diferentes princípios e leis que visam à sua conservação, preservação e uso sustentável.

A proteção da flora, enquanto um conjunto da estrutura vegetativa de uma área, bem como dos seus componentes, é um dos objetivos do direito fundamental ao meio ambiente, sendo primordial para o equilíbrio ecológico e, consequentemente, para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações[12]. Além disso, a tutela da flora protege a vida de forma ampla, pois está "vinculada à fauna e com as estruturas abióticas que a sustentam"[13p. 121]. Nesse sentido, "o equilíbrio ambiental que possibilita uma vida com qualidade somente é possível com a manutenção da existência da flora"[14, p. 122].

[9] GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
[10] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
[11] *Ibid*.
[12] LEAL, Augusto Antônio Fontanive. *Direito Ambiental e Florestas Públicas*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.
[13] *Ibid*.
[14] *Ibid*.

No conceito de flora, estão incluídas as florestas, que são áreas médias ou extensas ocupadas por árvores em pelo menos 10% de 0,5 hectare. A proteção das florestas não é apenas voltada à sua manutenção, mas também ao seu uso com fundamento no desenvolvimento sustentável (uso econômico atrelado à proteção ambiental)[15]. Assim, a proteção da flora é voltada à exploração dos seus recursos naturais, o que corresponde com os objetivos das Florestas Nacionais enquanto espécie de unidade de conservação (UC).

A utilização sustentável das florestas está alinhada a debates da comunidade global sobre o meio ambiente, como os que resultaram nos documentos internacionais da Agenda 21 (oriundo da Rio-92) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável[16]. Eles preveem a gestão sustentável desses espaços, visando a mitigação do desmatamento, a restauração de florestas degradadas e o reflorestamento.

Essa proteção na ordem global é acompanhada, no Brasil, por disposições de ordem constitucional e de legislações ambientais. Sob tal ótica, o art. 225, parágrafo 1º, inciso III da CF, determina o dever de o Poder Público definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.

A descrição dessas áreas exige um nível mais rigoroso de proteção para elas, que podem ser públicas ou privadas, mas recebem proteção legal especial devido aos recursos naturais que abrigam. Entre essas estão unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas, áreas de preservação permanente e reservas legais. Isso significa que as UCs são uma espécie do gênero de espaços territoriais e seus componentes especialmente protegidos pelo direito. Essas áreas são regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC, que é um estatuto específico para disciplinar as regras de criação e de uso das UCs, conquanto, regulamenta parcialmente os espaços territoriais especialmente protegidos, concebidos no art. 225, parágrafo 1º, inciso III da CF[17]. O conceito de UC é previsto no art. 2º, inciso I da lei do SNUC. Dentre suas características estão: áreas naturais relevantes, por isso, são protegidas, legalmente instituídas, possuem objetivos de conservação ambiental, limites físicos definidos e possuem um regime especial de proteção e administração[18].

A maioria das unidades de conservação deve ter uma zona de amortecimento, que consiste no entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições especiais para evitar danos significativos à unidade. Entre UCs também é possível existir corredores ecológicos, que são porções de ecossistemas naturais ou seminaturais que ligam unidades de conservação[19]. A zona de amortecimento da Flona Araripe corresponde à Área de Proteção Ambiental (APA) da Chapada do Araripe, criada pelo Decreto Presidencial de 4 de agosto de 1997, compreendendo 1.063.000 hectares.

Os mosaicos são uma extensa área de relevância ambiental formada pela junção ou proximidade de UCs. O plano de manejo é um documento técnico que estabelece o zoneamento

[15] *Ibid*.

[16] ONU. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 02 mar. 2025.

[17] LEAL, Augusto Antônio Fontanive. *Direito Ambiental e Florestas Públicas*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

[18] BRASIL. *Lei Federal n.º 9.985, de 12 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília-DF, 2000.

[19] A Área de Proteção Ambiental e a Reserva Particular do Patrimônio Natural são exceções a exigência de zonas de amortecimento e corredores ecológicos, quando cabível.

da UC e as normas que devem nortear a sua utilização, bem como dos seus recursos naturais[20]. Ele deve dispor de medidas que promovam a integração da unidade, da sua zona de amortecimento e dos seus corredores ecológicos com a vida econômica e social das comunidades vizinhas[21].

Inclusive, em algumas unidades, como nas Florestas Nacionais, devem ser asseguradas ampla participação da sociedade quando da elaboração do plano de manejo. Isso ocorre devido à previsão de ocupação humana nessas espécies de UC, realizando, desta maneira, o Princípio da Participação Comunitária ou Cidadã[22]. Tamanha é a importância desse documento técnico que são vedadas alterações, atividades ou utilização nas UCs que contrariem os seus objetivos, o seu plano de manejo e seus regulamentos.

As UCs são classificadas em duas categorias conforme o nível de proteção dedicado: proteção integral e uso sustentável. Na primeira, "a proteção é intensa, buscando-se a manutenção dos ecossistemas livres de alteração causadas por interferência humana"[23, p. 363]. Para este grupo, é permitido apenas o uso indireto da natureza, e isso não implica consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais[24].

Na categoria de uso sustentável, o grau de proteção é menos restritivo quanto aos tipos de uso das unidades de conservação. Este grupo busca harmonizar a preservação da natureza com a exploração sustentável de parte de seus recursos[25]. Assim, o uso de alguns dos recursos naturais é autorizado na condição de manejo sustentável, nos termos do zoneamento da área, das restrições legais e do plano de manejo[26].

A Floresta Nacional é uma unidade de conservação da categoria de uso sustentável. É uma área de vegetação florestal, principalmente de espécies nativas. Este modelo de Unidade de Conservação é destinado ao uso sustentável múltiplo dos recursos florestais e para pesquisa científica, especialmente na exploração de métodos sustentáveis em florestas nativas[27].

Esta espécie de unidade de conservação está em conformidade com o que se entende por Desenvolvimento Sustentável, que para Sánchez, Arroz e Gabriel[28], consiste em três pilares da sustentabilidade (social, econômica e ambiental) que apesar de terem objetivos específicos, devem atuar em busca de uma integração mútua. Tal conceito ganhou destaque perante os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável firmados pelas Nações Unidades, na

[20] BRASIL. *Lei Federal n.º 9.985, de 12 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília-DF, 2000.

[21] ROCHA, Rafael. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

[22] AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 10 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

[23] GARCIA, Leonardo; THOMÉ, Romeu. *Direito ambiental*. 13 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

[24] BRASIL. *Lei Federal n.º 9.985, de 12 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília-DF, 2000.

[25] *Ibid*.

[26] GARCIA, Leonardo; THOMÉ, Romeu. *Direito ambiental*. 13 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

[27] BRASIL. *Lei Federal n.º 9.985, de 12 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília-DF, 2000.

[28] SÁNCHEZ, Ana Fuentes; ARROZ, Ana Moura; GABRIEL, Rosalina. Representações sociais acerca do desenvolvimento sustentável: as perspectivas de residentes de pequenas cidades insulares. *Ambiente & Sociedade*, v. 24, p. 01-22, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/asoc/a/x7fmSS6TGVbxKbcyN9hjFGB/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 09 jul. 2025.

Agenda 2030, em 2015. Especificamente do objetivo 15, que visa proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e impedir a perda da biodiversidade[29].

A área da Floresta Nacional é de posse e domínio público, portanto, caso tenham áreas particulares no ato de criação, essas deverão ser desapropriadas, ou seja, passarão a ser do poder público mediante justa e prévia indenização. Nessas áreas poderão permanecer populações tradicionais: aquela que habitava a área antes da criação da UC e que baseia sua existência em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais[30]. Para isso, é necessária disposição no plano de manejo da UC. Nas florestas nacionais, a visitação pública será permitida nas condições estabelecidas pelo órgão administrador no manejo da unidade. A pesquisa é permitida e incentivada, desde que mediante prévia autorização do órgão administrador da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e as previstas em regulamento[31].

O uso sustentável de florestas é um meio lícito de exploração dos recursos florestais. No Brasil, existem três formas de uso sustentável de florestas: a Concessão de Unidades de Conservação da Natureza Federais, regulamentada pela Lei Federal n.º 13.668/18, que possibilita a exploração de atividades de visitação em UCs federais; a Gestão de Florestas Públicas, concebida pela Lei Federal n.º 11.284/06, que permite a produção sustentável nas florestas; e a Exploração Florestal, que autoriza a exploração de produtos florestais em florestas e vegetações nativas de domínio público ou privado, conforme a Lei Federal n.º 12.651/12[32].

2 O CARIRI CEARENSE E A FLORESTA NACIONAL DO ARARIPE (FLONA ARARIPE)

O Cariri cearense é uma região composta por 29 municípios[33] localizada ao sul do Estado do Ceará, no Nordeste brasileiro. O Cariri cearense tem uma Região Metropolitana (RM Cariri), criada pela Lei Complementar n.º 78 de 26 de junho de 2009, que compreende nove municípios[34] [35].

[29] ONU. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 02 mar. 2025.
[30] GARCIA, Leonardo; THOMÉ, Romeu. *Direito ambiental*. 13 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
[31] BRASIL. *Lei Federal n.º 9.985, de 12 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília-DF, 2000.
[32] ROCHA, Rafael. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.
[33] A Região do Cariri cearense é composta pelas cidades de Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre.
[34] A Região Metropolitana do Cariri cearense é composta pelas cidades de Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Caririaçu, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri.
[35] NASCIMENTO, Diego Coelho do; TORRES, Pedro George Sales. Legislação, parcelamento do solo e expansão urbana dos municípios do Crajubar cearense no pós-criação da região metropolitana do Cariri. *Revista Jurídica da UFERSA.* Mossoró, v. 7, n. 13, p. 261-280, jan./jun. 2023. Disponível em: https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/issue/view/314. Acesso em: 28 ago. 2025.

A região do Cariri integra a biorregião do Araripe, uma região mais ampla que envolve social e ambientalmente parte dos Estados do Pernambuco, Piauí e Ceará[36]. A biorregião do Araripe é alvo de influência da bacia sedimentar do Araripe, uma unidade geológica com área de 12.000 km², sendo a maior bacia sedimentar do interior do Nordeste brasileiro, que vai do extremo sul do Ceará, passa pelo noroeste do Pernambuco até o leste do Piauí. O registro geológico da Bacia do Araripe mostra parte importante da história da terra, pois preserva uma diversidade de rochas e fósseis[37].

A Bacia do Araripe tem como principal destaque a Chapada do Araripe, uma superfície aplanada de aproximadamente 180 km de comprimento e largura variável entre 30 e 50 km, "fortemente influenciada pela estrutura geológica e pelas várias formações rochosas que preservam a história da evolução da terra e da vida ao longo do tempo"[38]. A estrutura da Chapada do Araripe é um complexo geológico-ambiental formado no período do Cretáceo, há cerca de 145 a 65 milhões de anos, constituído por arenitos com relevo tabular que formam uma extensa mesa[39].

É no topo da Chapada do Araripe que existe a Flona Araripe-Apodi, a primeira Floresta Nacional criada no Brasil, por meio do Decreto n.º 9.226, de 2 de maio de 1946. A Flona ocupa duas regiões do Ceará, a primeira é parte do território do Cariri e a segunda na Chapada do Apodi, extremo leste do Ceará, na divisa com o Rio Grande do Norte[40]. Ou seja, a criação da Flona Araripe-Apodi abrangeu duas glebas distintas, separadas por mais de 400 km; por essa razão (aliada à ausência de definição quanto à área e à localização dessas glebas, bem como à falta de explicitação do objetivo da UC), o Plano de Manejo da Flona Araripe qualifica o Decreto n.º 9.226/1946 como um "disparate jurídico e vexame técnico"[41, p. 32].

Esta pesquisa se delineia sobre a parte do Araripe[42], que abrange parte dos municípios de Santana do Cariri, Crato, Barbalha, Missão Velha e Jardim, tendo 38.919,47 hectares, sendo uma floresta de mata úmida, cerrado e carrasco no bioma caatinga, havendo uma parte de Mata Atlântica[43].

A Floresta Nacional do Araripe foi a primeira de sua categoria no Brasil[44]. Ela contribui para o equilíbrio geoambiental das bacias do Araripe e do Cariri. O solo retém a água da chuva que alimenta o aquífero e cerca de 350 nascentes naturais; a vegetação, em sua grande parte nativa, abriga espécies endêmicas de fauna, algumas das quais estão em perigo e ameaçadas

[36] MELO, José Patrício Pereira. *Os Kariri*: identidades e direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
[37] CEARÁ (Estado), Governo do Estado do. *Geopak Araripe*: Histórias da Terra, do Meio Ambiente e da Cultura. Crato-CE, 2012.
[38] *Ibid*.
[39] MELO, José Patrício Pereira. *Os Kariri*: identidades e direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
[40] BRASIL. *Decreto-lei n.º 9.226, de 2 de maio de 1946*. Cria a floresta nacional do Araripe-Apodi. Brasília-DF, 1946.
[41] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe*, 2004.
[42] Conforme o Plano de Manejo da Flona Araripe, o nome foi dado pelos indígenas do Tupi, sendo que Araripe se refere a ave Arara, mais especificamente Arari, "rio das araras".
[43] MELO, José Patrício Pereira. *Os Kariri*: identidades e direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
[44] Segundo o Plano de Manejo da Flona Araripe, quando da sua criação, só existiam Parques Nacionais e a Reserva Biológica de Soretama. Ao passo dos crescimentos dos danos ao meio ambiente, surgiu-se a necessidade de novas UCs. Assim, o surgimento das Florestas Nacionais no Brasil ocorreu a partir da criação do Serviço Florestal no âmbito do Ministério da Agricultura, mediante uma proposta de criar uma estrutura para conservação da natureza e promover a criação, fomento e proteção das florestas no Brasil.

de extinção; também regula o clima regional, amplia a variação da temperatura e preserva a qualidade do ar[45].

A administração da Floresta Nacional do Araripe é de responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)[46]. Quando da sua criação, era subordinado ao Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, conforme o art. 1º do Decreto-lei n.º 9.226/1946. Depois passou a ser administrada pelo IBAMA, quando criado em 1989[47]. Foi com a criação do ICMBio, em 28 de agosto de 2007, que a ele foram transferidas as atribuições ligadas à gestão das unidades de conservação federais.

Os objetivos da Floresta Nacional do Araripe (Flona Araripe) incluem os seguintes: proteger espécies ameaçadas de extinção em seu interior e área de influência; contribuir para a preservação e restauração da diversidade dos ecossistemas naturais; proteger as paisagens naturais que sofreram pouca alteração e possuem grande valor cênico; recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; fornecer mecanismos e incentivos para pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; promover o desenvolvimento econômico sustentável baseado na disponibilidade de recursos naturais; estabelecer condições favoráveis e promover a educação ambiental e o ecoturismo; proteger os recursos naturais necessários para a sobrevivência das populações pobres que vivem na zona de amortecimento, respeitando e valorizando seus conhecimentos e cultura, e promovendo-os social e economicamente[48].

Assim, os objetivos da Floresta Nacional do Araripe estão em conformidade com aqueles estabelecidos para as Florestas Nacionais pelo SNUC, pois possibilitam o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. No entanto, a unidade inova ao prever a proteção desses recursos, especialmente para as populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica que residem na sua zona de amortecimento.

O Plano de Manejo da Flona Araripe, elaborado em 2004, constitui a base para seu ordenamento e gestão. Embora já tenham decorrido mais de duas décadas desde sua elaboração, algo que indica a necessidade de revisão, nos termos da Instrução Normativa nº 7/2017/GABIN/ICMBio e do Roteiro Metodológico para Criação e Revisão de Planos de Manejo do ICMBio (2018), a presente pesquisa propõe-se a analisar seus principais objetivos e a relacioná-los com a realidade atual.

Da criação da Flona Araripe para o seu planejamento com o plano de manejo, foram 58 anos. Isso se deu por diferentes fatores, como a falta de recursos financeiros, descontinuidades administrativas na sua gestão, ausência de autonomia às UCs por Governos autoritários (período que compreende a Ditadura Militar Brasileira) e a falta de prioridade no trato de questões ambientais pelo Poder Público. O panorama em relação à gestão ambiental da Flona Araripe mudou a partir de alguns fatores, como a criação do IBAMA e do Ministério do Meio

[45] COSTA FILHO, José Sales. *O Geopark Araripe*. Crato: Edições URCA, 2008.

[46] ALVES, Cícera Cecília Esmeraldo; BEZERRA, Lireida Maria Albuquerque; MATIAS, Ana Carolina da Costa. importância da conservação/preservação ambiental da Floresta Nacional do Araripe para a região do Cariri–Ceará/Brasil. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, p. 1-10, 2011. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820639.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

[47] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe*, 2004.

[48] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe*, 2004.

Ambiente, com as metas decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, além da atuação de gestores da UC[49]. Outrossim, o SNUC, que exige a criação do plano de manejo, foi positivado em 2000. Portanto, a criação do pano de manejo da Flona Araripe se deu quatro anos após a criação do SNUC.

Quanto à situação fundiária da Flona Araripe, em 1951, foi feito pelo Serviço Florestal do Ministério da Agricultura o primeiro levantamento, tendo sido identificada uma área de 34.790 hectares. Em 1982 foi feito pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) um mapeamento e demarcação definitiva da gleba, tendo sido constatado uma área de 38.262,396, estando nela incluídas 9 (nove) posses de pessoas físicas[50], o aeroporto pertencente à Prefeitura do Crato[51] e uma área pertencente a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)[52] [53]. Isso se deve ao fato de que as Florestas Nacionais não admitem áreas particulares, apenas terras de posse e domínio público.

Por ser uma unidade de conservação de uso sustentável, as Florestas Nacionais e, por conseguinte, a Floresta Nacional do Araripe têm o desafio de compatibilizar a espécie humana com outras espécies, o que torna a tarefa complexa. São atividades desenvolvidas, produtos e serviços oferecidos pela Flona Araripe: o extrativismo vegetal, a coleta de lenha, educação ambiental, visitação, ações de proteção aos recursos naturais e ações de prevenção e combate aos incêndios florestais[54].

As características das Florestas Nacionais estão conectadas ao conceito de ambiente natural, pois protegem elementos como a flora, a fauna e seus respectivos recursos. No entanto, em uma Floresta Nacional também é possível encontrar estruturas construídas para dar suporte às atividades desenvolvidas na unidade, como centros de acolhimento para turistas e cientistas, sendo consistente com a ideia de ambiente artificial, uma vez que são criadas pela atividade humana.

A Floresta Nacional do Araripe é de grande importância pelas funções ecológicas que desempenha, como para a conservação de espécies, para a pesquisa científica e para funções sociais de produção, esta última em virtude das vulnerabilidades socioeconômicas que afetam as comunidades ao redor da UC. Existem na Flona Araripe potencial proveniente dos recursos naturais, como óleos essenciais, para produção de perfumes e cremes, por exemplo; fármacos

[49] *Ibid*.

[50] Segundo o Plano de Manejo da Flona Araripe, desde agosto de 1987, início da administração do Engenheiro Agrônomo Francisco Willian Brito Bezerra na Flona Araripe, já não existia posse de pessoas físicas na área, sendo desconhecida a motivação da saída dos possuidores.

[51] Segundo matéria publicada em 2021 pelo jornal Diário do Nordeste, o Aeroporto Regional de Crato foi inaugurado em 17 de outubro de 1953 e fechou 18 anos depois. RODRIGUES, Antonio. Após meio século sem operações, ruínas do Aeroporto de Crato resistem na Floresta do Araripe. *Diário do Nordeste*, 24 ago. 2021. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/apos-meio-seculo-sem-operacoes-ruinas-do-aeroporto-de-crato-resistem-na-floresta-do-araripe-1.3128698. Acesso em: 01 fev. 2025.

[52] Em resposta a requerimento de acesso à informação, o ICMBIO informou que em 1997 a área foi cedida em comodato por um prazo de cinco (05) anos, com a possibilidade de passar definitivamente a compor a Flona Araripe. Quando da elaboração do Plano de Manejo da Flona Araripe o processo de incorporação estava em fase final. Segundo o ICMBio em resposta a requerimento de acesso à informação, a área foi incorporada à Flona Araripe por meio do Decreto de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre a ampliação e os objetivos da Floresta Nacional do Araripe-Apodi, no Município de Barbalha, Estado do Ceará.

[53] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe*, 2004.

[54] *Ibid*.

para medicina popular, como extratos, xaropes e pomadas; meliponicultora; e o artesanato, produzido com folhas, palhas e sementes[55].

A Flona Araripe é dividida em nove zonas, áreas com diferentes graus de uso e proteção. Essas áreas possuem restrições e possibilidades de utilização semelhantes, sendo proporcionais aos objetivos de cada zona. Dentre as quais, por exemplo, existe a possibilidade ou restrições quanto às atividades de proteção, fiscalização e administrativas, o manejo e o aproveitamento econômico dos recursos naturais, a pesquisa científica, a introdução de espécies exóticas da flora ou da fauna, as atividades de educação ambiental e visitação, a instalação de infraestrutura, a deposição de qualquer material estranho, a vigilância, e as atividades de prevenção de incêndios florestais[56].

A gestão da Flona também desenvolve programas, que consistem em atividades com vistas ao cumprimento de seus objetivos. Dentre os programas desenvolvidos estão o de pesquisa; o de monitoramento, proteção ambiental, humano e patrimonial; o de uso público; o de interpretação e educação ambiental; o de desenvolvimento sustentável, o de prevenção e combate a incêndios florestais; o de recuperação de ambientes degradados; o de manejo de fauna; o de administração, cooperação institucional e relações-públicas; o de voluntariado; e o de controle do lixo.

Apesar da importância da Flona Araripe para o Ceará, a UC encontra desafios quanto à harmonização de sua qualidade devido a ações humanas como desmatamentos, poluições e queimadas. Não obstante, esse cenário pode ser visualizado em unidades de conservação, como na Flona Araripe.

3 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA FLONA ARARIPE E OS CRIMES AMBIENTAIS REGISTRADOS NO PERÍODO ANALISADO

Pesquisas que objetivem desenvolver estudos para compreender o papel da legislação na mitigação ou coerção de problemas ambientais são importantes para entender suas fragilidades e fatores que impedem sua efetivação, sobretudo em matéria penal[57]. Nesse sentido, o registro do crime possibilita uma análise da sua incidência a partir dos casos relatados[58]. Apesar de no Brasil existir um problema da não notificação dos crimes, pois existe uma diferença entre a quantidade de ocorrências de crimes e quantos são conhecidos e registrados, o que impacta as estatísticas, estudos sobre crimes registrados em uma região servem para compreender a dinâmica da ação do homem sobre o meio e possibilitar o desenvolvimento de instrumentos que norteiam as ações do Poder Público na tutela ambiental[59].

[55] *Ibid*.
[56] *Ibid*.
[57] MENDES, Ana Klicia Silva *et al*. Efetividade da lei dos crimes ambientais na proteção da Mata Atlântica no município de Ilhéus, Bahia, Brasil. *Gaia Scientia*. Paraíba, v. 15, n. 3, p. 22-43, 11 nov. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/385715898_Efetividade_da_lei_dos_crimes_ambientais_na_protecao_da_Mata_Atlantica_no_municipio_de_Ilheus_Bahia_Brasil. Acesso em: 15 set. 2025.
[58] RIBEIRO, Renata Esteves. Crimes Ambientais registrados pela Polícia Civil no Distrito Federal: uma análise entre os anos de 2009 e 2015. *Revista Brasileira de Criminalística*, v. 6, n. 1, p. 7-13, 2017. Disponível em: https://www.rbc.org.br/index.php/rbc/article/view/145. Acesso em: 02 ago. 2025.
[59] *Ibid*.

Para obtenção de dados desta pesquisa sobre a quantidade de denúncias de crimes ambientais na área de estudo, foram enviados requerimentos de acesso à informação com base na Lei n.º 12.527/2011 (Lei Geral de Acesso à Informação Públicas), ao Ministério Público do Estado do Ceará (MP-CE), à Polícia Civil do Ceará (PC-CE), ao ICMBio, ao Ministério Público Federal (MPF), e à Polícia Federal (PF).

Os requerimentos solicitaram informações referentes à quantidade de denúncias de crimes ambientais na Flona Araripe, entre maio de 2023 e outubro de 2024, identificando as espécies e suas causas subjacentes; bem como informações sobre o desfecho das ocorrências, ou seja, o que elas desencadearam. O recorte temporal foi estabelecido com base no fato de que o mês de maio de 2023 foi a data em que a Organização Mundial da Saúde reconheceu o fim da pandemia de Covid-19, assim, entendeu-se que, devido às restrições impostas no período pandêmico, dados anteriores não seriam condizentes com a realidade fática de tempos normais. O mês de outubro de 2024 compreende um mês anterior à data de coleta de dados.

Os requerimentos encaminhados ao Ministério Público do Ceará foram protocolados através do Sistema de Automação da Justiça para o Ministério Público do Estado do Ceará (SAJ-MP) e foram remetidos às Promotorias de Justiça que abrangem a área da Flona Araripe. Portanto, foram remetidos às Promotorias de Justiça das comarcas de Barbalha, Crato, Santana do Cariri, Jardim e Missão Velha e foram protocolados, respectivamente, sob os números 01.2024.00024366-2, 01.2024.00024388-4, 01.2024.00025410-4 e 01.2024.00024340-7.

Os requerimentos destinados à Polícia Civil do Ceará foram registrados no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Estado, o Ceará Transparente, que é uma plataforma integrada à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará e recebeu os números de protocolo 7061230 e 7093313.

Os requerimentos endereçados ao ICMBio e à Polícia Federal foram protocolados no Fala.BR, que é uma plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação do Poder Executivo Federal e receberam os números de protocolo 02303.021816/2024-73 e 02303.002629/2025-71 (ICMBio), e 08198.016761/2025-91 (PF). Os requerimentos destinados ao Ministério Público Federal foram registrados no sítio eletrônico do órgão, especificamente na página do MPF Serviços, e foram registrados com os números 00059621/2024 e 00072399/2024.

3.1 Informações fornecidas pelo Ministério Público do Ceará

Quanto aos requerimentos destinados ao MP-CE, a Promotoria de Justiça da comarca de Barbalha afirmou que não foram localizados procedimentos referentes a notificações de crimes ambientais ocorridos na Flona Araripe no recorte temporal analisado. Foi dito que notificações desta espécie são originadas em sua maioria por relatórios de fiscalização realizados no âmbito da Secretaria de Meio Ambiente do município, os quais são, posteriormente, encaminhados à Delegacia de Polícia Civil para adoção das providências cabíveis.

A Promotoria de Justiça da comarca de Crato informou que, no período de maio de 2023 a outubro de 2024, não se observou a existência de procedimentos de cunho criminal ocorridos na Flona do Araripe e que essa ausência, possivelmente, ocorreu por se tratar de Unidade

de Conservação instituída pela União, de modo que é o ICMBio quem realiza a gestão e, precipuamente, realiza fiscalizações no local. Além disso, esclareceu que a atuação do órgão de execução nas Unidades de Conservação Federal inseridas nos limites do município de Crato, quais sejam: APA Chapada do Araripe e Flona Araripe, ocorre de modo indireto, sob a perspectiva cível, sobretudo quanto a aspectos relativos ao direito urbanístico, como a implantação de loteamentos irregulares nessas áreas, isto é, no âmbito da competência comum relativa ao meio ambiente.

A Promotoria de Justiça da comarca de Santana do Cariri informou que não dispõe das informações em razão da inexistência de estatística de crimes de natureza ambiental no Órgão de Execução e recomendou que fosse verificado no âmbito do órgão estadual de fiscalização. Os requerimentos destinados às Promotorias de Justiça das comarcas de Jardim e Missão Velha não foram respondidos até a data do tratamento dos dados desta pesquisa (junho de 2025).

3.2 Informações fornecidas pela Polícia Civil do Ceará

As informações fornecidas pela Polícia Civil do Ceará foram enviadas a partir de uma pesquisa realizada pelo Comitê de Acesso à Informação no banco de dados do Sistema de Informações Policiais (SIP3W). A pesquisa considerou a data da ocorrência, não a data da comunicação do fato, e foram analisadas apenas as ocorrências tipificadas na Lei dos Crimes Ambientais e, portanto, as ocorrências de incêndios consumados ou tentados que tenham sido tipificados, ainda que provisoriamente, no art. 250 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848/1940) não foram consideradas - o que não foi um empecilho para pesquisa, pois o art. 250 do CP tutela bens patrimoniais sob uma perspectiva cível, e não ambientais, ou seja, não se referem ao objeto deste artigo. Todavia, a pesquisa também considerou a área circunscrita em um raio de 10 km da referida Unidade de Conservação, contrariando o requerimento de acesso à informação e pode ter afetado o objeto da pesquisa, especificamente voltada à Flona Araripe, sendo um limitador da pesquisa.

Segundo a Polícia Civil do Ceará, entre maio de 2023 e outubro de 2024, foram registradas 20 ocorrências de supostos crimes ambientais, englobando a área da Unidade de Conservação da Floresta Nacional do Araripe. Foram registradas ocorrências sucedidas nos meses de janeiro, junho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro dos anos de 2023 e 2024. Não houve registro de ocorrências ocorridas nos meses de fevereiro, março, abril, maio e julho nos anos analisados. A maior incidência de ocorrências registradas se deu no mês de agosto, contando uma ocorrência em agosto de 2023 e quatro ocorrências em agosto de 2024.

As tipificações provisórias[60] constantes nas ocorrências englobam os seguintes artigos da Lei dos Crimes Ambientais: art. 29 (matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida); art. 40 (causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação); art. 41 (provocar incêndio em floresta ou em demais formas de vegetação); art. 50-A (desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão

[60] São provisórias, pois o juiz pode mudar a tipificação da conduta, sem modificar a descrição do fato contida na denúncia ou queixa, conforme o art. 383 do Código de Processo Penal.

competente); e art. 54 (causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora).

Com relação à solicitação do acesso ao desfecho das ocorrências, por exemplo, se estão na fase de inquérito, se foram arquivadas ou se os supostos sujeitos ativos dos crimes foram indiciados, foi informado que todo procedimento efetuado pelos órgãos de investigação da Polícia Civil é sigiloso e, portanto, não poderia ser fornecida a informação.

3.3 Informações fornecidas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

O requerimento destinado ao ICMBio foi inicialmente respondido pelo Núcleo de Gestão Integrada do ICMBio Araripe e posteriormente complementado pela Gerência Regional 2 Nordeste, a GR 2. No que se refere ao desencadeamento das ocorrências, foi informado que, com base no Capítulo VI da Lei Federal n.º 9.605/1998, em especial no §3° do art. 70, e conforme a Instrução Normativa ICMBio n.º 09, de 23 de agosto de 2023, em seu art. 11, as ocorrências relacionadas a crimes ambientais são comunicadas formalmente ao Ministério Público Federal (MPF), quando constatada infração que configure crime ambiental, para serem adotadas as medidas criminais cabíveis. Ou seja, quando o servidor verifica a ocorrência de um fato que pode ser enquadrado como crime ambiental, é encaminhada a ocorrência ao MPF.

Também foi esclarecido que o ICMBio, enquanto autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, possui competência para lavrar autos de infração administrativa e instaurar processos administrativos para apuração de infrações ambientais. Conforme o previsto no Decreto Federal n.º 6.514/2008, as multas aplicadas pelo ICMBio são encaminhadas para análise no âmbito administrativo e comunicadas ao MPF, para avaliação de possíveis ações criminais ou civis públicas.

Não foram realizadas autuações na Floresta Nacional do Araripe em 2023 pelo ICMBio. Em 2024, houve apenas uma notificação e esta derivou um processo administrativo que se encontra em fase de julgamento em primeira instância, de acordo com os ritos estabelecidos no Decreto n.º 6.514/2008, onde foi estabelecida uma multa simples. Não foi informado o contexto fático que derivou a notificação.

3.4 Informações fornecidas pelo Ministério Público Federal

As informações fornecidas pelo Ministério Público Federal foram encaminhadas a partir de uma pesquisa elaborada pela Seção de Atendimento ao Cidadão da Procuradoria da República do Ceará. As informações encaminhadas foram classificadas como derivadas de Notícia de Fato.

No período analisado, foram registradas oito notícias sobre danos ambientais na Floresta Nacional do Araripe. Dessas, quatro foram enquadrados como objeto de tutela cível coletiva: uma denúncia de Pichação dentro da Unidade de Conservação; duas denúncias de que Prefeitura Municipal de Barbalha reformou 5,24 hectares da estrada carroçável no interior da Floresta Nacional do Araripe sem licença ambiental ou autorização dos órgãos ambientais; e

uma referente a um grupo de caçadores com o intuito de capturar animais da fauna silvestre brasileira, que estavam conduzindo instrumentos próprios para caça (um cachorro, uma pá, um enxadeco e uma foice), sem licença da autoridade competente.

Dessas condutas, todas poderiam ter se enquadrado no âmbito criminal a partir de tipificações da Lei de Crimes Ambientais. A primeira e a segunda por configurarem dano direto ou indireto à unidade de conservação, nos termos do art. 40 da Lei de Crimes Ambientais. Quanto a terceira ocorrência, apesar de haver divergências quanto à possibilidade de responsabilização penal de pessoas jurídicas de direito público, como a Prefeitura de Barbalha, Cruz[61] defende que esse tipo de responsabilização é necessário para assegurar a isonomia (em comparação a outras pessoas, físicas e jurídicas, que cometem crimes ambientais) e o controle dos danos ambientais, pois o Estado é um dos maiores poluidores do meio ambiente. Nesses casos, a pena poderia ser adaptada para ter caráter educativo e reparador, sem prejudicar a coletividade, já que a pena à pessoa jurídica de direito público seria arcada por toda a população. A conduta dos caçadores poderia ter sido tipificada no art. 52 da Lei n.º 9605.

As quatro notícias de fato que foram enquadradas como de tutela criminal derivaram das seguintes condutas: três casos versavam sobre a autuação de um grupo de caçadores de espécie da fauna silvestre brasileira (Tatus), na Unidade de Conservação APA Chapada do Araripe, Zona de Amortecimento da Floresta Nacional do Araripe; o outro caso tratava de uma comunicação feita pelo ICMBio devido a um suposto crime contra a fauna ocorrido na estrada carroçal da Guritiba - divisa da Flona Araripe. Ou seja, nenhum caso que seria enquadrado como sendo de tutela penal abrangia a área da Floresta Nacional do Araripe: todos os quatro casos ocorreram ou na APA Chapada do Araripe, zona de amortecimento da Flona Araripe, ou na divisa da unidade de conservação objeto da presente pesquisa.

3.5 Informações fornecidas pela Polícia Federal

A Polícia Federal informou que, após consulta à base de dados disponível, através dos parâmetros de pesquisa pertinentes quanto a inquéritos policiais relacionados ao período entre maio de 2023 e outubro de 2024, referentes a crimes ambientais, especificamente na Floresta Nacional do Araripe, bem como eventuais indiciamentos, contam 28 Inquéritos Instaurados, sendo que destes, 18 foram relatados[62], com o total de 21 indiciados e 07 (sete) ainda em fase de tramitação. Não foi respondido quais tipificações dos crimes ambientais se enquadravam nas 28 condutas, o que foi um limitador para a pesquisa.

[61] CRUZ, Gysele Maria Segala da. Responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito público nos crimes contra o meio ambiente: uma visão pragmática. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 18, 2007. Disponível em:https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/Gysele_Cruz.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

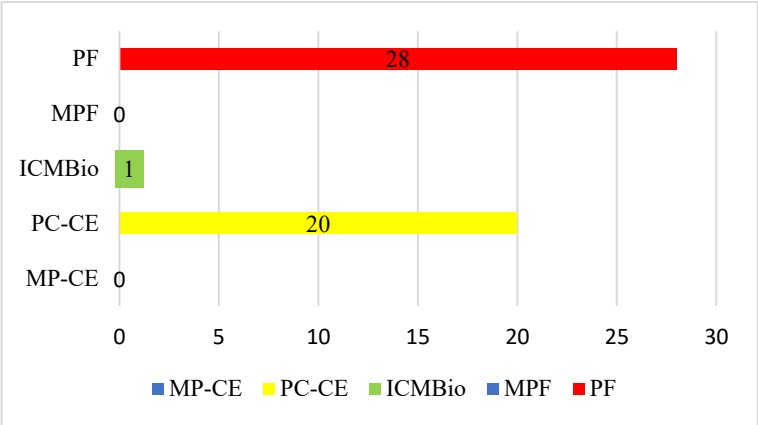
[62] Um inquérito relatado consiste no rascunho de eventual acusação; com uma declaração do até então suspeito como sendo o provável autor de um crime.

4 CRIMES AMBIENTAIS NA FLONA ARARIPE: CONTRASTES EM FACE DOS OBJETIVOS DO PLANO DE MANEJO E À ESPÉCIE DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

No recorte temporal estudado, foram registradas a seguinte quantidade de denúncias de crimes ambientais na Flona Araripe por cada órgão de proteção ambiental atuante, direta ou indiretamente, na área:

Gráfico 1

Quantidade de ocorrência de crimes ambientais na Flona Araripe, por órgão, entre maio de 2023 e outubro de 2024



Fonte: Elaborado pelo autor, 2025.

O fato de que inexistem registros de crimes ambientais na Flona Araripe entre maio de 2023 a outubro de 2024, pelas Promotorias de Justiça das comarcas de Barbalha, Crato, Santana do Cariri e pelo MPF, além do baixo registro de ocorrências pelo ICMBio (apenas um caso), pela PC-CE (o que pode ter sido comprometido por ter sido considerada o raio de 10 km da UC) e pela PF; não significa existir um respeito às normas ambientais na Flona Araripe e que seus objetivos de conservação e preservação ambiental são satisfeitos.

Sob tal ótica, com exceção da PC-CE, nenhum órgão registrou ocorrências de incêndios florestais. Mas no mês de outubro de 2024 e, portanto, período que engloba o recorte temporal desta pesquisa, a Floresta Nacional do Araripe foi alvo de um incêndio que devastou cerca de 140 hectares de sua vegetação nativa e só foi cessado após 50h de atuação conjunta de mais de 50 brigadistas e militares do Corpo de Bombeiros, incêndio este que pode ter sido provocado por ação criminosa, devido à dispersão dos focos, o que prejudica a hipótese de propagação natural[63]. Ou seja, uma ocorrência de tamanha repercussão não foi relatada em nenhuma das respostas dos requerimentos de acesso à informação, com exceção da PC-CE.

A ocorrência de incêndios na área da Flona Araripe não é recente, eles ocorrem anualmente na área. A prática de incendiar a UC era vista como cultural, dado ao costume de provocar incêndios para degradar as formações florestais e favorecer o surgimento de gramíneas,

[63] BRAGA, Fabrícia. Incêndio na Floresta Nacional do Araripe é controlado após 50 horas de combate. *O Povo*, 01 nov. 2024. Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/crato/2024/11/01/incendio-na-floresta-nacional-do-araripe-e-controlado-apos-50-horas-de-combate.html. Acesso em: 15 jul. 2025.

favorecendo a prática pecuária presente no Cariri cearense desde o século XVIII com a colonização da região[64].

Quando da elaboração do Plano de Manejo da Flona Araripe, a UC relatava obstáculos na criação de uma cultura organizacional de prevenção e enfrentamento sistêmico dos incêndios. Isso é exemplificado pela ocorrência de incêndios nos anos de 1983, 1987 e 1997, os quais cerca de 10.000 hectares da UC sofreram com incêndios. Em muitos casos são causados por ação humana dolosa ou culposa, como por agricultores para plantar suas lavouras; ou com a intenção de pecuaristas de degradar a floresta para produzir pasto; a vingança contra o órgão de fiscalização pela aplicação da legislação ambiental; e a degradação da vegetação para não competir por água e nutrientes. Na modalidade culposa destacam-se os ritos religiosos que usam velas ou fogueiras; o extrativismo de mel com uso do fogo; as fogueiras de caçadores; e as queimadas agrícolas de propriedades do entorno, que evoluem para incêndio por falta de controle[65].

O Plano de Manejo da Flona Araripe, no tocante aos pontos fracos para ocorrência de incêndios, estabelece a falta de pessoal, de recursos para os trabalhos de prevenção (educação ambiental e extensão rural), de controle na extração de mel de abelha com fogo, de controle no pastejo de gado na Flona, de controle da UC sobre rituais religiosos que usam fogo, de manutenção dos aceiros da Flona, de equipamentos nas torres de vigilância, a eficiência nos sistemas de comunicação e transporte dos brigadistas, demora no acionamento das forças de apoio ao combate ao fogo e incapacidade de identificar e punir os criminosos[66].

As ameaças a integridade da Flona pela via dos incêndios são estabelecidas pelo plano de manejo como a pressão antrópica; a dificuldade para controlar as queimadas no seu entorno; o excesso de rodovias que cortam a UC; a cultura do uso do fogo como técnica agrícola; a cultura de solta de gado na área, precedida do uso do fogo para forçar o brotamento da grama-nativa; a cultura de uso do fogo na extração de mel; a cultura de uso de velas e fogueiras em rituais religiosos; e a demora no tempo de resposta das forças de apoio[67].

Para isso, foi estabelecido pelo plano de manejo um conjunto de ações voltados para otimização dos recursos humanos e materiais, para a utilização de técnicas e métodos disponíveis, a serem aplicados na Floresta Nacional do Araripe no combate aos incêndios, então executadas pelo Núcleo de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (NuCIF). Hoje, segundo o ICMBio[68], o NuCIF foi substituído pelo Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PREVFOGO), que é um Centro do IBAMA Especializado na política de prevenção e combate aos incêndios florestais no Brasil, incluindo ações voltadas educação, treinamento e capacitação de produtores rurais e brigadistas, monitoramento e pesquisa. Também foi informado que a Floresta Nacional do Araripe conta atualmente com uma Brigada de Incêndios com 19 brigadistas (o que é um quantitativo relativamente baixo, dado a extensão territorial da UC)[69].

---

[64] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe*, 2004.
[65] *Ibid*.
[66] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe,* 2004.
[67] *Ibid*.
[68] INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação - Fala.BR, Protocolo nº 02303.002629/2025-71. Brasília, 18 fev. 2025.
[69] *Ibid.*

Exemplo da persistência da ocorrência de incêndios na área da Flona Araripe, em outubro de 2025, dois homens foram presos suspeitos de atear fogo em um sítio localizado na zona de amortecimento da UC, a APA Chapada do Araripe, na zona rural do município de Crato, visando a preparação do local para cultivo. Ocorre que o incêndio saiu do controle e atingiu parte da Floresta Nacional do Araripe[70].

Outra espécie de crime ambiental ocorrida, apenas informada pela PC-CE, foi o desmatamento, que é um problema que persiste na Flona Araripe há décadas. No plano de manejo da UC existem menções ao desmatamento ser frequente pela população vizinha, como também para extração e venda ilegal de madeira. Neto[71] aponta, em pesquisa que objetivou detectar o desmatamento na porção cearense da Chapada do Araripe, no período de 1975 a 2007, uma diversidade nas causas de desmatamento na área, ligadas ao agronegócio, à pecuária e para a produção de lenha e carvão. A recorrência de desmatamento em partes da Flona Araripe desencadeou áreas que não possuem vegetação e outras que não mais contam com a sua vegetação natural, com formações de espécies exóticas, acarretando consequências danosas à flora, à fauna e ao ambiente da UC.

Tanto a exploração de madeira quanto outras formas de extração de recursos naturais encontram respaldo nos objetivos da categoria de unidade de conservação da Floresta Nacional, dado que é permitido o uso sustentável dos seus recursos. Ocorre que essa exploração não pode ocorrer de forma irregular e desproporcional, pois, quando é possível ocasionar danos à unidade, não devem ser realizadas. Atividades como extrativismo madeireiro e vegetal não-madeireiro são possíveis, mas somente a extração de lenha seca para fins domésticos é compatível, além do uso de recursos faunísticos em alguns casos[72].

A caça de animais silvestres foi registrada pela PC-CE e pelo MPF, sendo a espécie de denúncias de crime ambiental que mais ocorreu no recorte temporal analisado. A caça ilegal de animais silvestres, atrelada à redução da qualidade ou perda do habitat, o desmatamento, queimadas, utilização irracional de recursos naturais e redução da oferta hídrica, são fatores que podem ocasionar a extinção de espécies da fauna e da flora. Segundo o ICMBio, na Chapada do Araripe existem 43 espécies de fauna e flora com risco de extinção, sendo que uma espécie da flora e cinco da fauna estão criticamente ameaçadas[73].

Das aves que habitam a Floresta Araripe, a situação da *Antilophia Bokermanni*, o Soldadinho do Araripe, é muito delicada, tendo grande risco de extinção devido às pressões antrópicas a que está submetida, como a perda de habitat decorrente das expansões urbanas. A conservação do Soldadinho do Araripe é fundamental para a sobrevivência de outras espécies

[70] IDOSO e adolescente são detidos suspeitos de incêndio criminoso na primeira floresta nacional do Brasil. *G1 Ceará*, Ceará, 07 out. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/cariri/noticia/2025/10/07/idoso-e-adolescente-sao-detidos-suspeitos-de-incendio-criminoso-na-primeira-floresta-nacional-do-brasil.ghtml. Acesso em: 07 nov. 2025.

[71] SILVA NETO, Basilio. *Perda da vegetação natural na Chapada do Araripe (1975/2007) no estado do Ceará*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/7e25c50e-f56e-4df1-af6c-4fa6552cc540/content. Acesso em: 11 jul. 2025.

[72] Como, por exemplo, a meliponicultura e domesticação de ema, jacu e zabelê.

[73] CHAPADA do Araripe tem 43 espécies ameaçadas. *Jornal do Cariri*, 06 jun. 2023. Disponível em: https://jornaldocariri.com.br/chapada-do-araripe-tem-43-especies-ameacadas/. Acesso em: 09 maio. 2025.

também ameaçadas de extinção[74], dado que é uma "espécie guarda-chuva" – sua preservação acarreta a preservação de outras espécies de fauna e flora locais.

Tamanha a importância dessa ave para região, que o Decreto nº 12.492, de 5 de junho de 2025, criou o Refúgio de Vida Silvestre do Soldadinho-do-Araripe, localizado nos Municípios de Barbalha, Crato e Missão Velha. Esta UC objetiva, dentre outras coisas, a conservar as escarpas da Chapada do Araripe e as florestas úmidas associadas às nascentes, às ressurgências e às levadas que ocorrem no semiárido nordestino e a preservar e recuperar o único habitat do Soldadinho-do-Araripe, bem como outras espécies endêmicas que ocorrem nas escarpas da Chapada do Araripe, dependentes dos recursos hídricos nela existentes, como o Sapo-de-chifre-do-Araripe (*Procetophrys ararype*), o Guaja-do-Araripe (*Kingsleya attenboroughi*), o Rato-da-árvore (*Rhipidomys cariri*), a Cobra-da-terra-dos-brejos (*Atractus ronnie*) e o Morcego-de-orelha-de-funil (*Natalus macrourus*)[75].

Parte do Refúgio de Vida Silvestre do Soldadinho-do-Araripe está dentro do espaço territorial da Floresta Nacional do Araripe, algo que é possibilitado pelo SNUC. Outrossim, por ser uma unidade de proteção integral, esta possui regras mais rígidas de possibilidade de uso dos recursos naturais da área, possibilitando colaborar para a proteção da Flona Araripe. Ocorre que o Decreto que criou o Refúgio de Vida Silvestre do Soldadinho-do-Araripe estabeleceu poucas diretrizes acerca das formas e possibilidades de uso dos recursos naturais em seu território. Embora tal definição não constitua atribuição do Decreto de criação da UC, essa lacuna evidencia a urgência da elaboração do plano de manejo, inclusive para evitar interpretações que possam comprometer o próprio objetivo da norma: a proteção da flora e da fauna locais.

O Plano de Manejo da Flona Araripe estabelece como pontos fracos para o manejo da fauna a carência de pessoal e de infraestrutura e a burocracia e dificuldades na aprovação de projetos de manejo de fauna por parte do órgão de administração da UC. As ameaças para o programa de manejo de fauna são a caça ilegal; a extração clandestina de mel; a captura ilícita de animais para abastecer o mercado clandestino; o abate de tamanduás para proteger cães de caça; os acidentes fatais provocados pelos veículos que trafegam pela Flona; e a falta de pesquisa básica e aplicada sobre a fauna silvestre[76].

A caça, o desmatamento, os incêndios e a extração irregular de recursos naturais são exemplos de atividades desenvolvidas na Flona Araripe que infringem a legislação ambiental, sobretudo a criminal, e são incompatíveis aos objetivos da UC[77]. Essas ações também são referidas no Plano de Manejo da Flona como problemas, os quais são divididos em dois grupos, os internos e os externos ao órgão de gestão (o então IBMA e hoje ICMBio). Nos internos, destacam-se as descontinuidades administrativas, a carência de pessoal, a dotação orçamentária insatisfatória, a deficiência na infraestrutura, a falta de autonomia gerencial e a falta de planejamento. Quanto aos externos, destaca-se a falta de um apoio interinstitucional mais

[74] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe*, 2004.

[75] BRASIL. *Decreto nº 12.492, de 5 de junho de 2025*. Cria o Refúgio de Vida Silvestre do Soldadinho-do-Araripe, localizado nos Municípios de Barbalha, Crato e Missão Velha, Estado do Ceará. Brasília-DF, 2025.

[76] INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). *Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe,* 2004.

[77] Isso porque a tutela penal é mais restritiva, não admitindo interpretação extensiva; por outro lado, os usos incompatíveis podem configurar infração administrativa perante o órgão gestor da UC, nos termos do Decreto nº 6.514/2008, sem que, necessariamente, caracterizem crime ambiental.

efetivo, a pressão antrópica excessiva, a caça ilegal, o pastejo de gado não autorizado, o furto de madeira, a extração clandestina de produtos ambientais, os incêndios florestais, a perda de biodiversidade, e a vulnerabilidade em razão das estradas que cortam a UC[78].

Em relação à carência de pessoal, a dotação orçamentária insatisfatória e a deficiência na infraestrutura relatada no Plano de Manejo da Flona Araripe, referido pelo então órgão gestor da unidade de conservação, o IBAMA, não é a realidade que atualmente vivencia o seu atual órgão gestor, o ICMBio, que aumentou o seu quadro de servidores efetivos nos últimos anos no Núcleo de Gestão Integrada do Araripe, bem como o seu quadro de colaboradores terceirizados dentro da nova estrutura, que também adquiriu uma melhor estrutura física por meio de projetos como o "Estratégias de Conservação, Restauração e Manejo para a Biodiversidade da Caatinga, Pampa e Pantanal", o GEF Terrestre (ICMBio, 2025), que objetiva, dentre outras coisas, a consolidação de áreas abrangidas por Unidades de Conservação e a melhoria na efetividade de gestão das UCs[79].

O avanço no número de servidores e da infraestrutura do órgão gestor da unidade é compreensível dado a terem se passados mais de 20 anos deste a elaboração do plano de manejo da unidade de conservação, mas cabe refletir se esse quadro é suficiente em face da demanda e da extensão territorial que a unidade abrange, considerando que o ICMBio também atua em outras demandas e na gestão de outras unidades de conservação no Cariri cearense.

Atualmente, o ICMBio[80] destaca como principais problemas da Flona Araripe o uso desordenado dos espaços de visitação, que trouxe o acúmulo de lixo, o uso de drogas nos mirantes, bem como o uso indevido de bebidas alcóolicas, além da degradação de placas de sinalização acessível.

Com as respostas aos requerimentos, pode-se perceber que não há interação entre os órgãos de fiscalização. Por exemplo, ICMBio disse que um caso foi registrado, ao passo que o MPF, apesar de ter informado que recebeu uma comunicação formal do ICMBio, esta não se referia especificamente a um caso ocorrido na Flona Araripe, mas sim na sua zona de amortecimento.

Outrossim, existe uma divergência na quantidade de ocorrências fornecidas pelo ICMBio, pela PC-CE, pelo MPF e pela PF. Apesar de serem órgãos distintos e tomarem conhecimento das ocorrências de diferentes maneiras, em casos de maior proporção poderiam ter sido referidos por todos os órgãos, como nos incêndios que atingiram a Flona Araripe em outubro de 2024.

Sob tal ótica, chamou-se atenção à incompatibilidade das informações fornecidas pelo MPF e pela PF. O primeiro informou a ocorrência de quatro fatos enquadrados como crimes ambientais (sendo que todos ocorreram na divisa entre as UCs APA Chapada do Araripe e Flona Araripe) e a PF informou 28 ocorrências, sendo que em 21 casos, os supostos autores

[78] *Idem*.

[79] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *GEF Terrestre – Projeto Estratégias de Conservação, Restauração e Manejo para a Biodiversidade da Caatinga, Pampa e Pantanal.* Brasília-DF: MMA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/projetos/gef-terrestre-projeto-estrategias-de-conservacao-restauracao-e-manejo-para-a-biodiversidade-da-caatinga-pampa-e-pantanal. Acesso em: 8 maio. 2025.

[80] INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação - Fala.BR, Protocolo nº 02303.002629/2025-71. Brasília, 18 fev. 2025.

dos crimes já haviam sido indiciados. Então, se houve o indiciamento, o MPF deveria ter informado pelo menos a mesma quantidade de casos, já que, após o indiciamento, a autoridade policial deve enviar ao MP para analisar da diligência que entender cabível, como a proposição de denúncia ou a proposição de Acordo de Não Persecução Penal.

Outro ponto que se chamou atenção foi que tanto a Promotoria de Justiça da Comarca de Barbalha, quanto a de Santana do Cariri (portanto, exceto a de Crato), mostraram desconhecimento dos critérios de fixação da competência administrativa/fiscalizatória em matéria ambiental: o primeiro disse que as ocorrências surgem de autos realizados pela Secretaria de Meio Ambiente do município, enquanto a segunda recomendou o endereçamento do requerimento ao órgão de fiscalização estadual. Nesse sentido, as respostas mostram divergência com o dever da fiscalização pelo órgão gestor da unidade, no caso, o ICMBio, pois é adotado no Brasil o critério da prevalência, conforme a Lei Complementar n.º 140/2011[81].

Ademais, existem diferentes órgãos que atuam na fiscalização ambiental tanto na Flona Araripe quanto na sua zona de amortecimento, a APA da Chapada do Araripe. A desarmonia entre esses órgãos (MP-CE, MPF, ICMBio), evidenciada pelas informações incompatíveis descritas nesta pesquisa, poderia ser solucionada com a criação de um mosaico que abrangeria essas duas unidades de conservação, bem como a recém-criada UC Refúgio de Vida Silvestre do Soldadinho-do-Araripe, dada a relevância ambiental formada pela junção delas, conforme estabelecido pelo SNUC e descrito na primeira seção deste artigo. Com isso, haveria uma gestão de forma integrada e participativa entre os órgãos gestores das áreas em espécie, devendo também ser constituído um concelho de mosaico, com caráter consultivo, para atuar na gestão integrada entre a Flona Araripe, da APA da Chapada do Araripe e do Refúgio de Vida Silvestre do Soldadinho-do-Araripe.

À vista disso, também se faz necessária uma "cooperação entre as entidades de direito e uma profunda interpretação hermenêutica da lei"[82, p. 168], pois a falta de integração eficaz entre as instituições responsáveis por aplicar a Lei de Crimes Ambientais, como o Ministério Público, o ICMBio e o Poder Judiciário, torna ainda mais dificultoso a proteção ambiental. Visando facilitar a integração interinstitucional, é possível criar um sistema de comunicação e compartilhamento de informações entre os órgãos, possibilitando que as ações sejam desempenhadas de forma coordenada. Além disso, é possível haver uma alocação de recursos financeiros, técnicos e administrativos aos órgãos de fiscalização, inclusive com o uso de monitoramento e fiscalização tecnológica. No contexto da Flona Araripe, incentivar e fortalecer o ICM-

[81] BRASIL. *Lei Complementar n.º 140, de 8 de dezembro de 2011.* Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília-DF, 2011.

[82] LEITE, Darla Emily Oliveira; MATOS, Raimundo Giovanni França. Da tutela do meio ambiente: a desproporcionalidade na aplicação das sanções. *Interfaces Científicas-Exatas e Tecnológicas*, v. 4, n. 1, p. 160-174, 2020. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/exatas/article/view/9420. Acesso em: 01 nov. 2025.

Bio é preciso e necessário para a tutela da unidade de conservação. Além desses órgãos, também deve ser incentivada a participação das entidades da sociedade civil e associações ambientais. Investir em programas e projetos de educação ambiental também é importante[83].

Um avanço para tutela ambiental no Ceará foi a criação, em 2025, pelo Tribunal de Justiça do Ceará por meio da Resolução nº 12/2025**,** de uma Vara Estadual do Meio Ambiente, a qual é especializada no julgamento de ações de Direito Ambiental. A nova unidade tem sede na Comarca de Fortaleza e jurisdição em todo o Estado e abrange tanto demandas cíveis quantos criminais. Notadamente, esta iniciativa corrobora e amplia a capacidade do Poder Judiciário cearense na busca por justiça em lides ambientais, garantindo a busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado[84].

Não obstante, a adoção ou o aprimoramento dessas medidas no âmbito da Flona Araripe pode contribuir ainda mais para a consecução de seus objetivos, sobretudo ao possibilitar uma utilização e interação mais equilibradas entre os sujeitos e os recursos ambientais da unidade de conservação, ainda que de forma indireta, tendo em vista que a competência para julgar os casos decorrentes de crimes ambientais ocorridos em UC federal não lhe é atribuída.

■ CONCLUSÃO

Constatou-se que a ocorrência de crimes ambientais compromete, de forma significativa, os objetivos da Flona Araripe, notadamente os de conservação e preservação ambiental, mas, sobretudo, o de uso sustentável dos seus recursos. Este último se mostra comprometido em razão de as Florestas Nacionais constituírem uma categoria de Unidade de Conservação que exige a compatibilização dos objetivos de preservação ambiental com o uso dos recursos naturais da área, algo que nem sempre ocorre de forma sustentável. Muitas vezes, o cometimento de crimes ambientais decorre do uso indevido dos materiais, recursos e formas de vida da UC, como a caça, o desmatamento e as queimadas para plantio, que figuram entre as espécies de crimes ambientais mais relatadas no período analisado, na área de estudo.

No recorte temporal analisado (maio de 2023 a outubro de 2024), não foram identificadas, pelo Ministério Público do Estado do Ceará, ocorrências de crimes ambientais na área da Flona Araripe. Segundo a Polícia Civil do Ceará, foram registrados 20 casos tipificados na Lei de Crimes Ambientais, os quais envolviam danos à fauna, danos diretos ou indiretos à unidade de conservação, incêndios florestais, desmatamento e poluição. O ICMBio noticiou apenas uma ocorrência. O Ministério Público Federal informou quatro ocorrências relacionadas a crimes ambientais que envolvem casos de caça e danos à fauna, mas todos ocorrem fora da UC, nas proximidades da divisa com a Flona Araripe. Já a Polícia Federal informou 28 ocorrências,

[83] SIMAS, Danielle Costa de Souza *et al*. A responsabilização penal por danos ambientais e a aplicação das leis ambientais no contexto penal: propostas de aprimoramento e efetividade. *Contribuciones A Las Ciencias Sociales*, v. 17, n. 9, 2024. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/10503/6329. Acesso em: 15 jun. 2025.

[84] CEARÁ (Estado), Tribunal de Justiça do. Resolução Tribunal Pleno 12/2025. Altera a organização judiciária do Estado do Ceará, mediante criação, extinção e transformação de unidades judiciárias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/noticias/tjce-avanca-na-politica-ambiental-com-criacao-de-vara-especializada/#:~:text=Reconhecendo%20a%20urg%C3%AAncia%20das%20quest%C3%B5es,de%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20Direito%20Ambiental. Acesso em: 08 nov. 2025.

mas não indicou suas causas específicas ou as respectivas tipificações penais e seriam causados sobretudo pela exploração irregular de recursos naturais e pelo tráfico de animais silvestres.

Existem divergências em relação aos dados e informações que evidenciam problemas na unidade de conservação, como a ocorrência de desmatamentos, incêndios, extinção de espécies da fauna e da flora, além do extrativismo vegetal irregular. Essas condutas, tipificadas como crimes, impactam negativamente aspectos relacionados à conservação da biodiversidade e à promoção do desenvolvimento sustentável na área.

Os servidores dos órgãos consultados mostraram dificuldades na compreensão das competências, e, possivelmente, até na correta tipificação das condutas, resultando em dados esparsos, descoordenados, algo que pode dificultar a elaboração de políticas públicas voltadas à melhoria da gestão da UC no enfrentamento dos crimes ambientais. Portanto, a baixa ocorrência de crimes ambientais informada no recorte analisado pode ser um reflexo da dificuldade de tipificação pelos servidores e do conflito de competências.

Apontam-se caminhos para tutela dos objetivos da UC, como a integração entre os órgãos de fiscalização ambiental, podendo ser viabilizado por meio de um sistema integrado e de cooperação mútua. No caso da Floresta Nacional do Araripe, por exemplo, poderia ser criado um mosaico envolvendo a própria Flona, a APA Chapada do Araripe e outras áreas especialmente protegidas. Também é essencial o fortalecimento institucional dos órgãos que atuam, direta ou indiretamente, na fiscalização ambiental, como o Ministério Público, as Polícias, as Secretarias de Meio Ambiente, o IBAMA e o ICMBio.

REFERÊNCIAS

ALVES, Cícera Cecília Esmeraldo; BEZERRA, Lireida Maria Albuquerque; MATIAS, Ana Carolina da Costa. A importância da conservação/preservação ambiental da Floresta Nacional do Araripe para a região do Cariri–Ceará/Brasil. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, p. 1-10, 2011. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820639.pdf. Acesso em: 07 out. 2025.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. *O método nas ciências naturais e sociais*: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

AMADO, Frederico. *Direito Ambiental*. 10 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

BRAGA, Fabrícia. Incêndio na Floresta Nacional do Araripe é controlado após 50 horas de combate. *O Povo*, 01 nov. 2024. Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/crato/2024/11/01/incendio-na-floresta-nacional-do-araripe-e-controlado-apos-50-horas-de-combate.html. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *GEF Terrestre – Projeto Estratégias de Conservação, Restauração e Manejo para a Biodiversidade da Caatinga, Pampa e Pantanal*. Brasília-DF: MMA, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assun-

tos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/projetos/gef-terrestre-projeto-estrategias-de-conservacao-restauracao-e-manejo-para-a-biodiversidade-da-caatinga-pampa-e-pantanal. Acesso em: 8 maio. 2025.

CEARÁ (Estado), Governo do Estado do. *Geopak Araripe*: Histórias da Terra, do Meio Ambiente e da Cultura. Crato-CE, 2012.

CEARÁ (Estado), Tribunal de Justiça do. *Resolução Tribunal Pleno 12/2025*. Altera a organização judiciária do Estado do Ceará, mediante criação, extinção e transformação de unidades judiciárias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/noticias/tjce-avanca-na-politica-ambiental-com-criacao-de-vara-especializada/#:~:text=Reconhecendo%20a%20urg%C3%AAncia%20das%20quest%C3%B5es,de%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20Direito%20Ambiental. Acesso em: 08 nov. 2025.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2014.

COSTA FILHO, José Sales. *O Geopark Araripe*. Crato: Edições URCA, 2008.

CHAPADA do Araripe tem 43 espécies ameaçadas. *Jornal do Cariri*, 06 jun. 2023. Disponível em: https://jornaldocariri.com.br/chapada-do-araripe-tem-43-especies-ameacadas/. Acesso em: 09 maio. 2025.

CRUZ, Gysele Maria Segala da. Responsabilidade penal da pessoa jurídica de direito público nos crimes contra o meio ambiente: uma visão pragmática. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 18, 2007. Disponível em:https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/Edicao018/Gysele_Cruz.htm. Acesso em: 26 abr. 2025.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

GARCIA, Leonardo; THOMÉ, Romeu. *Direito ambiental*. 13 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed., rev. e reform. São Paulo: Atlas, 2017.

IDOSO e adolescente são detidos suspeitos de incêndio criminoso na primeira floresta nacional do Brasil. *G1 Ceará*, Ceará, 07 out. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/ce/ceara/cariri/noticia/2025/10/07/idoso-e-adolescente-sao-detidos-suspeitos-de-incendio-criminoso-na-primeira-floresta-nacional-do-brasil.ghtml. Acesso em: 07 nov. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Plano de Manejo - Floresta Nacional do Araripe, 2004.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). Informação obtida por meio da Lei de Acesso à Informação - Fala.BR, Protocolo nº 02303.002629/2025-71. Brasília, 18 fev. 2025.

LEAL, Augusto Antônio Fontanive. *Direito Ambiental e Florestas Públicas*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

LEITE, Darla Emily Oliveira; MATOS, Raimundo Giovanni França. Da tutela do meio ambiente: a desproporcionalidade na aplicação das sanções. *Interfaces Científicas-Exatas e Tecnológicas*, v. 4, n. 1, p. 160-174, 2020. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/exatas/article/view/9420. Acesso em: 01 nov. 2025.

MELO, José Patrício Pereira. *Os Kariri:* identidades e direitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MENDES, Ana Klicia Silva *et al*. Efetividade da lei dos crimes ambientais na proteção da Mata Atlântica no município de Ilhéus, Bahia, Brasil. *Gaia Scientia*. Paraíba, v. 15, n. 3, p. 22-43, 11 nov. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/385715898_Efetividade_da_lei_dos_crimes_ambientais_na_protecao_da_Mata_Atlantica_no_municipio_de_Ilheus_Bahia_Brasil. Acesso em: 15 set. 2025.

NASCIMENTO, Diego Coelho do; TORRES, Pedro George Sales. Legislação, parcelamento do solo e expansão urbana dos municípios do Crajubar cearense no pós-criação da região metropolitana do Cariri. *Revista Jurídica da UFERSA*. Mossoró, v. 7, n. 13, p. 261-280, jan./jun. 2023. Disponível em: https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/issue/view/314. Acesso em: 28 ago. 2025.

ONU. *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 02 mar. 2025.

RIBEIRO, Renata Esteves. Crimes Ambientais registrados pela Polícia Civil no Distrito Federal: uma análise entre os anos de 2009 e 2015. *Revista Brasileira de Criminalística*, v. 6, n. 1, p. 7-13, 2017. Disponível em: https://www.rbc.org.br/index.php/rbc/article/view/145. Acesso em: 02 ago. 2025.

ROCHA, Rafael. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

RODRIGUES, Antonio. Após meio século sem operações, ruínas do Aeroporto de Crato resistem na Floresta do Araripe. *Diário do Nordeste*, 24 ago. 2021. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/apos-meio-seculo-sem-operacoes-ruinas-do-aeroporto-de-crato-resistem-na-floresta-do-araripe-1.3128698. Acesso em: 01 fev. 2025.

SÁNCHEZ, Ana Fuentes; ARROZ, Ana Moura; GABRIEL, Rosalina. Representações sociais acerca do desenvolvimento sustentável: as perspectivas de residentes de pequenas cidades insulares. *Ambiente & Sociedade*, v. 24, p. 01-22, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/asoc/a/x7fmSS6TGVbxKbcyN9hjFGB/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 09 jul. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 1 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA NETO, Basilio. Perda da vegetação natural na Chapada do Araripe (1975/2007) no estado do Ceará. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2013. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/7e25c50e-f56e-4df1-af6c-4fa6552cc540/content. Acesso em: 11 jul. 2025.

SIMAS, Danielle Costa de Souza *et al*. A responsabilização penal por danos ambientais e a aplicação das leis ambientais no contexto penal: propostas de aprimoramento e efetividade. *Contribuciones A Las Ciencias Sociales*, v. 17, n. 9, 2024. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/10503/6329. Acesso em: 15 de jun. 2025.

TORRES, Pedro George Sales; SILVA, Cristóvão Teixeira Rodrigues. *Dados Sobre Crimes Ambientais na Floresta Nacional do Araripe, Ceará, Brasil.* 09 nov. 2025. FigShare. DOI: https://doi.org/10.6084/m9.figshare.30575753.v1. Disponível em: https://figshare.com/articles/dataset/DADOS_SOBRE_CRIMES_AMBIENTAIS_NA_FLORESTA_NACIONAL_DO_ARARIPE_CEAR_BRASIL/30575753/1?file=59419385. Acesso em: 09 nov. 2025.

POLICENTRISMO INTERAMERICANO: DIÁLOGOS ENTRE ELINOR OSTROM E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

INTER-AMERICAN POLYCENTRISM: DIALOGUES BETWEEN ELINOR OSTROM AND THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

LAURA GABRIELLA MUNIZ DA SILVA* | FLAVIANNE FERNANDA BITENCOURT NÓBREGA**

RESUMO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos possui importante jurisprudência ambiental. No entanto, seja em decorrência das sentenças emitidas pela Corte, seja por meio das suas Opiniões Consultivas, tais orientações não são plenamente concretizadas por parte dos países membros do SIDH, que insistem em manter uma relação disfuncional com os direitos ambientais, resultando, muitas vezes, em um cenário de "tragédia dos comuns", conceito desenvolvido pelo ecologista Hardin, para exemplificar cenários de superexploração dos ecossistemas. Já existem, contudo, soluções para tal "tragédia dos comuns". Nesse sentido, a cientista política Elinor Ostrom tornou-se a primeira mulher a vencer "Prêmio Nobel da Economia" ao desenvolver oito princípios capazes de orientar a superação da tragédia dos comuns e a implementação de uma governança policêntrica em matéria ambiental. O presente artigo, assim, objetiva propor um diálogo entre a doutrina de Ostrom e a jurisprudência da Corte Interamericana, de modo que os estudos empíricos realizados pela cientista possam contribuir para a concretização da jurisprudência da Corte IDH. Para isso, utiliza-se de uma metodologia hipotética dedutiva, com fontes bibliográficas e documentais. Como resultado, constatou-se uma gama de intersecções entre os estudos de Ostrom e as recomendações da Corte, que, sob o viés crítico necessário, podem contribuir para o avanço na proteção jurídica ambiental interamericana.

Palavras-chave: Policentrismo; Meio Ambiente; Sistema Interamericano.

ABSTRACT

The Inter-American Court of Human Rights has significant environmental jurisprudence. However, whether as a result of the Court's rulings or its Advisory Opinions, these guidelines are not fully implemented by the IAHRS member countries, which persist in maintaining a dysfunctional relationship with environmental rights, often resulting in a scenario of "tragedy of the commons," a concept developed by ecologist Hardin to illustrate scenarios of ecosystem overexploitation. However, solutions to this "tragedy of the commons" already exist. In this regard, political scientist Elinor Ostrom became the first woman to win the Nobel Prize in Economics by developing eight principles capable of guiding overcoming the tragedy of the commons and implementing polycentric governance in environmental matters. This article, therefore, aims to propose a dialogue between Ostrom's doctrine and the jurisprudence of the Inter-American Court, so that the scientist's empirical studies can contribute to the implementation of the IACHR's jurisprudence. To this end, a hypothetical-deductive methodology is used, drawing on bibliographical and documentary sources. As a result, a range of intersections between Ostrom's studies and the Court's recommendations were identified, which, with the necessary critical approach, can contribute to the advancement of inter-American environmental legal protection.

Keywords: Polycentrism; Environment; Inter-American System

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE, Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bolsista CAPES, mestrado. Advogada.
lauragmuniz@hotmail.com

** Professora da Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito stricto sensu da Universidade Federal de Pernambuco. Pós-doutorado no Max Planck Institute for Comparative and International Private Law – Hamburg, com bolsa da Max Planck Society. Doutora em Direito pela UFPE, com período sanduíche na Bucerius Law School, Hamburg, pelo DAAD, na Alemanha.
Mestre em Ciência Política pela UFPE e Mestre em Direito pela UFPE. Advogada.
flavianne.nobrega@ufpe.br

Recebido em: 9-8-2025 | Aprovado em: 26-3-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A TRAGÉDIA DOS COMUNS: RESULTADO INEVITÁVEL?; 2 A CRÍTICA DE ELINOR OSTROM À "VIA ÚNICA DO LEVIATÃ" E A PROPOSTA POLICÊNTRICA; 2.1 POLICENTRISMO E NESTED ENTERPRISES; 3 POLICENTRISMO INTERAMERICANO? UMA PROPOSTA DE DIÁLOGO ENTRE ELINOR OSTROM E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS; 3.1 CASO HABITANTES DE LA OROYA VS. PERU (2023); 3.2 CASO QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL (2025); CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Lidar com a crise climática é um dos maiores desafios da humanidade. As consequências de séculos de utilização desenfreada dos recursos naturais e de avanços tecnológicos não sustentáveis são sentidas de modo abrupto por indivíduos espalhados por todo o globo. No Brasil, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais registrou, em 2023, o maior número de ocorrência de desastres ambientais da história do país. Tais fenômenos deixam mortos, feridos, desabrigados e desencadeiam danos materiais na casa dos bilhões de dólares.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Povos Indígenas de U'wa e seus membros Vs. Colômbia[1], chamou atenção para a "tripla crise planetária", que representa os efeitos interconexos de três grandes ameaças globais: a contaminação ambiental, a perda da biodiversidade e a crise climática derivada da exploração de combustíveis fósseis. As consequências da crise são sentidas contemporaneamente, mas isso não significa que o fenômeno é recente. Na década de 70, já eram intensos os debates científicos sobre a necessidade de ação perante o cenário climático e a busca por propostas para contornar a crise.

Nesse contexto, o cientista Garrett Hardin[2] utilizou o termo "A Tragédia dos Comuns" para anunciar que, caso nada fosse feito para modificar a gestão dos recursos naturais, a humanidade estaria caminhando para o extermínio. Para o autor, o contexto era crítico e exigia soluções igualmente críticas: ou o Estado deveria controlar toda utilização dos recursos naturais, ou deveria delegar ao mercado essa função.

A despeito da ampla divulgação, a proposta de Hardin passou a sofrer sérias críticas, especialmente por parte da cientista política Elinor Ostrom, que além de indicar inúmeras falhas na proposta do autor, foi capaz de elencar outras soluções teóricas para escapar da "tragédia" dos recursos "comuns". Os resultados das investigações foram publicados na obra "Governing the Commons"[3], publicada em 1990.

[1] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena U'wa Y Sus Miembros Vs. Colombia*: Sentencia de 4 de Julio de 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_530_esp.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

[2] HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, [*S.l.*], p. 1243-1248, 1968. Disponível em: https://math.uchicago.edu/~shmuel/Modeling/Hardin,%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025

[3] OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Com a obra, Ostrom foi uma das ganhadoras do Prêmio Sveriges Riksbank em Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel, conhecido popularmente como "Nobel da Economia", tornando-se a primeira mulher a realizar tal feito. Para a pesquisadora, regras de utilização bem definidas, arranjos institucionais democráticos, sanções graduais, governança comunal e a cultura desempenham importantes papéis na implementação de regras de gestão ambiental e os "princípios de Ostrom" passaram a embasar inúmeras propostas de combate à crise ambiental.

Em outro contexto, na realidade do direito internacional público, a Corte Interamericana também tem realizado avanços importantes quanto à problemática da mudança climática. Em 2017, o Tribunal emitiu a importante Opinião Consultiva 23, que revolucionou o histórico de proteção jurisdicional ambiental por fixar o direito ao meio ambiente sadio como "direito autônomo", protegido, até então, pela via reflexa[4]. Tal entendimento foi consolidado no caso contencioso Nossa Terra Vs. Argentina, em 2020.

Desde então, a jurisprudência da Corte continuou a avançar, especialmente com as sentenças recentes La Oroya vs. Peru (2024) e Alcântara Vs. Brasil (2025), que institucionalizaram o dever do Estado de demarcar terras, fornecer acesso à informação ambiental, promover o diálogo com os povos afetados e realizar a Consulta Prévia, Livre e Informada. Com tais contribuições, é possível perceber inúmeros pontos de diálogo entre as propostas desenvolvidas pela Nobel em Economia Elinor Ostrom e o Tribunal Interamericano.

O presente artigo, assim, possui como objetivo principal estudar tais intersecções, evidenciando como as pesquisas realizadas por Elinor Ostrom podem contribuir para a concretização da jurisprudência interamericana a respeito da temática ambiental, formando um verdadeiro "policentrismo interamericano". Ademais, a título de objetivos específicos, a pesquisa também busca trazer para o direito, as contribuições institucionais desenvolvidas pela cientista política Elinor Ostrom.

Para isso, utilizou-se da metodologia hipotética dedutiva, com método bibliográfico documental. Na pesquisa, foram estudados artigos e livros publicados originariamente por Ostrom, assim como artigos e contribuições de outros pesquisadores sobre a proposta policêntrica de Ostrom. A respeito da jurisprudência da Corte Interamericana, as investigações tiveram foco em sentenças e informativos elaborados pelo próprio Tribunal, de modo a avançar no estado da arte do direito ambiental e direitos humanos.

Ademais, a pesquisa também faz parte estado da arte que visa aplicar a metodologia neoinstitucional ao cenário brasileiro, inserindo-se dentro do chamado "neoinstitucionalismo interamericano", conceito desenvolvido pela pesquisadora Camilla Montanha[5], em tese de doutorado.

[4] SILVA, Laura Gabriella Muniz da; ZAIDAN, João Vitor Sales; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. *Revista Jurisfib*, Bauru - SP, v. XIV, n. XIV, p. 137-165, 21 dez. 2023. Faculdades Integradas de Bauru (FIB). Disponível em: https://revistasfib.emnuvens.com.br/jurisfib/article/view/642. Acesso em: 18 jul. 2025.

[5] LIMA, Camilla Montanha de. Por um neoinstitucionalismo interamericano e a eficabilidade das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise das medidas provisionais do Complexo Penitenciário do Curado. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024.

1 A TRAGÉDIA DOS COMUNS: RESULTADO INEVITÁVEL?

A história da humanidade está, em grande parte, atrelada à utilização dos recursos naturais e à ocupação do espaço terrestre, de modo que a preocupação com o meio ambiente se tornou latente na comunidade científica. Na década de 60, já eram intensos os debates sobre os recursos naturais e os modos adequados de realizar sua gestão. Uma das contribuições mais emblemáticas originou-se do artigo intitulado "A Tragédia dos Comuns", do cientista Garrett Hardin[6], publicado na revista Science.

Hardin, ecologista e professor da disciplina de Ciência Política da Universidade da Califórnia, inter-relacionou o crescimento da população humana e o esgotamento dos recursos naturais. Partindo de bases teóricas malthusianas, o pesquisador propõe que o "problema populacional" não seria resolvido por meio de "soluções técnicas", como o desenvolvimento de novas formas de plantio ou cultivo[7] e sim por meio de uma verdadeira mudança no modo de vida.[8] Garrett Hardin propõe uma "metáfora" didática, que, a partir de uma abstração, poderia ilustrar de forma acertada o problema da gestão dos recursos comuns. Essa metáfora elaborada por Hardin[9] ficou conhecida como a "tragédia dos comuns":

> A tragédia dos comuns se desenvolve desta forma. Imagine um pasto aberto a todos. É de se esperar que cada vaqueiro vai tentar manter o gado do maior número possível no terreno comum. Tal mecanismo pode funcionar de modo razoavelmente satisfatório durante séculos, devendo-se às guerras tribais, à caça furtiva, e à doença manter o número de homens e animais bem abaixo da capacidade de absorção do solo. Por último, no entanto, vem o dia do julgamento, ou seja, o dia em que o objetivo a longo prazo desejado de estabilidade social se torne uma realidade. Neste ponto, a lógica inerente do que é comum impiedosamente gera tragédia (tradução nossa).

Hardin explica que, nesse cenário, cada vaqueiro (ou pastor, na tradução literal), como indivíduo racional, procura sempre maximizar seus ganhos individuais e, conscientemente, se questiona qual a "vantagem" de adicionar mais um animal ao pasto comum[10]. Nesse exercício hipotético proposto pelo pesquisador, cada animal adicionado ao pasto comum traria um componente positivo e um componente negativo, atribuído, respectivamente, ao vaqueiro individualmente e à coletividade.

---

[6] HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, [*S.l.*], p. 1243-1248, 1968. Disponível em: https://math.uchicago.edu/~shmuel/Modeling/Hardin,%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

[7] *Ibid.*

[8] BRITO, Maíra; OLIVEIRA, Mariana; HORTA, Danilo. A mineração no Brasil e a degradação de recursos: tragédia dos comuns ou do não-comum? *In: Poder, Racionalidade e Emoções*: temas e reflexões em teoria política contemporânea. [*S.l.*]: Cadernos Cedec, 2024. Disponível em: https://www.cedec.org.br/wp-content/uploads/2024/10/CAD139.pdf#page=26. Acesso em: 18 jul. 2025.

[9] HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, [*S.l.*], p. 1243-1248, 1968. Disponível em: https://math.uchicago.edu/~shmuel/Modeling/Hardin,%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

[10] *Ibid*.

Consequentemente, ao adicionar outro animal ao pasto comum, o vaqueiro passa a desfrutar de uma vantagem: a duplicação do seu lucro. O componente negativo, resultante da adição do animal ao pasto, contudo, não impactaria unicamente o vaqueiro responsável pela adição. Um "novo animal" no pasto, consome mais grama, utiliza mais dos "recursos" do "pasto comum" e tais consequências são compartilhadas por todos os vaqueiros que usam esse pasto, não apenas pelo vaqueiro individualmente. Como resultado, tem-se um desenho institucional em que as vantagens individuais desfrutadas (dobro de recursos individuais) superam as consequências negativas da adição do novo animal, haja vista que estas são compartilhadas por todos.

No cálculo hipotético metafórico proposto por Hardin, cada vaqueiro é incentivado institucionalmente a adicionar mais e mais animais, pensando de modo egoísta[11]. Aí reside a "tragédia dos comuns". Esse comportamento racional é repetido e multiplicado por cada um dos vaqueiros que utilizam o pasto, de modo que, mais cedo ou mais tarde, haverá uma verdadeira sobreposição de animais, de modo que a produção de recursos no pasto não poderá acompanhar o crescimento dos animais. Ressaltamos aqui que utilizaremos o termo "comuns"/recursos comuns para fazer referência aos recursos gozados e desfrutados por todos, como florestas, rios, ou até mesmo a atmosfera.

> Somando-se os componentes parciais de sua utilidade, o vaqueiro racional conclui que o único caminho sensato para ele seguir é o de adicionar outro animal a seu rebanho. E outro, e outro .... Mas esta é a conclusão alcançada por todos e cada pastor racional partilha de um bem comum. Aí é que se encontra a tragédia. Cada homem está preso em um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites - num mundo que é limitado. Ruína é o destino para o qual todos os homens correm, cada um perseguindo seu próprio interesse em uma sociedade que acredita na liberdade dos bens comuns. Liberdade num terreno baldio (common) traz ruína para todos[12] (tradução nossa).

Hardin utiliza essa metáfora para ilustrar o destino dos recursos naturais, "comuns", em paralelo ao crescimento populacional. O cientista expõe que a "liberdade" incentiva o pensamento individual-racional de cada vaqueiro e cita exemplos de como a "tragédia dos comuns" acontece na prática. Para o autor, os oceanos, por exemplo, demonstram uma ideia falsa de "liberdade" e de "recursos inesgotáveis", que tem contribuído para a extinção de inúmeras espécies. Hardin afirma o mesmo estaria ocorrendo com os "Parques Nacionais", sugerindo que estes deixem de ser um "bem comum" ou logo será um "bem sem valor", e propõe soluções que considera adequadas:

> O que devemos fazer? Nós temos várias opções. Podemos vendê-las como propriedade privada. Podemos mantê-los como propriedade pública, mas atribuir o direito de lançá-los. A alocação pode ser feita a partir da riqueza, através da utilização de um sistema de leilão. Pode ser com base no mérito, tal como definido por alguns padrões acordados. Pode ser por sorteio. Ou pode ser na base de um primeiro a chegar, primeiro a ser servido », administrado longas filas. Estes, eu acho, são todas

[11] HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, [*S.l.*], p. 1243-1248, 1968. Disponível em: https://math.uchicago.edu/~shmuel/Modeling/Hardin,%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

[12] *Ibid*.

> as possibilidades razoáveis. Todos elas são ofensivas. Mas temos de escolher - ou aceitar a destruição do bem comum a que chamamos nossos Parques Nacionais (tradução nossa)[13].

Após essa contextualização, Hardin inicia algumas soluções para tirar os indivíduos desse cenário tragédia dos comuns, de "perde-perde", de tragédia. Dentre as propostas de Hardin, duas ganharam maior força: "transformar os bens comuns em propriedade privada ou mantê-los como propriedades públicas, desde que sejam impostos limites ao seu uso através da coerção ou regras jurídicas que regulem seu acesso"[14].

Em uma leitura contextualizada da "tragédia dos comuns" ilustrada por Hardin, podemos perceber uma verdadeira semelhança com as contribuições teóricas de Thomas Hobbes em "O Leviatã". Como contratualista, Hobbes elabora um "estado de natureza", anterior a qualquer estrutura de Estado, em que impera a plena liberdade. O homem não seria um "selvagem", como erroneamente alguns presumem, mas o mesmo "homem racional" contemporâneo, como explica Ribeiro:

> Todo homem é opaco aos olhos de seu semelhante - eu não sei o que o outro deseja, por isso tenho que fazer uma suposição de qual será a sua atitude mais prudente, mais razoável. Como ele também não sabe o que quero, também é forçado a supor o que farei. Dessas suposições recíprocas, decorre que geralmente o mais razoável para cada um atacar o outro, ou para vencê-lo, ou simplesmente para evitar um ataque possível: assim a guerra se generaliza entre os homens. Por isso, se não há um Estado controlando e reprimindo, fazer a guerra contra os outros é a atitude mais racional que eu posso adotar (é preciso enfatizar esse ponto, para ninguém pensar que o "homem lobo do homem", em guerra contra todos, é um anormal; suas ações e cálculos são os únicos racionais, no estado de natureza)[15]

No estado de natureza de Hobbes, a hipótese racional proposta pelo autor é de antecipação do "ataque" que, quando generalizada, gera guerra de todos contra todos, um contexto de "perde-perde", regrado pela lógica individualista. Buscando evitar o ataque hipotético do outro, o indivíduo racional do estado de natureza se antecipa e ataca primeiro. A generalização dessa lógica racional, desencadeia guerra generalizada e para sair do estado de natureza, que é caótico e disfuncional, Hobbes recorre a delegação do poder, da liberdade individual, à figura externa e coercitiva do Estado:

> A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de os defender das invasões dos estrangeiros e dos danos uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante o seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda a sua força e poder a um homem,

[13] *Ibid*.

[14] BRITO, Maíra; OLIVEIRA, Mariana; HORTA, Danilo. A mineração no Brasil e a degradação de recursos: tragédia dos comuns ou do não-comum? *In: Poder, Racionalidade e Emoções*: temas e reflexões em teoria política contemporânea. [*S.l.*]: Cadernos Cedec, 2024. Disponível em: https://www.cedec.org.br/wp-content/uploads/2024/10/CAD139.pdf#page=26. Acesso em: 18 jul. 2025

[15] RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In:* WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". São Paulo: Ática, 13. ed. 287p, 2001.

> ou a uma assembléia *[sic]* de homens, que possa reduzir todas as suas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade.[16]

A figura mitológica e monstruosa do Leviatã é utilizada pelo contratualista para representar figurativamente o Estado. Para Hobbes, "se não há um Estado controlando e reprimindo, fazer a guerra contra os outros é a atitude mais racional que eu posso adotar"[17]. Dessa forma, em Hobbes, é necessário que exista um Estado dotado de "espada" forçando os homens a viverem em outro contexto, que não o seu contexto natural, do estado de natureza. O Estado gozaria de poder ilimitado, tudo podendo, sem estar sujeito a limitações. Somente com um Estado absoluto e ilimitado seria possível sair do cenário de guerra mútua. O "Estado é condição para existir a própria sociedade"[18, p. 62].

Em Hardin, o "Leviatã" não necessariamente é o Estado, mas pode ganhar forma, também, por meio do mercado. Seja por meio do Estado, seja por meio do mercado, o "Leviatã" seria necessário para salvar o homem da própria ruína e esgotamento dos recursos comuns. Esse Leviatã externo não se confunde com o Estado colaborador, mediador, mas ganha forma com uma imposição externa.

Esse tipo de pensamento foi mais ou menos unânime na economia durante muitas décadas no século XX. De uma forma ou de outra, acreditava-se que os recursos naturais utilizados pelo coletivo seriam necessariamente superexplorados e destruídos[19]. Elinor Ostrom surge nesse cenário, revolucionando o debate ambiental, refutando a proposta de Hardin e propondo novas soluções, que ao invés de delegarem o poder decisório integralmente ao Estado ou ao mercado, propõe a integralização da comunidade local.

2 A CRÍTICA DE ELINOR OSTROM À "VIA ÚNICA DO LEVIATÃ" E A PROPOSTA POLICÊNTRICA

Antes de propor uma "terceira via" para o problema da gestão dos recursos comuns, Ostrom realizou várias críticas à lógica da Tragédia dos Comuns como argumento central. Segundo a pesquisadora, os especialistas foram longe demais ao propor que a Tragédia dos Comuns deveria ser lida e estudada por todos os alunos, especialmente porque muitos estudiosos que tentaram usar esses modelos para uma prescrição real não conseguiram ir muito além do seu uso metafórico[20, p. 34].

Na verdade, os modelos da "tragédia dos comuns" constantemente convocam a imagem de um tipo ideal humano, preso em um processo inevitável de autodestruição[21, p. 34]. Isso gera

[16] HOBBES, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
[17] RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In:* WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". São Paulo: Ática, 13. ed. 287p, 2001.
[18] RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In:* WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". São Paulo: Ática, 13. ed. 287p, 2001.
[19] THE NOBEL PRIZE. *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*, 2009. NobelPrize.org. Disponível em: https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts/. Acesso em: 18 jul. 2025.
[20] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
[21] *Ibid*.

uma falsa suposição de que todos os cenários de gestão de recursos comuns, sem controle do mercado e sem o controle estrito do Estado, estariam fadados ao fracasso, sem chance alguma de cooperação.

Ostrom ressalta que a "autoridade externa" idealizada nesses modelos metafóricos como solução para a "tragédia dos comuns" possui características inverossímeis. Seria necessária uma autoridade capaz de determinar com precisão a capacidade de um recurso comum, para poder determinar exatamente a quantidade de recurso que cada pastor poderia usufruir, além de inspecionar as ações e sancionar infalivelmente o descumprimento[22, p. 37]. Esse "equilíbrio" ideal é alcançado por uma série de suposições preocupantes, além de desconsiderar o custo real de manter uma entidade externa com essa capacidade. Para Ostrom, o risco de corrupção também é ignorado.

Do mesmo modo, Ostrom elenca uma série de problemas na solução proposta de Hardin que recomenda a privatização de tais recursos. A autora indica que na solução da privatização, ao invés de usufruírem de todo o pasto (no modelo metafórico), cada pastor iria "cercar" uma parcela desse pasto "público". Dada a natureza dos recursos ambientais, nada impediria, por exemplo, que em uma determinada região chovesse muito, enquanto em outra região houvesse uma seca desenfreada, fazendo com que um dos pastores gozasse de um lucro considerável, enquanto que outro estaria empobrecido[23, p. 40]. Com o passar do tempo, haveria uma grande desigualdade de recursos entre os pastores/vaqueiros, o que poderia incentivar mais ações predatórias[24, p. 41].

> Tanto os defensores da centralização quanto os da privatização aceitam como princípio central que a mudança institucional deve vir de fora e ser imposta aos indivíduos afetados. Apesar de compartilhar a confiança na necessidade e eficácia do Estado na mudança de instituições, as mudanças institucionais que eles recomendam dificilmente poderiam estar mais distantes[25, p. 42] (tradução nossa).

Ostrom também indica que as soluções do mercado x Estado são contraditórias entre si. Se uma delas está correta, a outra não pode ser considerada correta também. Para a autora[26, p. 42], ao invés de propor uma solução única para um problema de tamanha magnitude, é mais viável considerar que existem muitas soluções. Dificilmente as soluções institucionais propostas conseguiriam ser implementadas no real desenho institucional, tendo em vista que "corrigir as instituições é um processo que difícil, que leva tempo e acarreta conflitos" além de "requerer informações confiáveis sobre variáveis de lugar e tempo e amplo repertório das regras culturalmente aceitáveis":

> Em vez de basear as políticas no pressuposto de que os participantes são incapazes, gostaria de aprender mais sobre as experiências de indivíduos em contextos especí-

[22] *Ibid*.
[23] *Ibid*.
[24] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
[25] *Ibid*.
[26] *Ibid*.

> ficos. Por que alguns esforços para resolver problemas dos comuns falharam, enquanto outros tiveram sucesso? [...] quando digo "sucesso" estou me referindo a instituições que permitem que os indivíduos alcancem resultados produtivos em situações em que existem tentações para agir como "carona" ou fugir das responsabilidades [...] nenhum mercado pode existir por muito tempo sem instituições subjacentes que o mantenham. Em cenários de campo, mais do que existir em mundos isolados, instituições públicas e privadas são frequentemente interligadas e dependem umas das outras[27, p. 43].

Para superar esse impasse, Ostrom propõe uma solução alternativa, também hipotética, que os próprios pastores poderiam estabelecer um contrato vinculante para cooperarem. Nessa proposta de Ostrom, os pastores devem negociar antes de colocar seus animais no pasto, discutindo diversas estratégias para respeitar a capacidade do pasto e fazer com que todos cumpram o acordo[28, p. 43].

Dessa maneira, qualquer proposta de um dos pastores que refletisse um ideal egoísta seria vetado por outro pastor. A única solução seria um equilíbrio, no qual todos os pastores compartilhassem os benefícios igualmente[29, p. 44]. Ademais, o cumprimento/descumprimento do acordo poderia ser "fiscalizado" pelos próprios pastores que participaram da elaboração do acordo e estariam diretamente interessados na efetivação dos seus termos. Haveria um incentivo à cooperação.

É possível perceber, assim, que ao invés da situação hipotética de Ostrom representar um contexto de armadilha social, a autora exibe um exemplo em que o capital social pode ser utilizado positivamente, favorecendo os indivíduos a cooperarem. Na literatura neoinstitucional, o "capital social" é arranjo de cooperação mútua, que se contrapõe ao arranjo institucional de "armadilha", presente na Tragédia dos Comuns:

> O capital social, concebido como instituição informal, é algo que gera externalidades positivas para os membros do grupo, através de normas compartilhadas (confiança, crença, valores) e afeta o comportamento dos indivíduos. Esta decorre de organizações informais, baseada em redes sociais e associações[30, p. 106].

Ostrom, contudo, não fica restrita à solução hipotética e traz uma série de casos empíricos pesquisados e catalogados ao redor do mundo, casos que comprovam tanto a possibilidade de cooperação, quanto a possibilidade de "fracasso" na gestão dos recursos comuns. Um dos casos emblemáticos analisados pela autora é o caso da cidade de Alanya, na Turquia, que não se enquadra na solução de regulação central Estado X mercado[31, p. 48].

A economia de Alanya possui grandes bases na atividade da pesca, no entanto, a viabilidade e permanência dessa atividade estava ameaçada sobretudo por dois fatores: a pesca

[27] *Ibid.*
[28] *Ibid.*
[29] *Ibid.*
[30] NÓBREGA, Flavianne. Teoria política e do estado. [*S.l.*]: Editora UFPE, 2018.
[31] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

sem limitações, que levou inclusive a episódios de hostilidade, e a competição entre pescadores pelas melhores áreas de pesca[32]. Diante da ameaça da sustentabilidade e permanência da própria atividade pesqueira, os pescadores da região, no âmbito de uma cooperativa local de pescadores, iniciaram uma série de esforços para criar um sistema para repartir as áreas de pesca.

Em resumo, o sistema elaborado pelos pescadores era centralizado em um modelo de rodízio. Cada ano, no mês de setembro, os pescadores realizam uma lista de pescadores da região (independentemente de pertencerem ou não à cooperativa) e uma lista de todas as áreas de pesca. Tais áreas são separadas e organizadas de modo que a utilização de uma não impede a utilização de outras e é realizado um sorteio para distribuir os pescadores entre as bacias de pesca[33].

Até janeiro, cada pescador pode pescar livremente na bacia que lhe foi designada; depois de janeiro, deve mover-se para a bacia a oeste, proporcionando oportunidades iguais sobre as bacias, de modo que cada pescador terá oportunidade de pescar em bacias com maior oferta de peixes e com menor oferta, otimizando a capacidade de oferta de cada região[34, p. 49]. Como todos participaram da construção do sorteio, todos possuem interesse em supervisionar seu cumprimento. O caso ganhou repercussão positiva e posteriormente a legislação nacional passou a outorgar a tais cooperativas jurisdição para resolver dissídios locais[35, p. 50].

> A chave do meu argumento é que alguns indivíduos escaparam da armadilha inerente ao dilema dos comuns, enquanto outros continuam implacavelmente presos na destruição se seus próprios recursos. Isso me levou a perguntar que diferenças existem entre aqueles que quebraram as amarras do dilema dos comuns e aqueles que não o fazem. Talvez as diferenças tenham haver com os fatores internos de um determinado grupo. Pode ser que os participantes simplesmente não tenham a capacidade de se comunicar entre si ou que não tenham confiança um no outro e ignorem que devem compartilhar um futuro comum. Alternativamente, indivíduos fortes que buscam lucrar com a situação atual (enquanto outros perdem) podem bloquear os esforços dos menos fortes para mudar as regras do jogo. Tais grupos podem precisar de algum tipo de ajuda externa para romper com o negativo da sua situação [36, p. 51](tradução nossa).

Ostrom também acrescenta que alguns grupos podem estar sendo afetados por fatores externos, com ausência de autonomia para negociar suas próprias estruturas institucionais, ou até mesmo a possibilidade de existirem mudanças externas demasiadamente rápidas impedindo que o grupo tenha tempo suficiente para ajustar suas estruturas internas de modo cooperativo.

Após realizar inúmeras pesquisas empíricas em diversos lugares do globo, Ostrom chegou a uma série de princípios que refletem características sistematizadas dos casos de sucesso

[32] *Ibid.*
[33] *Ibid.*
[34] *Ibid.*
[35] *Ibid.*
[36] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

na gestão dos recursos comuns. Esses fundamentos representam um conjunto de oito princípios ou condições essenciais que ajudam a entender o sucesso de algumas comunidades na gestão dos seus recursos[37, p. 171].

A autora reconhece que "ainda não gostaria de argumentar que esses princípios de design são condições necessárias para alcançar a força institucional" em tais cenários, pois seria necessário um trabalho empírico ainda mais robusto para realizar tal afirmação[38, p. 147]. Contudo, Ostrom acrescenta que esses oito princípios talvez representem uma espécie de núcleo essencial, que poderia orientar a construção de novos arranjos institucionais favoráveis à gestão eficiente dos recursos comuns.

Importa ressaltar que o oitavo princípio seria mais adequado, segundo a pesquisadora, para realidades de grande complexidade. Como mostrado no Quadro 1 a seguir, elaborado como base nas informações contidas na tabela desenvolvida originalmente por Ostrom na obra "*Governing the commons*"[39, p. 148], cada princípio possui uma série de características próprias.

Quadro 1

Os oito princípios de Elinor Ostrom

PRINCÍPIO	BREVE EXPLICAÇÃO
Limites claramente definidos	Os indivíduos ou famílias com direitos para extrair unidades de recurso do bem comum devem estar claramente definidos, assim como os limites do recurso.
Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais	As regras de apropriação que restringem o tempo, o lugar, a tecnologia e a quantidade de unidades de recurso se relacionam com as condições locais e com as regras de provisão que exigem trabalho, material e dinheiro - ou ambos.
Arranjos de eleição coletiva (participação democrática)	A maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais podem participar de sua modificação
Supervisão	Os supervisores que vigiam de maneira ativa as condições do sistema e comportamento dos "apropriadores" são responsáveis pela supervisão dos bens.
Sanções graduais	Os apropriadores que violam as regras estabelecidas recebem sanções graduais (que dependem da gravidade e do contexto da infração) por parte de outros apropriadores (usuários), funcionários ou ambos.
Mecanismos de resolução de conflitos	Os apropriadores (usuários) e suas autoridades têm um acesso rápido a instâncias locais para resolver

[37] *Ibid.*
[38] *Ibid.*
[39] *Ibid.*

	conflitos entre os apropriadores ou entre esses e os funcionários; tais mecanismos de resolução de conflito são de baixo custo.
"Entidades aninhadas" (Nested Enterprises) - princípio aplicável aos sistemas mais complexos e amplos.	As atividades de apropriação, provisão, supervisão, aplicação das normas, resolução de conflitos e gestão de organizam em múltiplos níveis de entidades inter relacionadas.

Fonte: as autoras, com base na tabela desenvolvida por Ostrom (tradução nossa).

Após apresentar sua tabela sistematizando os princípios e definições acima, Ostrom deixa claro que "para que esses princípios de design constituam uma explicação plausível" ela deve demonstrar que podem influenciar os indivíduos de tal maneira que "estarão dispostos a comprometer-se com o cumprimento das regras operacionais criadas em tais sistemas, a supervisionar o cumprimento de cada um e a reproduzir suas instituições através de diferentes gerações"[40, p. 149]. Consequentemente, ao longo do seu trabalho Ostrom amplia as fundamentações a respeito de cada um desses princípios e cita exemplos empíricos relevantes de aplicação (ou não) de cada um deles.

2.1 Policentrismo e Nested Enterprises

Inicialmente, é preciso ressaltar que as contribuições sobre policentrismo não surgiram com Elinor Ostrom, mas sim por meio das pesquisas desenvolvidas por seu esposo, Vincent Ostrom, juntamente com Tiebout e Warren, na trabalho intitulado "*The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*", em 1961[41]. No artigo, os autores estudam a subsistência de um sistema composto de unidades autônomas e formalmente independentes, que interagem em um processo mútuo de cooperação, competição e também de resolução dialogada de conflitos[42, p. 320].

Nos sistemas policêntricos, existe uma gama diversificada de comunidades, autoridades públicas e autoridades privadas que compartilham domínios e responsabilidade de modo sobreposto, interagindo de maneira complexa e em constante mudança[43, p. 02]. Esses processos são aparentemente desprovidos de ajustes mútuos e emergem em um sistema persistente de ordenação social, que apoiam capacidades de liberdade individual, autonomia de grupo e auto governança comunitária, gerando resultados positivos de fragmentação governamental. Apesar do conceito "policentrismo" ter nascido no estudo de áreas metropolitanas nos EUA, o

[40] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
[41] OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles M.; WARREN, Robert. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, v. 55, n. 4, p. 831–842, 1961.
[42] CONTIPELLI, Ernani. Policentrismo, governança climática e constitucionalismo global. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 14, n. 1, 3 maio. 2019. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/14238. Acesso em: 18 jul. 2025.
[43] MCGINNIS, Michael. *Polycentric Governance in Theory and Practice*: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations. [*S.l.: s.n.*], 2016. Disponível em: https://mcginnis.pages.iu.edu/polycentric%20governance%20theory%20and%20practice%20Feb%202016.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

termo ganhou grandes proporções com as pesquisas de Elinor Ostrom sobre a gestão comunitária dos recursos naturais[44].

Na obra *Governing the Commons*, Elinor Ostrom utilizou interessante exemplo prático de policentrismo na gestão dos recursos comuns, envolvendo a criação do distrito de abastecimento de água das bacias hidrográficas Central e Oeste em 1959, na Califórnia. No caso, foi criada uma empresa pública que gerou um sistema de administração policêntrico extremamente complexo, que restaurou os níveis de água e realizou grandes contribuições na área, com custos totais bastante baixos[45, p. 212]. Inicialmente, surgiram acordos de cooperação entre os distritos que comportam as bacias, possibilitando que a empresa criada operasse com poucos funcionários e evitando a duplicidade de atividades.

Os sistemas verdadeiramente policêntricos fornecem mecanismos adequados para que os atores escapem da mera dominação e da imposição de regras, a fim de realizar uma governança mais eficaz[46, p. 04]. A principal fundamentação base da governança policêntrica é a crença de que qualquer comunidade que enfrente um problema comum, ou uma aspiração compartilhada, deve ter direito de participar ativamente das decisões relativas a essa temática.

> A policentricidade pode aplicar-se à organização de diversos processos políticos e, no caso dos processos relacionados aos recursos de propriedade comum, os centros de autoridades são os próprios indivíduos e atores que influenciam o recurso - os quais se auto-ajustam mutuamente e têm a independência para organizar suas relações uns com os outros no âmbito de um sistema geral de regras. Normalmente, uma estrutura policêntrica está relacionada às seguintes características de atuação: diversidade de atores, diversidade de níveis, diversidade de setores e diversidade de funções)[47].

Nesse contexto, as “empresas aninhadas” representam aqueles recursos maiores, com muitos participantes, com envolvimento de grupos de diferentes tamanhos, que permitem aos participantes resolverem problemas. Segundo Ostrom[48, p. 212], os grupos de bases menores poderiam utilizar a comunicação face-a-face para resolver problemas no dia a dia, enquanto que, ao alinhá-los a um nível maior complexidade, as organizações maiores poderiam facilitar o contato desses grupos com outros.

Nas palavras de Ernani Contipelli[49, p. 323], “o sucesso das instituições de governança global é indiscutivelmente policêntrico”, haja vista que nenhum modelo internacional consegue sobrepor problemas globais sem o envolvimento de grupos governamentais e não governamen-

[44] *Ibid.*

[45] OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[46] MCGINNIS, *op. cit*.

[47] CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães De. Vincent And Elinor Ostrom: Two Confluent Trajectories For The Governance Of Common Property Resources. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 203–222, 2017.

[48] OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[49] CONTIPELLI, Ernani. Policentrismo, governança climática e constitucionalismo global. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 14, n. 1, 3 maio. 2019. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/14238. Acesso em: 18 jul. 2025.

tais. A abordagem policêntrica na dinâmica climática funciona em diferentes escalas de governo, através de diferentes relações: horizontais, verticais, diagonais[50, p. 326]. No oitavo princípio elencado por Ostrom, os arranjos policêntricos indicam múltiplas conexões entre diferentes autoridades, com sobreposição de jurisdições.

3 POLICENTRISMO INTERAMERICANO? UMA PROPOSTA DE DIÁLOGO ENTRE ELINOR OSTROM E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.

Neste tópico, iremos traçar algumas propostas de diálogo entre as contribuições de Elinor Ostrom e alguns standards firmados na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), especialmente no que concerne à Consulta Prévia, Livre e Informada. O objetivo não é esgotar o debate sobre tais institutos, mas propor pontos de interseção com as contribuições de Ostrom.

Para isso escolhemos dois casos apreciados e sentenciados recentemente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que estão inseridos no contexto de "esverdeamento das decisões": o Caso Habitantes de La Oroya vs. Peru, de 2023, e o Caso Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil, de 2025.

Esses casos foram escolhidos por tratarem de temática ambiental, com sentença após a virada paradigmática realizada pela Corte IDH na Opinião Consulta 23 de 2017 e no caso paradigma Nossa Terra Vs. Argentina, em 2020. Como bem evidenciam os pesquisadores Laura Silva, João Zaidan e Flavianne Nóbrega[51], antes de 2017, a proteção jurídica do meio ambiente realizada na jurisprudência da Corte IDH se manifestava de modo reflexo, através da violação conjunta de outros direitos, como saúde, propriedade, integridade física.

Contudo, na esfera consultiva, com a Opinião Consultiva 23, e no âmbito contencioso, com o Caso Nossa Terra, a Corte Interamericana passou a incorporar, de modo inédito, algumas contribuições do "Constitucionalismo Latino Americano"[52] e afirmar que o direito ao meio ambiente deveria ser protegido de modo autônomo, independentemente de violações a outros direitos correlatos. A Corte IDH também inseriu na sua jurisprudência a noção de que a natureza não é um objeto de uso indiscriminado, mas sim sujeito de direitos, digno de proteção.

A proteção jurídica que nascera reflexa, passou a ser autônoma e os seguintes casos já estão incluídos nesse novo paradigma jurisprudencial e, por isso, são objetos de estudo relevantes para a realização de propostas de diálogo entre a jurisprudência da Corte IDH e os trabalhos desenvolvidos por Ostrom. Com a exposição de tais intersecções, acredita-se que as contribuições da cientista política possam fortalecer o cumprimento e ampliação da jurisprudência da Corte Interamericana.

---

[50] *Ibid.*

[51] SILVA, Laura Gabriella Muniz da; ZAIDAN, João Vitor Sales; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. *Revista Jurisfib*, Bauru - SP, v. XIV, n. XIV, p. 137-165, 21 dez. 2023. Faculdades Integradas de Bauru (FIB). Disponível em: https://revistasfib.emnuvens.com.br/jurisfib/article/view/642. Acesso em: 18 jul. 2025.

[52] WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2158/1759. Acesso em: 18 jul. 2025.

3.1 Caso Habitantes de La Oroya vs. Peru

O caso dos habitantes de La Oroya Vs. Peru se passa na cidade de La Oroya, na Serra Central do Perú. Em 1922, foi instalada uma grande indústria de refinaria, operada pela empresa Cerro de Pasco Cooper Corporation, de capital estrangeiro, estadunidense, que gerou inúmeros impactos negativos na qualidade de vida da região, prejudicando fortemente a qualidade do ar, da água, dos alimentos dentre outras violações[53].

A Corte Interamericana[54] determinou que, em decorrência das obrigações derivadas do art. 1.1 e 2 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (CADH), os Estados têm obrigação de evitar violações a direitos por parte de empresas públicas e privadas, devendo adotar medidas legislativas e de outro caráter para prevenir essas violações, investigando, punindo e reparando tais violações quando ocorrerem. Os Estados estão obrigados a regulamentar tais atividades. A responsabilidade das empresas existe independentemente do seu tamanho ou setor, porém, as responsabilidades podem ser diferenciadas frente a atividade desenvolvida e o risco.

Quanto ao direito ao meio ambiente em si, a Corte IDH continuou avançando na sua jurisprudência no sentido de consolidar tal direito como autônomo. “O direito ao meio ambiente constitui um interesse universal e é um direito fundamental para a existência da humanidade”[55]. Ademais, trata-se de um direito que possui elementos procedimentais e substantivos. Os aspectos procedimentais envolvem: acesso à informação, participação política, acesso à justiça. Os aspectos substanciais, por outro lado, são: direito ao ar limpo, água, alimento, ecossistema, clima, dentre outros.

O Tribunal também pontuou que, em decorrência do princípio ambiental da prevenção, os Estados estão obrigados a utilizar todos os meios possíveis para evitar danos ambientais, inclusive regulando, supervisionando e fiscalizando as atividades que impliquem riscos significativos ao meio ambiente. Nesse ponto em específico, ao passo que a jurisprudência da Corte IDH determina que os Estados construam leis e regulamentos capazes de salvaguardar tais direitos. Para Ostrom[56], a presença de boas regras contribui no comprometimento dos usuários em segui-las. Ambos convergem, assim, na necessidade de criação de regras bem definidas e elaboradas. Ressalta-se que na abordagem neoinstitucional (da qual Ostrom faz parte), não necessariamente essas regras devem ser escritas.

Na sentença da Corte, é latente a atribuição de responsabilidades ao Estado, o que poderia conduzir a noção equivocada de que não há convergência com o policentrismo proposto

[53] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Habitantes De La Oroya Vs. Perú*: Resumen Oficial Emitido Por La Corte Interamericana. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.
[54] *Ibid*.
[55] *Ibid*.
[56] OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

por Ostrom, haja vista que este propõe a criação de múltiplas autoridades, em níveis diferenciados de governo, e não apenas a atuação isolada do Estado[57, p. 326]. Todavia, deve-se ter em mente que é tradição dos litígios envolvendo direito internacional público a responsabilização estatal, o que não deve conduzir à ideia equivocada que a jurisprudência da Corte IDH se afasta das contribuições de Ostrom, por impor ao Estado a obrigação de supervisionar e regulamentar as atividades de utilização dos recursos naturais.

A Corte IDH não afasta a múltipla governança ou interação do Estado com outros atores. Na mesma sentença, a Corte[58] determinou que os Estados são obrigados a garantir o acesso à informação (princípio da transparência ativa em matéria ambiental), possibilitando que os indivíduos exerçam seus direitos. Também estabeleceu que os indivíduos possuem direito a participação efetiva nas decisões de política pública que afetam o meio ambiente, em decorrência, também, do direito de participar na condução dos assuntos públicos. Tal incentivo à participação popular e comunitária nas decisões relativas à temática ambiental acena positivamente à múltipla governança proposta por Ostrom e vai ao encontro, principalmente, do princípio 3 no rol desenvolvido por Ostrom (arranjos de eleição coletiva/participação democrática).

Consequentemente, nota-se que a atribuição de responsabilidades ao Estado na jurisprudência da Corte IDH, não se aproxima da proposta de Hardin ou do Estado como Leviatã, mas sim de um Estado coordenador, que impulsiona o diálogo e cooperação, ouvindo e aprendendo com os indivíduos que lidam diretamente com aquele ecossistema, em equivalência ao que recomenda Elinor Ostrom.

Sobre o princípio 3 em específico, Ostrom[59, p. 151] explica que é bastante comum conseguir apoio dos participantes (indivíduos, empresas, funcionários públicos…) *ex ante* a implementação da norma, mas que não necessariamente esse compromisso irá desencadear um compromisso *ex post,* com o respeito integral das regras. Autoridades externas constantemente enfrentam problemas na efetivação das regras criadas. Nas pesquisas empíricas de Ostrom, os grupos que possuíam grande participação democrática na criação de normas conseguiram adequar melhor as regras às circunstâncias locais, modificando-as ao longo do tempo, além de serem mais propícios a cumpri-las.

Um diálogo entre a contribuição da Corte IDH e a Contribuição de Ostrom pode sugerir que as regras de regulação de empresas e atividades nocivas sejam desenvolvidas de modo integrado, com participação das empresas, dos moradores da região e também de representantes do Estado. Por mais que uma norma jurídica seja rebuscada, seu cumprimento está diretamente relacionado a fatores culturais e características da sociedade local. Essa participação democrática na elaboração das regras pode trazer benefícios interessantes no fortalecimento institucional das normas ambientais e na concretização das sentenças e recomendações da Corte Interamericana.

---

[57] CONTIPELLI, Ernani. Policentrismo, governança climática e constitucionalismo global. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 14, n. 1, 3 maio. 2019. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/14238. Acesso em: 18 jul. 2025.

[58] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Habitantes De La Oroya Vs. Perú*: Resumen Oficial Emitido Por La Corte Interamericana. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

[59] OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

3.2 Caso Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil

O caso Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil[60] envolve a responsabilidade do estado brasileiro por violações dos direitos humanos de 171 comunidades quilombolas que residiam no município de Alcântara, no Maranhão, na década de 70. As violações ocorreram no contexto de implementação do Centro de Lançamento de Alcântara, um mega projeto criado com objetivo de executar e apoiar atividades de lançamento e acompanhamento de dispositivos aeroespaciais.

A Corte declarou que o Brasil é responsável por uma série de violações, dentre elas: violação dos direitos da propriedade coletiva, livre circulação e residência, autodeterminação, projeto de vida coletivo, proteção à família, igualdade perante a lei, proibição de discriminar com base na raça e posição socioeconômica, garantias judiciais dentre outros. Sobre o direito à terra, a Corte determinou que:

> No mesmo sentido, a Corte estabeleceu que a falta de delimitação e demarcação efetiva pelo Estado dos limites do território sobre o qual existe o direito de propriedade coletiva de um povo indígena ou tribal pode criar um clima de incerteza permanente. Isso pode resultar em uma falta de certeza quanto à extensão geográfica de seu direito de propriedade coletiva e, consequentemente, quanto à medida em que eles podem usar e desfrutar livremente de seus bens. Por outra parte, a Corte advertiu que "a garantia adequada da propriedade comunitária não implica apenas seu reconhecimento nominal, mas também a observância e o respeito à autonomia e à livre determinação das comunidades indígenas sobre suas terras"[61, p. 45].

Nesse ponto em particular, observa-se interessante diálogo com o princípio 1 (normas especialmente definidas), elencado por Ostrom. A existência de regras claramente definidas garante que os indivíduos possam identificar efetivamente quem tem ou não direito de se apropriar dos recursos daquele bem comum em específico[62] em convergência ao que a Corte determina sobre a necessidade de delimitação das terras para diminuição do clima de incerteza.

Ademais, no caso de Alcântara, a Corte Interamericana também sentenciou o Brasil em decorrência da violação à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI). Em apertada síntese, a Consulta Prévia pode ser definida como a obrigação estatal de consultar previamente os povos possivelmente afetados, sempre que for decidir sobre a implementação ou não de empreendimentos e outras medidas administrativas. Essa obrigação internacional surge em decorrência da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), devidamente incorpo-

[60] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil.* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548.
[61] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548.
[62] OSTROM, Elinor. Reformulating the Commons. *Swiss Political Science Review*, v. 6, n. 1, p. 29–52, 2000.

rada ao ordenamento jurídico brasileiro, gozando de status supralegal, ou seja, acima das normas infraconstitucionais[63]. No seguinte trecho da sentença Alcântara Vs. Brasil, a Corte Interamericana delimita bem a relevância da Consulta Prévia:

> Esse direito comporta a obrigação dos Estados de garantir a participação dos povos indígenas e tribais nas decisões relativas a medidas que podem afetar seus direitos e, em particular, o exercício de seu direito à propriedade comunal, de acordo com seus valores, costumes e formas de organização. Este Tribunal indicou que o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e tribais está intimamente relacionado ao direito à livre determinação dos povos, que têm manifestações específicas com relação aos povos indígenas ou tribais, considerando o vínculo especial dessas comunidades com seu território e a importância do respeito a seus direitos à propriedade coletiva e à identidade cultural. [...] Isso implica a obrigação dos Estados de garantir a participação dos povos indígenas e tribais nas decisões relativas a medidas que possam afetar seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade coletiva, de acordo com seus valores, costumes e formas de organização[64, p. 51].

A Corte IDH também fez referência expressa aos estudos do Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT, enfatizando que deve existir um "diálogo genuíno entre os governos e os povos indígenas e tribais, caracterizado por comunicação e compreensão, respeito mútuo, boa fé e um desejo sincero de chegar a um acordo"[65, p. 53]. A Consulta deve ser realizada de boa-fé, cooperativamente, e os povos consultados devem realmente participar e influenciar no processo de tomada de decisão.

Os Protocolos Autônomos, por outro lado, são elaborados por cada povo autonomamente, como forma de informar a sociedade sobre como eles desejam ser consultados e por meio de quais procedimentos. Os protocolos autônomos são, assim, instrumentos complementares à Consulta Prévia. Ambos os instrumentos reforçam, dessa forma, redes policêntricas decisórias, em que os indivíduos diretamente afetados participam ativamente da tomada de decisões.

Há, assim, além das compatibilidades expostas anteriormente, uma forte congruência entre os balizamentos sobre Consulta Prévia, Livre e Informada realizados pela Corte IDH, os Protocolos Autônomos de Consulta Prévia e os princípios de E. Ostrom.

■ CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida por Elinor Ostrom tem gênese em inúmeras experiências empíricas, que obtiveram sucesso na gestão e manutenção dos recursos naturais, por possuírem

[63] SILVA, Laura Gabriella Muniz da. *A "Imposição Prévia" no Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental*: inobservância institucional do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/58534. Acesso em: 18 jul. 2025

[64] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548.

[65] *Ibid.*

uma ligação íntima com o entorno ambiental. No Sul Global, e especialmente no Brasil, existe uma diversidade genuína de povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e pequenos agricultores que fazem o trabalho de manutenção e fortalecimento dos ecossistemas há séculos.

O que Ostrom fez foi identificar e estudar formas reais de gestão desses recursos, sistematizar e catalogar características em comum nos "casos de sucesso" e, com os estudos econômicos e políticos, fundamentar essas práticas, para que possam servir como um possível panorama, um exemplo, de contorno da crise climática e gestão dos recursos comuns.

Paralelamente, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem avançado na proteção jurídica do meio ambiente, especialmente depois do Caso Nossa Terra Vs. Argentina, 2020, e da Opinião Consulta 23, 2017, o que consolida o corpus iuris interamericano na proteção "*pro natura*". Contudo, o fato o Brasil pertencer ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, não tem sido suficiente para fazer com que o país cumpra efetivamente com suas obrigações internacionais e nacionais na temática ambiental. A proposta policêntrica de Ostrom, nesse contexto, representa uma possível solução para pensar a implementação das recomendações da Corte. Ressaltamos que ambos os universos não se confundem, mas propomos uma complementação institucional, um policentrismo sensível às peculiaridades da América Latina, um policentrismo interamericano.

REFERÊNCIAS

BRITO, Maíra; OLIVEIRA, Mariana; HORTA, Danilo. A mineração no Brasil e a degradação de recursos: tragédia dos comuns ou do não-comum? *In: Poder, Racionalidade e Emoções*: temas e reflexões em teoria política contemporânea. [*S.l.*]: Cadernos Cedec, 2024. Disponível em: https://www.cedec.org.br/wp-content/uploads/2024/10/CAD139.pdf#page=26. Acesso em: 18 jul. 2025.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães De. Vincent And Elinor Ostrom: Two Confluent Trajectories For The Governance Of Common Property Resources. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n. 1, p. 203–222, 2017.

CONTIPELLI, Ernani. Policentrismo, governança climática e constitucionalismo global. *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 14, n. 1, 3 maio. 2019. Disponível em: https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/14238. Acesso em: 18 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2024. Serie C No. 548.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Habitantes De La Oroya Vs. Perú*: Resumen Oficial Emitido Por La Corte Interamericana. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Pueblo Indígena U'wa Y Sus Miem-*

bros Vs. Colombia: Sentencia de 4 de Julio de 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_530_esp.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, [*S.l.*], p. 1243-1248, 1968. Disponível em: https://math.uchicago.edu/~shmuel/Modeling/Hardin,%20Tragedy%20of%20the%20Commons.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

HOBBES, Thomas. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003

MCGINNIS, Michael. *Polycentric Governance in Theory and Practice*: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations. [*S.l.: s.n.*], 2016. Disponível em: https://mcginnis.pages.iu.edu/polycentric%20governance%20theory%20and%20practice%20Feb%202016.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

NÓBREGA, Flavianne. *Teoria política e do estado*. [*S.l.*]: Editora UFPE, 2018.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons*: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Reformulating the Commons. *Swiss Political Science Review*, v. 6, n. 1, p. 29–52, 2000.

OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles M.; WARREN, Robert. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, v. 55, n. 4, p. 831–842, 1961. Acesso em: 18 jul. 2025.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. *In:* WEFFORT, Francisco Corrêa (Org). *Os clássicos da política*: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista". São Paulo: Ática, 13. ed. 287p, 2001.

SILVA, Laura Gabriella Muniz da. *A "Imposição Prévia" no Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental*: inobservância institucional do Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/58534. Acesso em: 18 jul. 2025.

SILVA, Laura Gabriella Muniz da; ZAIDAN, João Vitor Sales; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. *Revista Jurisfib*, Bauru - SP, v. XIV, n. XIV, p. 137-165, 21 dez. 2023. Faculdades Integradas de Bauru (FIB). Disponível em: https://revistasfib.emnuvens.com.br/jurisfib/article/view/642. Acesso em: 18 jul. 2025.

THE NOBEL PRIZE. *The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*, 2009. NobelPrize.org. Disponível em: https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2009/ostrom/facts/. Acesso em: 18 jul. 2025.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2158/1759. Acesso em: 18 jul. 2025.

O MONITORAMENTO DA SENTENÇA ESTRUTURAL COMO FORMA DE EMPREENDEDORISMO NORMATIVO

MONITORING STRUCTURAL JUDGMENTS AS A FORM OF NORMATIVE ENTREPRENEURSHIP

ANTONIO JUSTINO DE ARRUDA NETO*

RESUMO

O texto parte de uma reflexão entre duas categorias, a primeira do aspecto processual dos direitos fundamentais, ou seja, o processo estrutural e o empreendedor normativo, advém de uma relação entre a Ciência Política e as Relações Internacionais. O tensionamento se dá se a decisão e o monitoramento a partir do STF do processo estrutural representa um empreendedor normativo. Desse modo, o problema de pesquisa é "de que forma o monitoramento de uma sentença estrutural corresponde ao instituto de um empreendedor normativo na jurisdição do STF?" Articulado com os objetivos, o qual o geral será compreender a problemática, enquanto os específicos estão divididos entre: identificar o conceito de Processo Estrutural no contexto brasileiro; analisar o conceito de empreendedor normativo a partir da ciência política e discutir sobre o monitoramento de sentença estrutural como um empreendedor normativo para os direitos fundamentais. Em relação a metodologia será uma revisão bibliográfica a partir de uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-dogmático e analítico, combinando a interpretação normativa com a revisão bibliográfica crítica. Temos como resultado que o monitoramento representa uma ação coletiva fundada no diálogo e na cooperação, elementos que também caracterizam a atuação do empreendedor normativo.

Palavras-chave: Processo Estrutural; STF; Decisão; Monitoramento; Empreendedor Normativo.

ABSTRACT

The text is grounded in a reflection that articulates two categories. The first concerns the procedural dimension of fundamental rights, namely structural litigation, while the second refers to normative entrepreneurship, which emerges from the intersection between Political Science and International Relations. The central tension of the analysis lies in assessing whether judicial decision-making and monitoring in structural litigation before the Brazilian Supreme Federal Court can be understood as forms of normative entrepreneurship. Accordingly, the research problem is formulated as follows: in what way does the monitoring of a structural judgment correspond to the institution of a norm entrepreneur within the jurisdiction of the Supreme Federal Court? In articulation with this problem, the general objective of the study is to comprehend this issue, while the specific objectives are divided into identifying the concept of structural litigation in the Brazilian context, analyzing the concept of the norm entrepreneur from the perspective of Political Science, and discussing the monitoring of structural judgments as a form of normative entrepreneurship in the protection of fundamental rights. Regarding methodology, the study adopts a qualitative approach grounded in a theoretical-dogmatic and analytical framework, combining normative interpretation with critical bibliographic review. The findings indicate that monitoring constitutes a form of collective action based on dialogue and cooperation, which are also defining elements of normative entrepreneurship.

Keywords: Structural Litigation; STF; Decision; Monitoring; Norm Entrepreneur.

*Doutor em Direito pela Faculdade de Direito do Recife (UFPE), Doutorando em Filosofia pela PUC/RS, Escola de Humanidades e Bolsista pelo CNPq. Mestre em Filosofia pela Unisinos/RS e Graduado em Direito pela UPE/Arcoverde.Professor Universitário. Membro do GT Anpof de Filosofia Política Contemporânea.
arruda.neto@ufpe.br

Recebido em: 10-2-2026 | Aprovado em: 14-4-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 PROCESSO ESTRUTURAL; 2 EMPREENDEDOR NORMATIVO; 2.1. O QUE É UMA NORMA?; 2.2. OS EMPREENDEDORES NORMATIVOS; 2.3 A RELAÇÃO ENTRE OS EMPREENDEDORES NORMATIVOS E O(S) INDIGNADO(S); 3. DA SENTENÇA AO MONITORAMENTO; CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MONITORAMENTO COMO EMPREENDEDOR NORMATIVO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A expansão e discussão sobre dos processos estruturais no âmbito do direito contemporâneo revela um deslocamento relevante da função jurisdicional, que passa a operar não apenas como instância decisória pontual, mas como espaço de organização contínua de ações voltadas à superação de estados persistentes de desconformidade constitucional. Nesse contexto, o monitoramento das decisões estruturais emerge como etapa decisiva, pois desloca o centro da jurisdição da mera declaração de direitos para a construção progressiva de condições de efetividade, incorporando práticas de diálogo, cooperação institucional e responsabilidade compartilhada.

Diante desse cenário, o presente trabalho parte do seguinte problema de pesquisa: “de que forma o monitoramento de uma sentença estrutural corresponde ao instituto de um empreendedor normativo na jurisdição do STF?”, capaz de produzir padrões de comportamento coletivo e fortalecer uma cultura de responsabilidade na efetivação de direitos fundamentais. A hipótese que orienta a investigação sustenta que o monitoramento não constitui apenas uma fase técnica de verificação do cumprimento da decisão, mas atua como um mecanismo de ativação normativa, no qual múltiplos atores assumem papéis de corresponsabilidade na implementação e proteção dos direitos violados.

A análise propõe compreender o processo estrutural como um arranjo jurídico-político que ultrapassa os limites tradicionais da decisão judicial, especialmente quando incorpora planos de ação, cronogramas, metas e regimes de transição pautados pela equidade e pela cooperação, conforme indicam a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e os projetos legislativos recentes sobre o tema. Nessa perspectiva, o monitoramento opera como um espaço de mediação entre a decisão e a realidade social, permitindo que a norma jurídica se desenvolva de modo progressivo, adaptativo e responsivo às complexidades do caso concreto.

Metodologicamente, o trabalho adota uma abordagem qualitativa, de caráter teórico-dogmático e analítico, combinando a interpretação normativa com a revisão bibliográfica crítica. Utiliza-se, como referencial, a literatura sobre processos estruturais, teoria dos direitos fundamentais e teoria do empreendedor normativo, especialmente a partir das contribuições de Finnemore e Sikkink, bem como estudos sobre participação, cooperação institucional e efetividade dos direitos. A análise dos dispositivos legais e projetos normativos é articulada com esses referenciais teóricos, com o objetivo de demonstrar como o monitoramento pode ser compreendido como um elemento constitutivo de uma dinâmica normativa coletiva e transformadora.

1 PROCESSO ESTRUTURAL

O objetivo discursivo desta subseção é responder ao seguinte questionamento: o que é o processo estrutural? A partir dessa indagação, são implicados os seus principais elementos conceituais, bem como o objetivo, a finalidade e a aplicabilidade do instituto. Desse modo, o percurso argumentativo consiste na apresentação articulada desses elementos que, em conjunto, conformam o conceito de processo estrutural. Por fim, destaca-se a relevância do tema no âmbito dos "Tribunais" e da criação do "Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC - STF", o que evidencia a ampliação do debate em torno da matéria. Trata-se de uma discussão que ultrapassa o plano estritamente teórico e se projeta sobre o monitoramento da aplicação de decisões judiciais que não envolvem apenas um "litígio ou lide" isolado, mas um contexto mais amplo de direitos fundamentais, políticos e sociais.

Inicia-se, portanto, por um resgate histórico do processo estrutural a partir de experiências jurídicas desenvolvidas fora do território nacional. Nesse sentido, a literatura especializada aponta como marco inicial o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, julgado na década de 1950. O resultado desse caso situou-se no âmbito dos direitos fundamentais e evidenciou uma mudança significativa na postura do "juiz", cuja função deixou de se limitar ao ato de julgar ou decidir. Passou-se a exigir a construção de uma argumentação fundada em um processo de mediação entre direitos e suas implicações, que extrapolavam os limites estritos dos códigos normativos.

A partir dessa trajetória, tornam-se identificáveis os elementos conceituais do processo estrutural, tanto na discussão desenvolvida pela doutrina quanto na definição apresentada pelo verbete do NUPEC - STF. Este último expõe a seguinte estrutura argumentativa sobre o tema[1]:

> O processo estrutural possui três características importantes: (i) tem como principal objeto uma realidade em desconformidade com a Constituição (litígio estrutural); (ii) objetivo modificar gradualmente essa realidade por meio de um plano de ação apresentado pelas partes; (iii) adota técnicas procedimentais flexíveis, sendo a mais característica o monitoramento judicial.

A citação apresenta um resumo do passo a passo de como se forma e se aplica o processo estrutural. Para a sua configuração, parte-se do principal argumento, qual seja, a existência de uma realidade ou de um estado de "desconformidade" com a Lei Fundamental da República. Outro ponto relevante, indicado pela citação, refere-se ao seu objetivo, uma vez que o processo estrutural possui a condição e a capacidade de promover a modificação gradual desse estado de desconformidade a partir de uma decisão jurídica, cuja consequência é o monitoramento de sua implementação. Portanto, a citação evidencia quatro momentos essenciais para a compreensão do processo estrutural: características, objetivo, decisão e monitoramento da decisão.

[1] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC)*. Brasília, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 23 dez. 2025.

Desse modo, para os fins deste trabalho, o processo estrutural apresenta-se como uma possibilidade de reconhecimento de uma situação social, política e jurídica na qual os direitos fundamentais não estão sendo respeitados ou se encontram negligenciados no contexto de sua aplicação em relação a uma população ou coletividade. Nessa perspectiva, identifica-se o contexto da desconformidade como o elemento a ser enfrentado por meio de uma decisão jurídica que deverá ser acompanhada por monitoramento. Tal acompanhamento exige a realização de uma mediação entre as partes envolvidas para o cumprimento da decisão, pois é nesse momento que se configura o "agir estrutural", no qual a voz da coletividade se sobrepõe à lógica tradicional de uma decisão judicial individualizada.

A partir dessa definição, torna-se possível compreender de que modo a doutrina contribui para a reflexão acerca do processo estrutural. Nesse sentido, destacam-se dois pontos relevantes. O primeiro refere-se ao reconhecimento direto desse instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, conforme registrado no entendimento de que o "modelo de processo estrutural foi reconhecido na ação de execução da sentença de procedência na Ação Civil Pública número 93.8000533-4"[2]. O segundo ponto diz respeito ao fato de que esse exemplo delineia uma estrutura voltada à solução de problemas relacionados a direitos inerentes ao meio ambiente e à forma como tal situação deve ser tratada em uma ação de recuperação ambiental. Assim, evidencia-se que o processo estrutural decorre de uma situação complexa que afeta desde a esfera individual até a coletividade[3].

Com a identificação do problema estrutural e o apontamento das falhas na aplicação dos direitos, tem-se a formação do processo estrutural. A partir disso, surge a necessidade de identificar os problemas estruturais de maneira precisa, uma vez que se está diante de uma pluralidade negativa de situações que compõem esse estado de desconformidade. Nesse contexto, uma vez revelada a demanda, impõe-se "[...] a observância de um procedimento bifásico (identificação da existência de um problema estrutural e adoção de medidas para a reestruturação) e flexível, necessário à adaptação às circunstâncias do caso, e a consensualidade"[4].

Retomando-se a discussão dos quatro momentos apresentados pelo NUPEC-STF[5] acerca do processo estrutural, inicia-se pela análise de suas "características", especialmente do "estado de desconformidade". Esse elemento encontra-se pacificado na doutrina como fundamental para compreender como o litígio estrutural se transforma em processo, a partir de violações e da não efetivação dos direitos fundamentais. Nesse ponto, retoma-se a contribuição de Vitorelli[6], segundo a qual a crescente complexidade das interações sociais e jurídicas na sociedade contemporânea também produz perdas e violações de direitos. O problema es-

[2] SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SATI, Milene Regina Anadão. Processo estrutural no direito brasileiro: origem, conceito e função. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, São Paulo, v. 2, n. 14, p. 82–100, maio/ago. 2025. DOI: https://doi.org/10.23925/ddem.v.2.n.14.68610.

[3] *Ibid.*

[4] DIDIER JÚNIOR, Freddie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 2, p. 419–452, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a365.

[5] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC)*. Brasília, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 23 dez. 2025.

[6] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333–369, 2018.

trutural, nesse contexto, tem início em uma violação individual que, de forma gradual, expande-se para uma coletividade que passa a experimentar as mesmas consequências do caso inicial.

Desse modo, a formação de um "estado de desconformidade" é fruto da conflituosidade presente no interior dessa coletividade[7]. O problema estrutural manifesta-se no seio da sociedade, uma vez que a situação que afeta os indivíduos revela a ausência de efetividade dos direitos fundamentais. A ressalva necessária nesse ponto é que não se discute a existência ou a garantia formal de uma norma, mas o "como" essa norma vem sendo aplicada pelas "Instituições" políticas e por seus entes federados. É justamente a partir do conflito entre o modo de aplicação da norma jurídica e a recorrência de consequências que afetam a qualidade de vida dos indivíduos que se configura o denominado "estado de desconformidade" ou, na interpretação aqui adotada, a "condição política de desconformidade".

Nesse sentido, Didier Junior, Zanetti Junior e Oliveira[8] afirmam que o "estado de desconformidade" se caracteriza a partir de uma "ruptura" de um statu quo social e político, envolvendo uma questão de elevada complexidade. Os autores identificam o ponto de partida do problema estrutural em situações que desestruturam a organização social de uma coletividade. A superação desse quadro demanda uma "intervenção" de natureza estruturante, capaz de recompor e sanar os efeitos produzidos pela situação originária do problema estrutural. Assim, o "estado de desconformidade" encontra respaldo na constatação de que "Contudo, na tutela de determinados conflitos, como aqueles dotados de complexidade, e que são poliformes, difusos e multipolares, constata-se que eles não se enquadram na lógica processual tradicional"[9].

A partir dessa base, amplia-se a discussão acerca do que se denomina "condição política de desconformidade". Na interpretação aqui proposta, o que está em jogo é o modo como os direitos fundamentais, embora constitucionalmente previstos e existentes, deixam de ser efetivados de maneira adequada em razão de uma vontade seletiva de seus executores, compreendidos como as Instituições e seus representantes. O uso da expressão "condição política" não implica um reforço semântico do termo "estado de desconformidade", mas evidencia uma externalidade, na medida em que o problema estrutural é, por excelência, político. Trata-se de uma questão que não se limita à futura decisão jurídica, mas que está presente desde a formação inicial do problema estrutural. Assim, a condição política indica uma externalidade dos atos que produzem problemas não atribuíveis diretamente a uma decisão do Poder Judiciário, mas que afetam a coletividade de forma ampla, não seletiva e não restrita a uma individualidade ou a um grupo específico, assumindo também uma dimensão preventiva voltada à proteção coletiva.

Identificada a "condição política de desconformidade", passa-se à análise do objetivo do processo estrutural, já antecipado nos parágrafos anteriores. O processo estrutural nasce de um problema que desestrutura a ordem social e política na qual a sociedade está inserida. Desse modo, seu objetivo consiste na promoção de uma "mudança" de comportamentos,

[7] *Ibid*.
[8] DIDIER JÚNIOR, Freddie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 1-30, 2020.
[9] CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. Processo estrutural e o problema da coisa julgada. *Civil Procedure Review*, v. 13, n. 1, p. 11–30, jan./abr. 2022.

conforme assinala Vitorelli[10]. Essa mudança pode ser observada, em primeiro lugar, no próprio funcionamento das instituições políticas e, em segundo, na forma como outros atores, inclusive do âmbito privado, passam a compreender e a enfrentar o problema estrutural. Por fim, a motivação dessa mudança encontra-se no próprio problema estrutural, cuja finalidade última é assegurar a efetivação dos direitos[11].

Na continuidade do percurso discursivo, estabelece-se a relação entre julgador, decisão e tribunal, considerada pela doutrina como a forma estrutural por excelência. Contudo, tal configuração também revela uma preocupação doutrinária quanto à capacidade do Poder Judiciário de compreender adequadamente o que caracteriza um problema estrutural. Nesse sentido, o próprio STF, atento a essa preocupação, instituiu o "Núcleo de Processos Estruturais Complexos - NUPEC - STF", com a finalidade de delimitar e compreender o que configura, ou não, um problema estrutural. Pode-se ainda mencionar, como exemplo, a experiência do Tribunal de Justiça de Pernambuco, com "a equipe do Núcleo 4.0 - Sistema Financeiro de Habitação - Seguro Habitacional". Em ambos os casos, observa-se a preocupação dos "tribunais" em compreender o fluxo das situações que se enquadram em contextos capazes de desestruturar uma coletividade. A partir disso, estabelece-se o seguinte pressuposto:

> Frequentemente, medidas estruturais são tomadas pelo Poder Judiciário para resolver casos que envolvem conflitos multipolares com uma alta carga de complexidade, interferindo em questões sociais importantes que, a despeito dos deveres constitucionais, não são acolhidas ou efetivadas pelos Poderes Legislativo e Executivo[12].

A citação demonstra, portanto, o sentido central assumido pelo Poder Judiciário ao proferir uma decisão em sede de processo estrutural, bem como a finalidade que orienta essa atuação. Além disso, a citação apresenta dois argumentos fundamentais. O primeiro refere-se à compreensão da questão estrutural como um fenômeno complexo, que envolve problemas sociais e coletivos. O segundo diz respeito à complexidade da própria decisão judicial, especialmente no que concerne à necessidade de vinculação e de convocação dos demais Poderes da República, aos quais compete a efetivação dos direitos fundamentais.

À vista disso, tem-se como consequência que a finalidade da relação entre julgador, decisão e tribunal, mencionada anteriormente, consiste na reformulação de uma "estrutura burocrática" que interferiu ou deu causa a uma situação de violência social e política, por meio de uma mediação institucional exercida pelo Judiciário[13]. Desse modo, a finalidade é permitir que o Judiciário desempenhe sua função típica, porém mediante uma dinâmica capaz de articular diferentes atores institucionais em torno de um agir jurídico orientado à proteção dos

[10] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333–369, 2018.
[11] MOSSOI, Alana Carolina; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1018, p. 1–17, 2020.

[12] SANTIAGO, Flávia Danielle; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 25, n. 50, p. 118-143, 2022.
[13] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333–369, 2018.

valores sociais e políticos da coletividade, especialmente no que se refere aos direitos humanos e aos direitos difusos[14].

A continuidade desse terceiro argumento destaca a figura de um Judiciário que não pode se abster das discussões sociais e políticas de caráter estrutural, seja a partir da provocação das partes, seja pelos impulsos oficiais que a legislação processual autoriza para a condução do processo. Nesse contexto, a figura do "Juiz" revela-se essencial e estratégica para a adequada percepção do caso e para a compreensão de sua complexidade[15]. Assim, a finalidade da atuação desse "Juiz" consiste em identificar os melhores caminhos a serem percorridos antes mesmo da aplicação de uma decisão ou sentença. Para tanto, o magistrado deve realizar um procedimento amplo de escuta e de mediação, de modo a reunir, em um espaço deliberativo comum, as vozes plurais envolvidas, tendo em vista a busca pelos melhores fins sociais e políticos que orientarão a formulação da decisão judicial.

Por essa razão, a finalidade da decisão não se limita à simples indicação do comando "cumpra-se", mas envolve, sobretudo, a definição do "como" essa decisão deverá ser implementada. A principal característica do processo estrutural consiste, assim, não apenas em identificar responsáveis, mas em explicitar os copartícipes envolvidos na estruturação e na execução da decisão. Nesse sentido, ao longo do julgamento e da tomada de decisão, o "Juiz" do processo estrutural deve admitir a incidência do princípio da congruência à luz de novos fatos que possam surgir no curso do processo, conforme dispõe o artigo 493 do CPC[16]: "Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão".

O referido dispositivo legal funciona como um lembrete do papel do julgador, que deve assumir a condição de mediador diante das situações supervenientes que emergem no processo estrutural em razão da complexidade social e política do caso. Por essa razão, a finalidade principal da decisão consiste em demonstrar a potencialidade e a comunicabilidade do processo judicial participativo como meio de evitar um ativismo judicial desmedido[17]. Nessa perspectiva, recorda-se, de acordo com o NUPEC-STF, a seguinte finalidade atribuída à atuação do Judiciário[18]:

> No Recurso Extraordinário nº 684.612, o Ministro Luís Roberto Barroso estabeleceu diretrizes para intervenção judicial em litígios estruturais: (i) adotar medidas emergenciais para proteger grupos vulneráveis; (ii) apontar metas para a Administração

[14] PINTO, Henrique Alves; ALVES, Giselle Borges. Processo estrutural: mecanismo de equilíbrio e fortalecimento dos direitos fundamentais. *Suprema* – Revista de Estudos Constitucionais, v. 5, n. especial, p. 203–231, 2025. DOI: https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a342.

[15] MOSSOI, Alana Carolina; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1018, p. 1–17, 2020.

[16] BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

[17] PINTO, Henrique Alves; ALVES, Giselle Borges. Processo estrutural: mecanismo de equilíbrio e fortalecimento dos direitos fundamentais. *Suprema* – Revista de Estudos Constitucionais, v. 5, n. especial, p. 203–231, 2025. DOI: https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a342.

[18] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC)*. Brasília, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 23 dez. 2025.

> Pública; e (iii) exigir planos de ação com indicadores para monitorar e avaliar a efetividade das políticas públicas de solução do litígio.

O voto do Ministro Barroso indicou um verdadeiro checklist acerca do "como" deve ocorrer a intervenção do Poder Judiciário diante de um litígio estrutural. Nesse sentido, o Judiciário assume o papel de aliado estratégico na adequação e na resolução dos problemas a serem enfrentados por meio da decisão judicial, a qual se constrói a partir de medidas concretas destinadas a sanar a questão estrutural identificada[19]. Assim, retoma-se a definição proposta por Arenhart[20] acerca da decisão estrutural, segundo a qual "a decisão judicial haverá de considerar as contingências e as necessidades do caso e das partes, adequando as imposições àquilo que seja concretamente viável".

Chega-se, então, ao último argumento, que emerge do monitoramento como consequência direta da decisão estrutural, constituindo elemento fundamental da estratégia de aplicação e de superação da violência produzida pela questão estrutural. Conforme indicado na citação anterior, a decisão deve assumir um olhar especializado, tratando cada caso como singular, em razão das especificidades próprias do litígio estrutural. Por essa razão, o monitoramento exige atenção às particularidades do caso, especialmente no que se refere à formulação e à implementação de políticas públicas capazes de modificar o cenário de aplicação dos direitos e de instituir uma zona de proteção voltada à coletividade.

Nesse contexto, a finalidade do monitoramento, como desdobramento da decisão, consiste em viabilizar a execução progressiva das medidas determinadas, uma vez que "A implementação de uma decisão estrutural será propulsionada por ordens judiciais que imporão obrigações de fazer aos indivíduos responsáveis pela instituição que se quer remodelar"[21]. O monitoramento apresenta-se, assim, como um dos principais desafios do processo estrutural, pois envolve uma responsabilidade que não se esgota na emissão da ordem judicial, mas depende da forma como essa ordem será aplicada para efetivamente sanar o problema estrutural. É nesse sentido que o monitoramento se inicia a partir da própria decisão, a qual deve indicar e mediar os caminhos a serem seguidos pela estratégia nela contida.

Portanto, o monitoramento assume uma condição estratégica no interior da decisão judicial, conforme dispõe a "Recomendação Nº. 163 de 16 de junho de 2025 do CNJ". O artigo 5º[22] desse ato normativo estabelece que, após o reconhecimento do litígio estrutural e a formulação do processo, o magistrado ou o tribunal deverá, entre outras providências, "VII - elaborar um plano de atuação estrutural, que deverá conter o diagnóstico do litígio, metas, indicadores de monitoramento e avaliação, cronograma de implementação das medidas planejadas e matriz de responsabilidades". Evidencia-se, assim, a importância de que o monitoramento estabeleça metas e indicadores capazes de aferir o progresso e a avaliação da própria decisão, o que pressupõe uma dinâmica de cooperação entre as partes envolvidas.

---

[19] SANTIAGO, Flávia Danielle; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 25, n. 50, p. 118-143, 2022.

[20] ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013.

[21] VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333–369, 2018

[22] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026.

2 EMPREENDEDOR NORMATIVO

O objetivo desta subseção é analisar a relação entre a norma e o empreendedor normativo. Para tanto, o desenvolvimento do texto será dividido em dois momentos. No primeiro, será abordado o tema da "norma", a partir das contribuições das Relações Internacionais e da Ciência Política. No segundo momento, será apresentada a reflexão sobre o conceito de empreendedor normativo, tomando como referencial teórico as discussões desenvolvidas por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink[23].

2.1. O Que é uma Norma?

Nesta seção, discutiremos o tema da "norma" para as Relações Internacionais e a Ciência Política. Para isso, abordaremos dois caminhos: primeiro, o que seria uma norma e suas definições; segundo, como identificar uma norma e sua importância para a política. Para fundamentar essa análise, utilizaremos o referencial teórico de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink (2015), com vistas a compreender a relevância da norma para o empreendedor normativo.

A discussão sobre o termo norma é ampla. Por exemplo, ao consultar um dicionário, encontramos conceitos e exemplos variados. Nesse sentido, uma norma pode ser moral, social, política ou jurídica. Em todos esses casos, a essência da norma reside em regulamentar, proteger e orientar. A norma estabelece padrões e estrutura relações no âmbito político, jurídico ou social. Além disso, uma norma não pode ser extensiva, pois é um fim em si mesma quando respeitada e aplicada pelos seus destinatários. Esses são, portanto, os elementos gerais sobre a norma no senso comum.

Nesse contexto, Martha Finnemore e Kathryn Sikkink[24] (2015b) destacam a relevância das normas como um ponto central na compreensão da virada epistêmica. As autoras explicam que essa virada ocorreu com a introdução do conceito de "medição" dos fenômenos políticos, anteriormente negligenciados. A partir da década de 1970, a ciência política passou a assumir a responsabilidade de medir tais situações e extrair deduções e induções a partir dos fenômenos observados. Nesse sentido, afirmam as autoras[25]:

> Numa ampla variedade de temas, os pesquisadores sobre normas têm feito avanços precisamente porque eles têm sido capazes de oferecer explicações fundamentadas em evidências para os problemas da política internacional, que outras abordagens têm sido incapazes de explicar satisfatoriamente.

[23] SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.
[24] SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.
[25] *Ibid*.

O que a citação nos demonstra é uma preparação para a compreensão das definições de norma. As autoras destacam os avanços nas análises das normas, especialmente no que diz respeito aos padrões e comportamentos no contexto das dinâmicas nacionais e internacionais. Além disso, a citação apresenta uma crítica às abordagens anteriores, que falharam em compreender a gramática e os padrões das normas em nível internacional. Por fim, essas novas formas de compreensão sobre a pluralidade dos comportamentos normativos são cruciais para o entendimento de seu conceito.

Definições. A definição de norma oferece um caminho para compreender o que ela abrange no âmbito internacional, bem como para identificar a quem as normas são direcionadas. Sobre o sentido inicial, as autoras[26] indicam que a norma incorpora um padrão de comportamento relacionado ao entendimento do termo. Nesse contexto, "sobre essa regra/norma, existe a estrutura de poder e sua distribuição. Quão dependente é a regra/norma da distribuição de poder é um dos eixos da discussão"[27]. Assim, a definição da norma refere-se à sua relação com a distribuição de poder, além de apontar os indivíduos e instituições responsáveis por implementá-la.

"Como identificar a norma?". Essa é a pergunta levantada pelas autoras[28] para compreender o processo de formação de uma norma. O ponto de partida dessa reflexão surge da seguinte inquietação: "conceber normas como avaliações compartilhadas levanta a questão de quantos atores devem compartilhar a avaliação antes que possamos chamá-la de norma"[29, p. 344]. A citação reflete uma abordagem metodológica que busca determinar o que efetivamente constitui uma norma e como ela deve ser direcionada. No caso, as normas se aplicam a atores como Estados, organizações empresariais, sociais e indivíduos. Ademais, a norma deve incitar concordância entre os atores envolvidos, promovendo o dever de obedecer à linguagem normativa. Esse processo sinaliza a disseminação das normas, frequentemente impulsionada por casos empíricos e ações sociais.

Sobre o surgimento de normas internacionais, muitas vezes elas derivam de situações domésticas ou necessidades locais. Além disso, a semelhança de eventos em diferentes países pode contribuir para sua formação. O exemplo discutido nas seções anteriores sobre causas climáticas reflete essa dinâmica: problemas como poluição afetam igualmente várias nações e continentes. Nesse contexto, Martha Finnemore e Kathryn Sikkink[30] afirmam: "muitas normas internacionais começam como normas domésticas e se tornam internacionais através dos esforços de empreendedores de diversos tipos". A citação destaca que questões locais frequentemente ganham relevância global, como no caso do sufrágio feminino ou da criação da

[26] *Ibid*.
[27] VEIGA, João Paulo Cândia; ZACARELI, Murilo Alves. Regimes internacionais: do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas. *História e Cultura*, Franca, v. 4, n. 1, p. 302–318, 2015.
[28] SIKKINK; FINNEMORE, *op. cit*.
[29] *Ibid*.
[30] SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.

Anistia Internacional. Sobre este último, Carla Vreche[31] ressalta, em sua tese, o papel de atores locais na criação de campanhas para denunciar violações de direitos humanos, como as prisões arbitrárias.

"O ciclo da vida" da norma. As autoras[32] apresentam três etapas no processo de formação de uma norma: (1) emergência, (2) cascata e (3) internalização. Essas etapas são fundamentais para compreender os padrões que levam uma norma a se tornar internacional. Nesse sentido, afirmam: "argumentamos que a mudança em cada estágio é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influências"[33]. Essa citação sublinha a diversidade de situações e atores envolvidos, indicando a necessidade de maximizar comportamentos e argumentos que orientem ganhos políticos na formação das normas[34] .

A cascata de normas reflete um processo de aceitação, frequentemente impulsionado pelo esforço do empreendedor normativo (tema que será discutido na próxima seção). Já a internalização ocorre quando a norma é aceita amplamente pela sociedade, transformando atores em novos empreendedores políticos que exercem pressão para implementar mudanças. Como afirmam Finnemore e Sikkink[35], esse processo desempenha um papel transformador. Kathryn Sikkink[36] complementa ao enfatizar a inserção de normas em contextos de relações interestatais, onde o controle e a influência internacional são determinantes.

Portanto, para responder à pergunta presente no título desta seção, podemos afirmar que uma norma surge a partir de uma emergência social e política. Além disso, ela é impulsionada por fatores como necessidade e enquadramentos sociais, políticos, econômicos e ambientais. Temas como agenda, campanha e movimento tornam-se "ferramentas" essenciais para os "empreendedores normativos", cuja responsabilidade é persuadir a sociedade e mobilizar ações que gerem transformações sociais e políticas.

2.2 Os empreendedores normativos

O objetivo desta seção é compreender o que é o empreendedor normativo, tomando como ponto de partida o contexto discursivo apresentado na primeira seção deste texto, que exemplifica esse conceito. Para alcançar o objetivo, a seção será dividida em três partes: (1) pressuposto, (2) conceito e (3) estrutura de atuação.

O que são? Essa é uma questão relevante tanto para leitores curiosos quanto para estudiosos de outras áreas, embora esteja intimamente ligada à ciência política e às relações internacionais. Em ambos os campos, é essencial ampliar a abordagem para apresentar a te-

[31] VRECHE, Carla Cristina. **"***No safe haven for torturers*": o empreendedorismo da Anistia Internacional para a criação da Convenção contra a Tortura. 2023. 402 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.
[32] SIKKINK; FINNEMORE, *op. cit.*
[33] *Ibid*.
[34] SARMENTO JÚNIOR, Carlos A. S. E*mpreendedorismo político e relações internacionais no governo Lula*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
[35] SIKKINK; FINNEMORE, *op. cit.*
[36] SIKKINK, Kathryn. Protagonismo da América Latina em direitos humanos. *SUR* – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 12, n. 22, p. 215–227, 2015.

mática de forma clara. De modo geral, podemos interpretar o conceito de empreendedor normativo como aquele indivíduo que, impactado por uma situação adversa, busca por meio de sua indignação promover uma agenda de sensibilização e ação voltada a mitigar os efeitos dessa adversidade. Ele atua em prol da coletividade, evitando o individualismo ou a apropriação exclusiva de responsabilidades, optando por compartilhar essas responsabilidades e soluções.

O Pressuposto. De acordo com Finnemore e Sikkink[37] , "normas não surgem do nada; elas são ativamente construídas por agentes que possuem fortes noções sobre o comportamento adequado ou desejável em suas comunidades". Essa citação evidencia que os empreendedores normativos são indivíduos que conhecem a norma por meio de experiências vividas, agendas e enquadramentos, e compreendem o comportamento do público-alvo. Além disso, o empreendedor busca oportunidades estratégicas para concretizar sua atuação[38].

O Conceito. Primeiramente, os empreendedores normativos são essenciais para o surgimento de normas porque "chamam atenção para questões ou mesmo 'criam' questões ao utilizar linguagem que as nomeia, interpreta e dramatiza". Além disso, sua atuação está fundamentada em um forte compromisso ideológico: "o comprometimento ideológico é a principal motivação quando empreendedores promovem normas ou ideias, porque eles acreditam nos ideais e valores incorporados nas normas, mesmo que a busca dessas normas possa não ter efeitos sobre o seu bem-estar"[39] .

Estrutura de Atuação. A partir das citações mencionadas, podemos identificar a estrutura de atuação dos empreendedores normativos com base em três aspectos discursivos, conforme Sarmento Júnior[40] Ação política em prol do bem coletivo: "É um agente cuja ação política sobrepõe o interesse privado ao bem coletivo, beneficiando um grupo específico. Ele amálgama o público e o privado em uma ação política cujo resultado é a provisão de um bem coletivo". (2) Potencial para ação coletiva: "Ele age onde há um potencial para a ação coletiva, que estaria latente e madura para responder ao apelo do empreendedor, mas que, de outra forma, fracassaria sem a sua intervenção". O terceiro argumento (3) Captura de valor dissipado: "Com a ação empreendedora, ele captura o 'valor dissipado' presente no comportamento racional do indivíduo de contribuir com o bem coletivo".

Conforme essas definições, o empreendedor normativo atua em busca de um bem comum por meio de ações coletivas. Para isso, ele recorre a duas estratégias principais: a formulação de uma plataforma ou agenda e o uso da persuasão. Essas estratégias são fundamentais para mobilizar a coletividade e promover a transformação social desejada:

> Isto é, busca compreender como dimensões importantes da vida política, como os regimes políticos nacionais, as redes de relacionamento interpessoal e, também, o

[37] SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.

[38] HILSON, Chris. Framing the local and the global in the anti-nuclear movement: law and the politics of place. *Journal of Law and Society*, v. 36, n. 1, p. 94–109, 2009.

[39] SIKKINK; FINNEMORE, *op. cit.*

[40] SARMENTO JÚNIOR, Carlos A. S. E*mpreendedorismo político e relações internacionais no governo Lula*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

> cenário internacional interagem gerando oportunidades e restrições políticas e afetando os repertórios de ação e enquadramentos interpretativos[41].

Nesse sentido, soma-se à citação o argumento da construção desses repertórios baseados nas redes e atributos formados por meio dos interesses coletivos, que, nesse caso, começam a criar estratégias para o processo de persuasão[42]. Após essa introdução, é necessário estruturar o que de fato caracteriza o ato de persuasão e identificar as ferramentas indispensáveis para que uma norma seja bem-sucedida.

O primeiro caminho discursivo refere-se à fase de mobilização do empreendedor em relação ao público. É a partir dessa mobilização que se inicia o processo de criação de agenda, seja para captar capital humano ou financeiro. Essa etapa exige a construção de marcas de impacto que não se limitem a elementos retóricos, mas que se traduzam em fatos concretos. Por exemplo: "nessa nova elaboração, a estratégia de mobilização por casos e a preocupação com a realização da pesquisa bem documentada das histórias de vida, impactou positivamente o alcance e a forma como as atividades foram recebidas"[43] . O exemplo analisado pela autora em sua tese trata da Anistia, que se tornou um objeto relevante para ser transformado em norma, partindo de uma questão doméstica até alcançar os corredores do mundo. A partir disso, a autora aponta alguns aspectos cruciais para compreender as estratégias do empreendedor normativo: Uso de símbolos específicos; Publicidades em mídias; Lançamentos de anuários e relatórios; Reunião de membros e produção de conteúdos sobre o tema e Convidar personalidades de diferentes meios para apoiar a campanha e disseminar informações[44].

O resultado desse conjunto de ações é a criação de arenas de debate e a sensibilização do público para promover a formação de um ativismo. Esse ativismo, por sua vez, é fundamental para a construção da internalização por meio da institucionalização. Os pensamentos desses autores convergem para a relevância do processo de internalizar normas em contextos domésticos. Dessa forma, a eficácia das ferramentas apresentadas e do processo de internalização está diretamente vinculada ao sucesso e à persuasão da campanha. Além disso, dois elementos são essenciais para esse sucesso: **Aceitação** já mencionada como a adesão dos receptores à campanha e a assunção de responsabilidade diante da norma; **Legitimidade** da campanha e dos argumentos apresentados. Por fim, é importante destacar o papel central do enquadramento como o mote da campanha, pois:

> São examinados o enquadramento e formação da pauta e as ações que ela passou a construir dentro da campanha. É particularmente destacado o seu papel na elaboração e mobilização de uma proposta de criação de uma convenção contra a tortura,

[41] MARQUES, Teresa Cristina Schneider; ARTURI, Carlos Schmidt. Ativismo transnacional em tempos de crise nacional: a construção de redes transnacionais nos Estados Unidos contra o impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Carta Internacional,* Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 1–26, 2024.

[42] HERRO, A. Domestic interest groups and rights mobilization: explaining the case of Slovenia's support for the proposed Convention on the Rights of Older Persons. *Global Networks*, v. 18, n. 4, p. 625–643, 2018.

[43] VRECHE, Carla Cristina. **"***No safe haven for torturers*": o empreendedorismo da Anistia Internacional para a criação da Convenção contra a Tortura. 2023. 402 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

[44] *Ibid*.

> porque, entre os registros de alguns membros da organização, há certa resistência em constatar o papel dela nesse processo[45].

A citação reforça como é conduzida a campanha e destaca a importância de um enquadramento correto desde o início. Caso o enquadramento não seja escolhido com base em um processo de análise e dados que corroborem a pauta ou agenda, o resultado será o desperdício de recursos humanos e financeiros. Por isso, a legitimidade de uma campanha é essencial, pois representa o principal objetivo de persuasão do empreendedor normativo, permitindo que ele alcance o resultado esperado da norma: a internalização, que constitui a função primordial do empreendedor normativo.

2.3 A relação entre os empreendedores normativos e o(s) indignado(s): é possível os dois serem um?

Nesta seção do texto, retomaremos o conceito de empreendedores normativos com base nas referências teóricas de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink[46]. Essa discussão envolve dois atores principais: o indignado e o empreendedor normativo. O que ambos têm em comum? O objetivo é transformar uma norma em uma campanha e internalizar direitos. Nesse contexto, defendemos a seguinte interpretação: o "Empreendedor Normativo" é um sujeito que se indigna com algo.

Podemos, então, perguntar: o que seria um "indignado"? A resposta é que se trata de um indivíduo provocado por uma situação que rompeu o limite da convivência social pacífica e ordeira. Contudo, uma segunda pergunta emerge: o que busca o indignado resolver? Para respondê-la, retomamos a discussão da seção anterior sobre a justiça climática. Nesse caso, o indignado busca reativar ou reparar uma determinada situação causada por agentes externos ao seu convívio. O objetivo final é alcançar uma justiça restaurativa, ou seja, restabelecer um contexto social e político que permita uma convivência possível. Nossa interpretação é que o indignado não quer permanecer em silêncio; ele busca ser porta-voz de sua indignação e criar uma coletividade que compartilhe dessa afetação.

O indignado é um ativista, ou o ativista tem como essência a indignação? Essa questão justifica-se porque o indivíduo, enquanto ativista, tem uma função a desempenhar. Em certo sentido, ele pode ser considerado como uma fase avançada de um processo de conscientização. De fato, essa metáfora é válida ao pensarmos na potência de ação de uma coletividade de "ativistas". Uma primeira conclusão (ainda que parcial) é que ambos são "dois em um", pois a vulnerabilidade causada por agentes externos exige uma resposta: a necessidade de agir.

Vulnerabilidade. O termo "vulnerabilidade" conecta-se ao nosso exemplo de análise: os riscos das mudanças climáticas, que resultam de injustiças causadas pelo uso indiscriminado

[45] VRECHE, Carla Cristina. **"***No safe haven for torturers*": o empreendedorismo da Anistia Internacional para a criação da Convenção contra a Tortura. 2023. 402 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

[46] SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.

de recursos naturais e humanos. Conforme apontado, “o problema que surge desse contexto é que a maior parte desse desenvolvimento foi consolidado por meio da exploração indiscriminada e irresponsável dos recursos naturais e humanos”[47]. Mas o que é, de fato, vulnerabilidade? Segundo o glossário do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) (2024): “A propensão ou predisposição a ser afetado adversamente. A vulnerabilidade abrange uma variedade de conceitos e elementos, incluindo sensibilidade ou suscetibilidade a danos e falta de capacidade de lidar e se adaptar.” Nesse caso, o sentido presente na citação remete a ações arbitrárias que geram injustiças, ressaltando a importância de que o indignado crie uma rede ativista e, assim, torne-se ele mesmo um ativista.

3 DA SENTENÇA AO MONITORAMENTO

O que é uma sentença? Embora se trate de um questionamento aparentemente simples, é necessário retomar esse conceito no contexto específico do processo estrutural. No vocabulário jurídico, a sentença não é compreendida apenas como a etapa final de um processo, mas como uma estrutura argumentativa que tem por finalidade a produção de um comando jurídico, tradicionalmente identificado com o “cumpra-se”. Contudo, no âmbito do processo estrutural, a sentença apresenta uma conformação distinta, pois ultrapassa o campo restrito do “cumpra-se” e incorpora uma dimensão política e social que envolve uma coletividade de sujeitos.

No léxico jurídico, a sentença representa uma “decisão” proferida em resposta a uma provocação que se inicia com a petição inicial. Sob a perspectiva temporal do processo, trata-se da última etapa a ser cumprida pelo magistrado, a quem compete a prolação dessa decisão. De acordo com o Código de Processo Civil, a sentença constitui um “pronunciamento” pelo qual o juiz estrutura sua decisão mediante fundamentação adequada[48]. Desse modo, a estrutura geral da sentença cumpre a função de declarar e indicar o encerramento da fase cognitiva do processo.

A partir dessa compreensão, impõe-se a pergunta acerca do que seria, então, uma sentença estrutural. Trata-se de um elemento central do processo estrutural, pois é por meio dela que se reconhece o estado de desconformidade que constitui o objeto da decisão. Sua finalidade não se limita ao encerramento formal do processo, uma vez que, conforme o CPC, a decisão judicial representa apenas uma das etapas a serem observadas. Nesse contexto, delineia-se um duplo percurso. De um lado, a decisão judicial atua como pronunciamento sobre a existência de um problema estrutural. De outro, a sentença estabelece uma estratégia orientada à superação desse estado de desconformidade, inaugurando uma fase voltada ao agir concreto, materializada no monitoramento, por meio do qual são acompanhados os relatórios e as etapas executadas pelos entes envolvidos.

Nesse sentido, a sentença estrutural restringe o objeto da decisão ao reconhecimento do problema, mas amplia o rol de legitimados a atuar na sua superação, em conformidade

[47] COITINHO, Denis. Refletindo sobre a injustiça ambiental. *Griot*: Revista de Filosofia, v. 24, n. 3, p. 168–181, 2024.
[48] BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

com a finalidade de sanar a questão estrutural identificada. Trata-se, portanto, de uma decisão que combina delimitação jurídica e abertura institucional, permitindo a participação de múltiplos atores na implementação das medidas determinadas.

Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 03 de 2025, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco, que propõe a codificação do processo estrutural, estabelecendo parâmetros que vão desde a definição da competência até às diretrizes de monitoramento. Nesse contexto, o artigo 3º do referido projeto, especialmente em seus parágrafos 2º, 3º e 4º, apresenta os princípios que devem orientar o juízo competente no processamento e julgamento das demandas estruturais[49]. A seguir, apresenta-se uma tabela que sistematiza esses aspectos norteadores:

Fundamento Legal	**Comentários**
§ 2º Instaurados processos estruturais ou coletivos cuja solução possa interferir de forma direta na solução de outro processo estrutural, serão reunidos perante o juízo prevento que tenha competência material para todas as causas (Brasil, 2025a).	Esse parágrafo introduz a ideia de alternatividade na solução do processo diante da ocorrência de transversalidade de temas idênticos que conduzem a estados de desconformidade. Além disso, contempla a convergência da competência material do julgador, isto é, a definição do juízo competente para processar e julgar a demanda estrutural.
§ 3º Havendo divergência entre os juízos acerca da reunião, centralização ou distribuição de processos que devam tramitar em conjunto, aplicam-se as disposições sobre conflito de competência previstas nos arts. 951 a 959 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) (Brasil, 2025a).	No terceiro parágrafo, há remissão aos artigos 951 a 959 do Código de Processo Civil, que dispõem sobre a resolução de divergência entre juízos. Nesse contexto, a solução do conflito de competência ocorrerá nos termos do artigo 957 do CPC (Brasil, 2025), segundo o qual caberá ao Tribunal decidir acerca do juízo competente, bem como analisar os procedimentos eventualmente praticados pelo juízo declarado incompetente. Ademais, o parágrafo único do referido dispositivo estabelece que, após a decisão sobre a competência, os autos do processo deverão ser remetidos ao juízo competente.
§ 4º Na condução dos processos estruturais, os juízes devem priorizar a adoção da cooperação judiciária, prevista nos arts. 67 a 69 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) (Brasil, 2025a).	Por fim, destaca-se o princípio e a finalidade norteadora do processo estrutural, consubstanciados na capacidade de cooperação judiciária, especialmente em sua dimensão institucional. Nesse ponto, a utilização do termo cooperação assume a função de elemento delimitador do ativismo político-judicial.

Fonte: Autor, 2026.

A partir das considerações expostas, observa-se que a futura lei tende a confirmar a importância da cooperação judiciária como finalidade central do processo estrutural, bem como a necessidade de interação entre os tribunais, os quais devem buscar uma mediação

[49] BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 03 de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 03 jan. 2026.

institucional capaz de reconhecer, de modo adequado, o que efetivamente caracteriza o processo estrutural. Soma-se a esse aspecto o que já foi orientado pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme disposto nos artigos 1º e 2º da Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025[50]. O primeiro artigo recomenda que os tribunais adotem medidas destinadas à identificação do litígio estrutural, enquanto o segundo estabelece que, uma vez identificado o litígio, os tribunais devem criar órgãos interdisciplinares com a finalidade de aplicar a técnica estrutural e compreender a natureza e a multipolaridade do conflito, bem como seus possíveis impactos no contexto social.

Retomando o Projeto de Lei, acrescenta-se à questão da natureza do litígio, após a sua confirmação, a preocupação do juízo em identificar a abrangência social do conflito, bem como o potencial e a efetividade da solução a ser alcançada por meio de sua decisão. Em seguida, destaca-se a aplicação da técnica de monitoramento como medida necessária para fundamentar a decisão judicial a partir de uma estratégia de implementação, mediante a definição explícita do objeto estrutural presente na decisão.

Identificado o litígio estrutural e estabelecidos os fundamentos acolhidos pelo juízo, o percurso seguinte é a decisão, compreendida como a sentença enquanto uma das etapas do processo estrutural. Essa decisão possui objeto específico e delimitado para fins de análise e fundamentação. Nesse contexto, a decisão não se apresenta como um ato isolado, seja monocrático ou colegiado, mas como resultado de um processo marcado pelo diálogo e pela interação entre as partes. Assim, afasta-se a figura de um juiz inquisidor e afirma-se a atuação do magistrado como mediador, uma vez que "assim, um juiz atento às necessidades demandadas em um processo estrutural se vê obrigado a sair da sua posição de neutralidade ou passividade e a atuar de forma ativa na busca da solução que seja efetivamente eficaz"[51] .

Antes da prolação da sentença estrutural, o juízo deve promover um processo efetivo de diálogo, com especial atenção à cooperação como meio necessário para a convergência da estratégia de enfrentamento e superação do problema estrutural. Nesse sentido, a cooperação configura-se como forma de diálogo[52] e como instrumento de superação da rigidez do positivismo jurídico, sem que se perca de vista o princípio da instrumentalidade das formas e o respeito ao rito processual. Essa superação não implica abandono do direito positivo, mas a adoção de uma interpretação jurídica não literal, de caráter dialógico e expansivo, capaz de compreender a situação sob múltiplas perspectivas.

Por fim, conforme disposto na proposta legislativa mencionada, os artigos 9º e 10º tratam do sentido estratégico da decisão no processo estrutural. Em especial, o parágrafo 3º do artigo 10 apresenta a estrutura do plano de ação que deve acompanhar a decisão. Nesse plano, o juízo, além de observar o princípio da cooperação e o diálogo com as partes envolvidas, deverá explicitar os seguintes pontos[53]:

[50] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026.

[51] OLIVEIRA, Lillian Zucolote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. Processo estrutural: da importância da atuação do julgador. *Conpedi Law Review*, v. 7, n. 2, p. 56–75, jul./dez. 2021.

[52] GOÉS, Gisele Santos Fernandes; MENDONÇA JÚNIOR, Raimundo Rolim de; DAMASCENO, João Paulo Baeta Faria. Processo estrutural, compromissos constitucionais e cooperação: o caso da ação civil pública das vagas de graduação. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 5, n. especial, p. 283–310, 2025.

[53] BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 03 de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 03 jan. 2026.

Incisos do Projeto de Lei	Comentários
VI - metodologia e periodicidade da supervisão do alcance e da revisão das metas definidas (Brasil, 2025a).	A primeira etapa do plano consiste na indicação da metodologia. Nesse sentido, como proposta de interpretação e reorganização, entende-se que o inciso VI deve ser compreendido como o dispositivo destinado a definir a metodologia, enquanto a periodicidade das ações deveria ser tratada como uma atividade autônoma. A metodologia tem como finalidade auxiliar na construção das metas a serem alcançadas para a superação do estado de desconformidade. Nessa perspectiva, considera-se que o método etnográfico figura entre os mais relevantes para subsidiar esse processo estratégico.
I - diagnóstico do litígio estrutural, considerando todas as informações disponíveis, sem prejuízo da realização de novos atos processuais para a sua complementação ou retificação; II - metas específicas e aferíveis, descritas de forma clara e concreta, voltadas a alterar progressivamente a situação de fato objeto do processo; III - indicadores quantitativos e qualitativos de alcance das metas (Brasil, 2025a).	A segunda etapa do plano consiste na indicação direta do diagnóstico decorrente da confirmação do estado de desconformidade, bem como na definição das metas a serem alcançadas por meio de uma ação progressiva. Essas metas devem estar integradas à metodologia a ser aplicada no desenvolvimento do plano. Assim, a própria decisão judicial deverá explicitar a metodologia a ser utilizada para o alcance das metas estabelecidas, as quais, por sua vez, permitirão a definição dos dados iniciais destinados à aferição do progresso do plano.
V - definição dos sujeitos responsáveis pela implementação das ações necessárias; VII - designação de sujeitos ou instituições que acompanharão a implementação do plano, definindo as respectivas atribuições; IX - se as medidas envolverem recursos financeiros sujeitos a normas de orçamento público, o modo como será feita a respectiva alocação e execução, que deverá observar as diretrizes legais e constitucionais aplicáveis (Brasil, 2025a).	Na terceira etapa do plano, identificam-se os sujeitos responsáveis, isto é, aqueles que já foram nominados e envolvidos no litígio estrutural. Contudo, verifica-se também um movimento de ampliação desse rol de sujeitos, possibilitado pelo processo de cooperação entre o juízo e as instituições envolvidas.
VIII - prazos, parâmetros ou indicadores que definirão a extinção do processo (Brasil, 2025a).	Na última etapa, interligada ao cronograma de atuação e ao processo de monitoramento, evidencia-se que o plano contido na decisão estrutural admite a realização de "ajustes". Trata-se, portanto, de um instrumento não acabado ou definitivo, passível de atualizações em razão da amplitude do problema e do surgimento de novas complexidades ao longo de sua implementação.

Fonte: Autor, 2026.

Antes de se discutir de forma direta a consequência do plano estratégico, que consiste no monitoramento decorrente da decisão estrutural, faz-se necessário retomar a observação assumida pelo Projeto de Lei a respeito da decisão jurídica e de seu respectivo plano. Destaca-se, nesse ponto, a possibilidade de acordos e de ajustes em razão do plano de execução e de

cumprimento da sentença. Desse modo, o legislador indica que o Poder Judiciário deve observar o disposto no artigo 23 da LINDB[54], o qual prevê um regime de transição voltado à promoção de uma situação de equidade entre as partes no âmbito de uma decisão administrativa.

A partir disso, passa-se à segunda etapa desta subseção, dedicada à análise do monitoramento. Este é conceituado nos termos do artigo 11, que dispõe: "Art. 11. O monitoramento da implementação do plano de ação será encerrado, com a extinção do processo, quando demonstrada a adoção das medidas necessárias à proteção progressiva e concreta dos direitos violados, na forma de que trata o art. 9º, § 3°, inciso VIII" [55]. A finalidade do monitoramento consiste em indicar o caráter progressivo da aplicação do cronograma e das metas estabelecidas no plano, bem como em ampliar uma zona de diálogo e de cooperação entre os atores envolvidos.

Nesse contexto, a missão do monitoramento é evidenciar a aplicabilidade das medidas adotadas e apresentar resultados que potencializam o que está previsto na metodologia do plano, especialmente no que se refere ao comportamento dos envolvidos e ao exercício de suas responsabilidades[56]. Além disso, o monitoramento permite captar os efeitos da decisão voltada à superação do estado de desconformidade, por meio de uma atuação conjunta das partes envolvidas. Essa atuação representa uma forma de integração[57] entre instituições sociais, movimentos políticos e associações, em diálogo com representantes políticos e do Judiciário, com a finalidade de confirmar a efetiva aplicação dos direitos constitucionais[58]. Assim, a fase de monitoramento configura-se como um espaço de cooperação que ultrapassa o contexto estrito da decisão judicial, promovendo um diálogo capaz de fomentar uma cultura de responsabilidade coletiva.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS: O MONITORAMENTO COMO EMPREENDEDOR NORMATIVO

Iniciamos esta parte final do texto com o objetivo de responder se o processo estrutural pode ser compreendido como um empreendedor normativo a partir da etapa do monitoramento. Como é sabido, o processo estrutural tem como ponto central a constatação de um estado de desconformidade, o qual evidencia uma situação de negação ou de inefetividade

[54] BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

[55] BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 03 de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 03 jan. 2026.

[56] KONNO, Guilherme Rafael. *A implementação do processo estrutural nas demandas ambientais*. 2023. 123 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2023.

[57] SILVA, Eduardo Philipe Magalhães da. *Da ação e da decisão estrutural sob a perspectiva da teoria quinária da ação*. 2023. 175 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

[58] ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 643–665, maio/ago. 2020.

dos direitos constitucionais fundamentais. Por essa razão, justifica-se a análise do monitoramento como a última etapa da decisão estrutural, embora não represente o encerramento do processo estrutural em seu sentido mais amplo.

Desse modo, a justificativa para compreender o monitoramento como um "empreendedor normativo" reside no fato de que ele envolve uma dimensão político-jurídica que se desenvolve por meio de ações coletivas que extrapolam os limites institucionais formais. Trata-se de uma dinâmica que constrói relações de responsabilidade compartilhada com vistas à formulação de soluções possíveis para problemas complexos. Esses problemas não se limitam à simples negação de direitos, mas revelam, sobretudo, a sua inefetividade. Assim, a utilização do termo empreendedor normativo auxilia na compreensão de que o monitoramento não constitui um fim em si mesmo, mas uma etapa inicial e constitutiva do próprio processo estrutural.

No texto *The Promise of Participation*, Susan Sturm[59] destaca a importância da participação, não como um compromisso meramente retórico, mas como uma prática efetiva fundada na criação de valor a partir da aceitação coletiva. A autora utiliza o conceito de promessa como um ato criativo que estabelece uma relação orientada à ação em favor do outro, funcionando como uma espécie de contrato fundado na alteridade, no qual o agir individual se orienta para a realização de um bem comum. Nessa perspectiva, Sturm indica que a participação possui também uma função pedagógica, atuando como forma de prevenção para que situações de violação não se repitam no futuro.

Nesse sentido, o empreendedor normativo é aquele sujeito que se sente impactado por determinada situação, ainda que, em muitos casos, não integre diretamente a cadeia de eventos que deu origem ao problema. Embora possa ser afetado pelas consequências, sua atuação decorre, sobretudo, de uma sensibilização ética e política diante da situação vivenciada. A consequência dessa postura é o engajamento em uma responsabilidade coletiva, marcada pelo compartilhamento do compromisso de buscar soluções para o problema identificado.

Como ressaltam Finnemore e Sikkink[60], o empreendedor normativo identifica oportunidades e desenvolve estratégias voltadas à promoção de comportamentos coletivos orientados à proteção de sua comunidade, ao mesmo tempo em que busca estabelecer relações de cooperação com outras comunidades. Outro aspecto relevante de sua atuação reside no fato de que ela se concretiza a partir da assunção de responsabilidades baseadas em convicções normativas e na forma como essas convicções são mobilizadas para fomentar estratégias de ação coletiva. Assim, sua prática está direcionada à constituição de uma potencialidade coletiva voltada à produção de valores de proteção dos direitos dos envolvidos e do próprio empreendedor normativo.

Portanto, o empreendedor normativo, enquanto parte de um processo que emerge de situações de negação de direitos ou de eventos que produzem violência social e política, tem como finalidade diagnosticar a realidade vivenciada e constituir estratégias para a formação de uma norma empreendedora. A partir dessa compreensão, é possível ampliar a interpretação da decisão proferida no âmbito do processo estrutural, especialmente no que se refere

[59] STURM, Susan P. The promise of participation. *Iowa Law Review*, v. 78, p. 981–1011, 1993. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3704/. Acesso: 03 jan. de 2026.

[60] SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.

ao plano de ação e às estratégias de sua implementação para sanar o estado de desconformidade. Desse modo, a decisão estrutural e o seu monitoramento assumem a função de fomentar uma ação coletiva fundada no diálogo e na cooperação, elementos que também caracterizam a atuação do empreendedor normativo.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. A importância da participação pública nos processos estruturais: contribuições da teoria normativa de Susan Sturm. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, n. 2, p. 643–665, maio/ago. 2020.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 163, de 16 de junho de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original16221120250625685c2233a6a65.pdf. Acesso em: 03 jan. 2026.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.* Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Senado Federal. P*rojeto de Lei nº 03 de 2025*. Brasília, 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997 Acesso em: 03 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC*). Brasília, 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao. Acesso em: 23 dez. 2025.

CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. Processo estrutural e o problema da coisa julgada. *Civil Procedure Review*, v. 13, n. 1, p. 11–30, jan./abr. 2022.

COITINHO, Denis. Refletindo sobre a injustiça ambiental. *Griot*: Revista de Filosofia*,* v. 24, n. 3, p. 168–181, 2024.

DIDIER JÚNIOR, Freddie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 303, p. 1-30, 2020.

DIDIER JÚNIOR, Freddie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 2, p. 419–452, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a365.

GOÉS, Gisele Santos Fernandes; MENDONÇA JÚNIOR, Raimundo Rolim de; DAMASCENO, João Paulo Baeta Faria. Processo estrutural, compromissos constitucionais e cooperação: o caso da ação civil pública das vagas de graduação. *Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 5, n. especial, p. 283–310, 2025.

HERRO, A. Domestic interest groups and rights mobilization: explaining the case of Slovenia's support for the proposed Convention on the Rights of Older Persons. *Global Networks*, v. 18, n. 4, p. 625–643, 2018.

HILSON, Chris. Framing the local and the global in the anti-nuclear movement: law and the politics of place. *Journal of Law and Society*, v. 36, n. 1, p. 94–109, 2009.

KONNO, Guilherme Rafael. *A implementação do processo estrutural nas demandas ambientais*. 2023. 123 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) – Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2023.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider; ARTURI, Carlos Schmidt. Ativismo transnacional em tempos de crise nacional: a construção de redes transnacionais nos Estados Unidos contra o impeachment de Dilma Rousseff. *Revista Carta Internacional,* Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 1–26, 2024.

MOSSOI, Alana Carolina; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1018, p. 1–17, 2020.

OLIVEIRA, Lillian Zucolote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. Processo estrutural: da importância da atuação do julgador. *Conpedi Law Review*, v. 7, n. 2, p. 56–75, jul./dez. 2021.

PINTO, Henrique Alves; ALVES, Giselle Borges. Processo estrutural: mecanismo de equilíbrio e fortalecimento dos direitos fundamentais. *Suprema* – Revista de Estudos Constitucionais, v. 5, n. especial, p. 203–231, 2025. DOI: https://doi.org/10.53798/suprema.2025.v5.nEspecial.a342.

SANTIAGO, Flávia Danielle; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. 25, n. 50, p. 118-143, 2022.

SARMENTO JÚNIOR, Carlos A. S. E*mpreendedorismo político e relações internacionais no governo Lula*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SIKKINK, Kathryn. Protagonismo da América Latina em direitos humanos. *SUR* – Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 12, n. 22, p. 215–227, 2015.

SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Dinâmicas de norma internacional e mudança política. Tradução de Gustavo Macedo e Renata Preturlan. *Monções*: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 3, n. 6, p. 335–393, 2015.

SILVA, Eduardo Philipe Magalhães da. *Da ação e da decisão estrutural sob a perspectiva da teoria quinária da ação*. 2023. 175 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; SATI, Milene Regina Anadão. Processo estrutural no direito brasileiro: origem, conceito e função. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, São Paulo, v. 2, n. 14, p. 82–100, maio/ago. 2025. DOI: https://doi.org/10.23925/ddem.v.2.n.14.68610.

STURM, Susan P. The promise of participation. *Iowa Law Review*, v. 78, p. 981–1011, 1993. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/3704/. Acesso: 03 jan. de 2026.

VEIGA, João Paulo Cândia; ZACARELI, Murilo Alves. Regimes internacionais: do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas. *História e Cultura*, Franca, v. 4, n. 1, p. 302–318, 2015.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333–369, 2018.

VRECHE, Carla Cristina. **"***No safe haven for torturers"*: o empreendedorismo da Anistia Internacional para a criação da Convenção contra a Tortura. 2023. 402 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

APLICANDO OS PRINCÍPIOS DE "HOW LEARNING WORKS" AO ENSINO DO DIREITO DAS SUCESSÕES: PRÁTICA E FEEDBACK DIRECIONADOS

APLLYING THE "HOW LEARNING WORKS" PRINCIPLES TO INHERITANCE LAW TEACHING: TARGETED PRACTICE AND FEEDBACK

RAPHAEL REGO BORGES RIBEIRO*

RESUMO

Neste artigo, questionou-se como o docente de Direito das Sucessões pode melhorar as suas estratégias de ensino proporcionando prática e feedback necessários e suficientes. Utilizou-se como marco teórico a obra How Learning Works, que desenvolve princípios direcionados a ajudar docentes universitários a aprimorar seus métodos didáticos. Usou-se o método dedutivo, além de breves estudos de casos. Observou-se que tanto a prática quanto o feedback são cruciais para o aprendizado. Notou-se que a prática deve ser: (a) focada em um objetivo específico; (b) nivelada em um grau de dificuldade adequado para os estudantes; e (c) em quantidade e frequência suficientes. Percebeu-se que um feedback eficiente deve: (a) comunicar aos discentes em que ponto eles estão em relação aos objetivos de ensino e o que é necessário fazer para melhorar e alcançar tais metas; e (b) proporcionar informação em um momento no qual os estudantes possam fazer o melhor uso dela. Concluiu-se que há estratégias que o docente do Direito das Sucessões pode adotar para proporcionar aos discentes prática e feedback direcionados para um melhor aprendizado das habilidades do componente.

Palavras-chave: Ensino Jurídico; Direito das Sucessões; Direito Civil.

ABSTRACT

In this paper, it was asked how the Inheritance Law teacher can hone their teaching skills by providing their students the needed and sufficient practice and feedback. The paper's main goal was to demonstrate how Inheritance Law teaching can be improved based on the way the instructor gives the learner opportunities to practice the subject skills and give them the necessary feedback to guide their subsequent efforts in the learning process. The paper's theoretical framework was How Learning Works, a book in which the authors develop principles directed to help University teachers to enhance their teaching methods. It was used the deductive method, as well as brief case studies. It was seen that both practice and feedback are crucial to learning. It was noticed that practice should be: (a) focused on a specific objective; (b) in an appropriate level of challenge to students; (c) in sufficient quantity and frequency. It was perceived that efficient feedback must: (a) communicate students where they are in relation to the learning objectives and what is needed to do to improve and reach those goals; and (b) provide information in a point of time when students can make best use of it. The paper's conclusion was that there are strategies that the Inheritance Law instructor can adopt to provide students targeted practice and feedback for a better learning of the subject's skills learning.

Keywords: Legal Teaching; Inheritance Law; Civil Law.

*Doutor (2019), Mestre (2016) e Bacharel (2015) em Direito pela Universidade Federal da Bahia, com período de doutorado sanduíche de 01 ano na University of Ottawa (Canadá). Professor efetivo de Direito Civil na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi Research Assistant (2018-2019) e atualmente pesquisa no Health Law Centre da University of Ottawa.
raphaelribeiro@ccje.ufrj.br

Recebido em: 26-11-2026 | Aprovado em: 24-2-2026

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A IMPORTÂNCIA DE APLICAR HOW LEARNING WORKS AO ENSINO JURÍDICO; 2 O PRINCÍPIO DE QUE A PRÁTICA DIRECIONADA A OBJETIVOS, ASSOCIADA A FEEDBACK DIRECIONADO, AUMENTA A QUALIDADE DO APRENDIZADO; 3 PRÁTICA: FOCO, GRAU DE DIFICULDADE E FREQUÊNCIA; 4 FEEDBACK: CONTEÚDO E TIMING; 5 MÉTODOS DIDÁTICOS PARA PROPORCIONAR PRÁTICA E FEEDBACK DIRECIONADOS; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

É comumente atribuída, apocrifamente, a George Bernard Shaw a frase "quem sabe faz; quem não sabe ensina". A repetição impensada de citações do tipo coexiste incoerentemente com celebrações públicas no Dia do Professor, bem como com a percepção geral de que a carreira docente é subvalorizada. Em se tratando do ensino jurídico, os problemas são vários, desde a falta de maior foco na preparação para a docência nos Programas de Pós-Graduação até o valor aviltante da hora/aula em determinadas instituições privadas, passando pela confusão conceitual de que ser bom advogado/magistrado/promotor equivale a ser bom professor. Diante de tudo isso, o presente artigo tem como questão orientadora: como o docente de Direito das Sucessões pode melhorar suas estratégias de ensino proporcionando a seus discentes prática e *feedback* necessários suficientes?

A pesquisa tem como objetivo geral demonstrar como o ensino do Direito das Sucessões pode ser aperfeiçoado a partir do modo como o docente proporciona aos discentes a prática das habilidades relativas ao componente curricular e dá a eles o *feedback* necessário para orientar os esforços subsequentes no processo de ensino-aprendizado. Como objetivos específicos, será verificada a importância de repensar o ensino jurídico à luz de pesquisas baseadas em evidências científicas; será descrito como as oportunidades de prática e o s respectivos *feedbacks* são cruciais para que se alcance o desempenho esperado dos estudantes; serão verificadas as características ideais de uma prática direcionada a objetivos específicos de ensino; serão identificados elementos de um *feedback* eficiente, tanto em relação ao conteúdo quanto ao *timing*; por fim, serão propostos métodos para se proporcionar aos alunos, de forma eficiente, a prática e o *feedback* direcionados para que eles alcancem a performance esperada pelo docente.

O marco teórico do presente trabalho é a obra *How Learning Works* (HLW), escrita conjuntamente por Susan A. Ambrose, Michele DiPietro, Marsha C. Lovett, Marie K. Norman e Michael W. Bridges. À época da publicação, em 2010, as quatro primeiras, sob a direção da primeira, trabalhavam no *Eberly Center for Teaching Excellence* na *Carnegie Mellon University*, nos Estados Unidos, além de lecionarem na referida instituição. O último, por sua vez, era diretor de desenvolvimento docente no *University of Pittsburgh Medical Center*, onde também lecionava e trabalhava com médicos residentes. A supramencionada obra, amplamente fundamentada em pesquisas científicas a respeito de ensino e aprendizado, desenvolve sete princípios com o propósito de ajudar docentes universitários a aperfeiçoar os seus métodos didáticos. Neste artigo, será abordado o princípio trabalhado no capítulo 05 de HLW; note-se, contudo, que os autores ressalvam que todos os princípios por eles estudados influenciam o

aprendizado e nenhum se sustenta sozinho, razão pela qual os capítulos podem ser trabalhados em qualquer ordem.

O método utilizado é o dedutivo: as premissas maiores, retiradas dos princípios e dos métodos desenvolvidos no marco teórico, serão aplicadas às premissas menores, quais sejam, os desafios do ensino jurídico, especificamente do Direito das Sucessões; desse modo, será possível chegar às conclusões esperadas. Também serão utilizados pequenos estudos de caso fictícios, como modo de ilustrar os referidos desafios do problema especialmente enfrentado. Nos referidos estudos de caso, serão utilizados como exemplos dois docentes imaginários: Professor Orozimbo Barboza e Professora Giselda Itabaiana. Trata-se de referências a quatro grandes nomes históricos do Direito das Sucessões brasileiro, respectivamente: Orozimbo Nonato, Heloisa Helena Barboza, Giselda Hironaka e Itabaiana de Oliveira. Espera-se que tanto os falecidos quanto as vivas se sintam homenageados por suas significativas contribuições.

A pesquisa se justifica por sua evidente contribuição tanto teórica quanto prática. Há uma escassez de produção científica a respeito de métodos de aperfeiçoamento do ensino jurídico no Brasil, especialmente em relação ao Direito Civil, e mais especificamente ainda no que diz respeito ao Direito das Sucessões. A crise no ensino jurídico é fato notório, com cursos de graduação – mesmo em algumas instituições públicas – cada vez mais precarizados e voltados notadamente para a preparação para o Exame da OAB e concursos públicos, o que exige pouco mais do que memorização acrítica. Além disso, poucos Programas de Pós-Graduação em Direito têm exigências curriculares focadas em preparação específica para a docência, sendo focados majoritariamente para a produção científica, ou seja, publicação de artigos em periódicos; a habilidade de escrever bons manuscritos não se confunde com a de dar boas aulas, e isso se reflete na qualidade das aulas dadas pela maioria dos egressos. Nesse contexto, o presente artigo busca contribuir para um melhor exercício da docência. Ressalve-se que o foco aqui é no ensino da teoria e da prática do Direito; por razões de tempo e espaço, não foi possível desenvolver estratégias para um ensino jurídico crítico, que merece aprofundamento específico alhures.

Por fim, o presente artigo é uma homenagem à Desembargadora Federal e Professora de Direito Civil da Universidade Federal da Bahia Nilza Maria Costa dos Reis. A Professora Nilza Reis ensinou durante décadas gerações de juristas baianos, em especial despertando paixões pelos Direitos de Família e das Sucessões, e uma das suas maiores lições até a sua aposentadoria foi no sentido de que as maiores riquezas humanas, a despeito de não sujeitas a inventário, podem e devem ser partilhadas.

1 A IMPORTÂNCIA DE APLICAR OS PRINCÍPIOS DE *HOW LEARNING WORKS* AO ENSINO JURÍDICO

Após encerrar mais um semestre letivo na Universidade Federal em que leciona, o docente de Direito Civil se questiona: será que os estudantes aprenderam alguma coisa? E a dura realidade, que deve ser encarada com a correção das avaliações, acaba se revelando: enquanto uma minoria aproveitou o máximo da matéria, a vasta maioria teve um desempenho insatisfatório. Alguns discentes terminaram o semestre evidentemente sem dominar conceitos básicos do componente curricular; boa parte, mesmo sabendo definir tais conceitos, não conseguiu aplicar as regras adequadas à solução das situações apresentadas nem ao menos

apresentar propostas criativas com base em um raciocínio sistemático; por fim, a maioria claramente não leu os textos complementares que deveriam estimular o raciocínio crítico. Relembre-se: aqui se está falando de um curso de Direito em uma instituição federal de ensino superior, em que há uma filtragem minimamente rigorosa de ingresso tanto do corpo docente quanto do corpo discente. Ainda assim, o resultado do processo ensino-aprendizado ora retratado pode ser caracterizado como um flagrante insucesso. Ocorre que não se trata de uma situação pontual; pelo contrário: além de corriqueiro, mesmo onde há pessoas qualificadas nos dois polos da relação professor-aluno, o referido insucesso é ainda mais grave em outros locais, onde imperam o despreparo e o desinteresse. É possível considerar que o ensino do Direito no Brasil tenha sido sempre insatisfatório, em crise permanente e, portanto, sem crise, "por ser impossível falar-se em crise perene"[1, p.95]. Talvez, parafraseando Darcy Ribeiro, não se trate propriamente de uma crise, mas de um projeto.

Luiz Flávio Gomes identificou uma crise tríplice do ensino jurídico brasileiro: científico-ideológica, político-institucional e metodológica[2]. Para fins do presente trabalho, a respeito dos dois primeiros aspectos apontados pelo mencionado autor, aqui se destacará apenas a mercantilização das faculdades de Direito, que "estão se transformando (simplesmente) num degrau obrigatório para se conquistar um diploma", independentemente de esse diploma significar uma efetiva capacitação da pessoa diplomada; afinal, "durante o período escolar, enquanto alguns fazem de conta que ensinam, outros fazem de conta que aprendem". Tal observação se relaciona intimamente com a crise do método clássico do ensino jurídico, que, segundo o referido doutrinador, padece de muitas anomalias: vem repleto de conteúdos em tese úteis e interessantes que no dia a dia não são ministrados; quando são efetivamente lecionados, não são devidamente aprendidos, porque apenas decorados; e o que é decorado não é usado porque não se aprende a colocar em prática. Por isso, "a faculdade que continua nele ancorada está com os dias contados (em termos de reputação), porque está colocando na rua toneladas de bacharéis subinformados (nada ouviram sobre coisas importantes) ou super(mal)informados (ouviram falar de muitas teorias, mas pouco uso sabem fazer delas)"[3].

A criticada mercantilização do ensino do Direito não se trata de um fenômeno contemporâneo. Notem-se as palavras de Joaquim de Arruda Falcão, segundo quem "foi o surgimento de educadores/empresários que rapidamente identificaram a existência de uma demanda compradora de saber jurídico, ou seja, a existência de alunos com possibilidade de pagar anuidades. Anuidades que possibilitaram a exploração comercial do saber jurídico."[4, p. 08] No mesmo sentido, mais recentemente, Miguel Reale Júnior denunciou que "de quarenta anos para cá, a cada passo o curso de direito transformou-se em ensino de massa, com alunos e professores despreparados, transformando-se as escolas de direito em meras fontes arrecadadoras, voltadas antes ao lucro que à promoção de estudo aprofundado para a criação de formandos de qualidade"[5, p. 95]. Nathalie de Paula Carvalho aponta que a má qualidade do ensino jurídico atual pode ser atribuída, dentre outros fatores, à massificação do ingresso nas universidades associada ao despreparo dos alunos provenientes de um ensino médio deficitário; para ela, tanto deve haver uma maior fiscalização das faculdades quanto a busca de

[1] REALE JUNIOR, Miguel. Criação e Degenerescência do Ensino Jurídico. *Revista USP*, n. 100, p. 87-96, 2014.
[2] GOMES, Luiz Flávio. *A crise (tríplice) do ensino jurídico.* 2008. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29134-29152-1-PB.pdf. Acesso em: 15 maio. 2024.
[3] *Ibid*.
[4] FALCÃO, Joaquim de Arruda. Mercado de Trabalho e Ensino Jurídico. *Revista Forum Educacional*, v. 7, n. 1, 1983.
[5] REALE JUNIOR, Miguel. Criação e Degenerescência do Ensino Jurídico. *Revista USP*, n. 100, p. 87-96, 2014.

fórmulas de adaptação às diferentes necessidades dos estudantes, em vez da diminuição do número de vagas[6, p. 249-251].

A (indevida) mercantilização do ensino do Direito é, de fato, um problema que deve ser enfrentado. Existem algumas instituições privadas com ensino jurídico de excelência, ao mesmo tempo em que há um sem-número de faculdades particulares que formam profissionais com reduzidas chances de sequer obterem aprovação no Exame da OAB. Mesmo aqueles que logram aprovação – comumente auxiliados por cursinhos preparatórios que, em alguns meses, revisam todo o conteúdo dos cinco anos da graduação – estão destinados a compor um mercado de trabalho saturado, que os leva à falta de clientes, ao desemprego, a rendas inferiores, à eterna preparação para concursos públicos... Por outro lado, o aumento do número de vagas em cursos jurídicos, por si só, não é algo ruim: por exemplo, a política de interiorização de Universidades Federais tem, particularmente desde o início do século XXI, realizado transformações socioeconômicas em locais do Brasil cujas populações (em especial as mais pobres) eram historicamente e geograficamente privadas do acesso ao ensino superior, notadamente no Norte e no Nordeste. Como se trata de questões complicadas que fogem do escopo do presente trabalho, elas não serão trabalhadas aqui; optou-se por estudar somente os problemas no método do ensino jurídico.

Nas lições de Fábio Konder Comparato, "método é, pois, antes de mais nada, o caminho a ser percorrido; na acepção figurada, a direção correta para se chegar a um resultado"; em se tratando de método de ensino jurídico, é necessário saber o resultado que se quer atingir – "ou seja, quais as finalidades sociais do ensino do Direito e, também, obviamente, em que sentido se fala em Direito"[7, p. 119-120]. O referido autor não viu contradição entre as duas concepções tradicionais das finalidades jurídicas: de um lado, a formação generalizadora, desvinculada de compromissos profissionais, com origem no bacharelismo; e, de outro lado, o ensino profissionalizante. Desse modo, o ensino do Direito deveria buscar em ambas as finalidades potencializar as suas virtudes e reduzir as suas carências, em um quadro educacional suficientemente compreensivo e aberto, de modo a abrigar as mais diferentes vocações[8, p. 121-122]. De fato, para fins do presente trabalho, há de se concordar que a faculdade de Direito não pode se restringir a formar um único e rígido perfil de egresso, qualquer que seja esse perfil dentro de um longo espectro que vai, em um extremo, do sujeito altamente crítico e revolucionário, mas inapto a operar as regras do ordenamento vigente, a, em outro extremo, o exímio memorizador da "lei seca" que piamente acredita na interpretação e aplicação do Direito apenas enquanto silogismo e subsunção.

A estrutura do curso de Direito como um todo é calcada em um tripé "formação" profissionalizante" (que representa o substrato da formação técnico-científica), "formação prática" (que propicia a aplicação dos conhecimentos a situações reais ou simuladas) e "formação crítico-reflexiva" (que permite a compreensão do fenômeno jurídico de forma mais ampla e multifária)[9, p. 176]. A ideia consiste em o estudante aprender a teoria da dogmática jurídica em algumas cadeiras (e.g., Direito Civil), descobrir como a teoria vista alhures pode ganhar dinâmica em outras disciplinas (e.g., Prática Jurídica Cível) e, por fim, ilustrativamente, pensar a

[6] CARVALHO, Nathalie de Paula. Uma análise do ensino jurídico no Brasil. *Revista Jurídica da FA7*, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 249-260, abr. 2011.

[7] COMPARATO, Fabio Konder. Reflexões sobre o método do ensino jurídico. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 74, p. 119–138, 1979.

[8] *Ibid*.

[9] FUX, Luiz. O Novo Ensino Jurídico. *Revista da EMERJ*, v. 3, n. 9, 2000.

respeito das insuficiências da lei para atender a todas as relações sociais que deveriam ter a devida atenção do Direito (no caso do exemplo, Sociologia Jurídica).

A separação das diferentes competências (teórica, prática e crítica) em componentes curriculares distintos (ou seja, em "caixinhas" separadas) é, por si só, um grave problema no método de ensino jurídico. Em sentido amplo, comumente o componente dogmático tem carga horária majoritariamente teórica (o estudante aprende somente "o quê"), sem muita noção de aplicabilidade (o discente não domina a aplicação da regra a uma situação fática, ou seja, não aprende adequadamente o "como"). Assume-se que o aluno irá colocar em prática os conceitos teóricos quando cursar o componente de Estágio Supervisionado. O problema é que, na realidade, em havendo déficit teórico, o docente de Estágio acaba tendo de retomar a parte conceitual, em um eterno ciclo vicioso. E, em todo esse contexto, a formação crítico-reflexiva é cada vez mais deixada de lado, com bacharelados em Direito cada vez mais parecidos com preparatórios para o Exame de Ordem ou para concursos públicos.

Ilustrativamente, de nada adianta o estudante completar o curso de Direito das Sucessões tendo memorizado o artigo 1.829 do Código Civil de 2002, se ao mesmo tempo, ele não consegue solucionar adequadamente um caso fictício de partilha de bens, em um inventário, em que o *de cujus* era casado, deixou cônjuge sobrevivente e descendentes, bem como patrimônio comum e bens particulares. Do mesmo modo, ainda que tal caso seja resolvido de maneira mais ou menos satisfatória, o componente curricular em questão terá deixado a desejar caso o referido estudante o complete sem compreender as razões pelas quais o Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação do mencionado dispositivo à união estável; sem se perguntar se faz sentido ou não a concorrência sucessória do cônjuge ou companheiro com os descendentes (ou, mais grave ainda, com os ascendentes); e, o mais básico de tudo, sem questionar as razões que fundam a estruturação da ordem de vocação hereditária positivada. Alguns autores, como Rita de Araujo Neves, chegam a apontar que a crise do ensino jurídico está na perpetuação da mera transmissão do conhecimento positivado aos alunos, ou seja, em um ensino meramente transmissivo[10, p. 112-113]. Nesse sentido, seria necessário associar a teoria com a prática, além de uma postura crítica do educador para fazer despertar nos alunos também essa criticidade[11, p. 120].

E aí se encontra o verdadeiro desafio: enfrentar a crise metodológica do ensino jurídico, que passa por repensar o papel do docente no processo ensino-aprendizado. Note-se que a maioria de professores dos cursos de Direito não são exclusivos do magistério, com "aulas monologas e baseadas nos relatos da experiência profissional dos docentes, tornando parcial a transmissão dos conhecimentos", ao mesmo tempo em que "o aluno, via de regra, conclui o ensino médio com debilidade em sua capacidade reflexiva pela falta de leitura e sem o domínio de linguagem a ser utilizada no âmbito jurídico, o que provoca um desinteresse por este estudo específico"[12, p. 252].

De acordo com Lenio Streck, o ensino jurídico, em especial na graduação, continua preso às velhas práticas: uma predominante cultura de manuais cada vez mais simplificados; o positivismo tratado como regra, e o direito como mera racionalidade instrumental; a doutrina –

[10] NEVES, Rita de Araújo. O ensino jurídico e o reconhecimento de sua crise. *JURIS - Revista da Faculdade de Direito*, [*S. l.*], v. 11, p. 111–122, 2008.
[11] *Ibid*.
[12] CARVALHO, Nathalie de Paula. Uma análise do ensino jurídico no Brasil. *Revista Jurídica da FA7*, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 249-260, abr. 2011.

que cada vez doutrina menos – resume-se a comentários das ementas de decisões judiciais desacompanhadas dos respectivos contextos fáticos; os exemplos utilizados em sala de aula ou em obras jurídicas são desconectados do que ocorre no dia a dia, em uma verdadeira "ficcionalização do mundo jurídico"[13, p. 34-37]. Ainda segundo Lenio Streck, a indústria que mais cresce é a dos compêndios e manuais que, em prejuízo da reflexão jurídica, buscam simplificar o Direito e que estão dominados por ementas, retiradas de repositórios jurisprudenciais, que brevemente descrevem o conceito do texto[14, p. 13]. A situação se agrava com o fato de que os docentes por todo o país parecem não conseguir deixar de recorrer a esse material para ensinar, utilizando-se da desculpa de que são os próprios discentes que demandam manuais que tratem a matéria de forma simplificada; forma-se, assim, um "pacto da mediocridade"[15, p. 14]. Para Maria Sueli R. de Sousa e Pablo Cavalcante Costa, a educação jurídica em que predomina o formalismo e o método de aulas de análise de leis e jurisprudências, com apoio em manuais esquematizados e sem contato com uma reflexão social, condena estudantes e professores a um estado de reféns de uma estrutura fracassada e longe de entender e reproduzir o real objetivo do Direito[16, p. 134].

As críticas ao método de ensino jurídico, formulada especialmente por civilistas renomados, não são recentes. Há quase 50 anos, Antonio Chaves já afirmava que "um curso não pode mais circunscrever-se a um comentário das noções há mais de 60 anos cristalizadas no Código Civil, com a adjunção de algumas decisões jurisprudenciais, sem ao menos analisá-las, para verificar se são ou não conflitantes entre si" [17, p. 37] . Há um quarto de século, Paulo Luiz Netto Lôbo, referindo-se especificamente ao ensino do Direito de Família, já criticava a formação legalista e pouco científica de considerável parte dos docentes da disciplina, que levava a um "ensino acrítico, de exegese do Código, quando não de reação às mudanças lentamente absorvidas pelo legislador"[18, p. 325-326]. O referido autor também expunha o caricato exemplo do professor mero comentador de textos legais, despreparado para implementar um novo ensino jurídico e que não contribui para a produção criativa nem para o raciocínio crítico discente; nesse sentido, tal ensino não cumpre seu papel, "ensina mal e é deformante"[19, p. 337-340]. Luiz Fux apontou o curso jurídico enquanto um método de ensino comprometido com o "ser" e descomprometido com o "dever ser"; ademais, no processo de intelectualização dos profissionais, o estudante, em vez de indagador, é mero sujeito passivo de constatações e prisioneiro do tecnicismo. Desse modo, de acordo com o atual Ministro do STF, inegável "que o produto final deste processo de fabricação de um profissional resulte na formação de positivistas, os quais nas atividades jurídicas exercidas hão de revelar a obscuridade de suas culturas e o absenteísmo de suas sensibilidades" [20, p.174].

---

[13] STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e Ensino Jurídico em *Terrae Brasilis*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 46, p. 27-50, 2007.

[14] STRECK, Lenio Luiz. Ensino Jurídico e Pós-Graduação no Brasil: das Razões pelas quais o Direito não é uma Racionalidade Instrumental. *Revista Alcance – Eletrônica*, vol. 16, n. 1, p. 05-19, 2011.

[15] *Ibid*.

[16] SOUSA, Maria Sueli R. de; COSTA, Pablo Cavalcante. Carnavalização do Ensino Jurídico como Fuga de um *Habitus* Pinguinizado. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 8, n. 1, 2021.

[17] CHAVES, Antonio. Reformulação do ensino do direito civil. Novas técnicas. Um programa. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, [*S. l.*], v. 70, p. 37–78, 1975.

[18] LÔBO, Paulo Luiz Netto. Educação: o ensino do Direito de Família no Brasil. *In*: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (org.). *Repensando o Direito de Família*: Anais do I Congresso Brasileiro de Direito de Família. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

[19] *Ibid*.

[20] FUX, Luiz. O Novo Ensino Jurídico. *Revista da EMERJ*, v. 3, n. 9, 2000.

São diversas as sugestões para reforma do ensino jurídico. Ilustrativamente, há quem defenda maior utilização de metodologias ativas[21]. Tal proposta não é recente: Antonio Chaves já advogava pela modificação na mentalidade dos estudantes, que deveriam deixar de se aplicar nos estudos apenas na semana que precede aos exames, prática essa que leva ao esquecimento completo na semana subsequente; nesse sentido, o referido autor defendia que houvesse discussões proveitosas em sala de aula entre docentes e discentes, que somente poderiam ser estabelecidas se estes tivessem um mínimo de conhecimento que permitisse formar um ponto de partida para ulterior desenvolvimento[22, p. 47]. Para além disso, há quem defenda a necessidade de adaptação das grades curriculares a uma inteligência jurídica globalizada e cosmopolita, bem como aos avanços tecnológicos, como processamento de dados, canais de comunicação virtual e inteligência artificial, tudo isso no contexto de promoção da criatividade, de habilidades crítico-analíticas e de elevação do estudante ao protagonismo do processo de aprendizagem[23, p. 112-113].

Deve-se tomar cuidado para não se incorrer em um equívoco grave a partir das reflexões acima expostas. O ensino do Direito enfrenta problemas graves em sua metodologia, muito em razão do binômio repetição/memorização; todavia, não se pode abdicar do aspecto teórico-dogmático do currículo, focando-se exclusivamente em reflexões críticas. Como Jacinto Coutinho evidenciou, "não há Direito sem uma dogmática onde as palavras tenham um sentido aceito pela maioria, ainda que elas escorreguem e, de tanto em tanto, mereçam – e tenham – uma alteração de curso"[24, p. 01-02]. Para o referido autor, falar de dogmática, enquanto a descrição das regras jurídicas, não se trata dogmatismo, como muitos acabam confundindo – confusão conceitual esta que traz efeitos desastrosos para o Direito. De acordo com Fábio Konder Comparato, não é racional supor que no campo do Direito inexiste lugar para a análise conceitual, para as classificações sistemáticas e para o encadeamento rigoroso de proposições[25, p. 130].

Assim, para fins do presente artigo, depreende-se que o papel ideal do docente – em especial o de Direito Civil e, com base nas ilustrações aqui adotadas, o de Direito das Sucessões – é elaborar e executar um plano de curso que contemple (a) uma rigorosa fundamentação teórica do conteúdo a ser aprendido pelos estudantes; (b) as habilidades necessárias para aplicar as regras jurídicas (abstratas) à solução de problemas (concretos); e (c) a instigação do raciocínio crítico e o estímulo ao papel transformador do jurista diante de um sistema historicamente perpetuador de exclusões e desigualdades. Tal conclusão, em si mesma, parece óbvia; o grande problema é *como* atingir tais objetivos. É aí que esta pesquisa se utiliza da obra *How Learning Works* (HLW).

Os autores de HLW passaram aproximadamente três décadas consultando docentes de Universidades públicas e privadas, de diferentes disciplinas e diferentes culturas, recorrentemente encontrando problemas a respeito do aprendizado discente, por exemplo: por que os

[21] CASTRO, Eveline Lima de; SOUZA, Leticia Neves; BARRETTO, Raquel Figueiredo. Formação Docente para Novas Práticas no Ensino do Direito. *Ensino em Perspectivas*, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 1-5, 2021.

[22] CHAVES, Antonio. Reformulação do ensino do direito civil. Novas técnicas. Um programa. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, [*S. l.*], v. 70, p. 37–78, 1975.

[23] HOGEMANN, Edna Raquel. O Futuro do Direito e do Ensino Jurídico diante das Novas Tecnologias. *Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença*, [*S. l.*], v. 16, n. 1, p. 105-115, 2018.

[24] COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Dogmática Crítica e Limites Linguísticos da Lei. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 1-6, jan./dez. 2005.

[25] COMPARATO, Fabio Konder. Reflexões sobre o método do ensino jurídico. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [*S. l.*], v. 74, p. 119–138, 1979.

estudantes não conseguem aplicar o que eles aprenderam?; por que eles se prendem a compreensões equivocadas?; por que eles não se interessam por textos tão interessantes?; por que eles afirmam saber muito mais do que efetivamente sabem?; por que continuam a empregar as mesmas técnicas de estudo claramente ineficientes? A partir desses e de mais problemas, os autores desenvolveram sete princípios relativos ao aprendizado, que orientam docentes a uma compreensão (a) do porquê certas abordagens de ensino não são efetivas; (b) de como criar ou refinar abordagens e estratégias de ensino mais efetivas em contextos específicos; e (c) de como transferir e aplicar tais princípios a novos cursos[26, p. 02].

Destaque-se que, para os autores de HLW, o aprendizado é um *processo* que leva a uma *mudança*, que ocorre como resultado de uma *experiência* e aumenta o potencial tanto para uma melhor performance quanto para o aprendizado futuro. Nesse sentido, o aprendizado é um processo, não um produto; e se trata de um processo que se intersecciona com outros processos de desenvolvimento na vida do estudante. Além disso, o aprendizado leva a uma mudança nos conhecimentos, crenças, comportamentos ou atitudes prévias dos estudantes; afinal, estes não entram em sala de aula como *tabulas rasas*, mas com bagagens cognitivas, sociais e emocionais que influenciam o que eles valorizam, como eles percebem a si próprios e aos outros, e como eles participam do processo de aprendizagem[27, p. 03-04].

Partindo de tais pressupostos, os sete princípios desenvolvidos em *How Learning Works* são: (1) o conhecimento prévio dos estudantes pode ajudar ou prejudicar o aprendizado; (2) o modo como os estudantes organizam o conhecimento influencia como eles aprendem e aplicam o que eles sabem; (3) a motivação dos estudantes determina, direciona e sustenta o que eles fazem para aprender; (4) para desenvolver o domínio do conteúdo, os estudantes devem adquirir as habilidades do componente, praticar sua integração, e saber quando aplicar o que eles aprenderam; (5) a prática direcionada a objetivos, associada a *feedback* direcionado, aumenta a qualidade do aprendizado; (6) o atual nível de desenvolvimento do estudante interage com o clima – social, emocional e intelectual – do curso, com repercussões no aprendizado; e (7) para se tornarem aprendizes autônomos, os estudantes devem aprender a monitorar e ajustar as próprias abordagens ao aprendizado. A importância que aqui se dá ao trabalho desenvolvido em HLW decorre de a obra se fundamentar em pesquisa baseada em evidências, além da literatura científica abrangendo psicologia social, psicologia do desenvolvimento, psicologia cognitiva, antropologia, educação e estudos em diversidade[28, p. 03-07].

O presente trabalho focará no princípio 5, relativo aos impactos, no processo ensino-aprendizado, da prática das habilidades do componente curricular e do *feedback* associado a ela, bem como ao que o docente pode fazer a respeito de forma eficiente. Partindo de um marco teórico fundado em pesquisas sérias e em evidências científicas, e não meramente em ideologias, conselhos, práticas e velhos hábitos, as abordagens a seguir sugeridas podem contribuir para um melhor método do ensino jurídico.

[26] AMBROSE, Susan A.; BRIDGES, Michael W.; DIPIETRO, Michele; LOVETT, Marsha C.; NORMAN, Marie K. *How Learning Works*: Seven Research-Based Principles for Smart Teaching. San Francisco, USA: Jossey-Bass, 2010.
[27] AMBROSE, Susan A.; BRIDGES, Michael W.; DIPIETRO, Michele; LOVETT, Marsha C.; NORMAN, Marie K. *How Learning Works*: Seven Research-Based Principles for Smart Teaching. San Francisco, USA: Jossey-Bass, 2010.
[28] *Ibid*.

2 O PRINCÍPIO DE QUE A PRÁTICA DIRECIONADA A OBJETIVOS, ASSOCIADA A *FEEDBACK* DIRECIONADO, AUMENTA A QUALIDADE DO APRENDIZADO

O professor Orozimbo Barboza, que leciona Direito das Sucessões, sempre acreditou que seus estudantes precisam desenvolver três aptidões ao longo do curso: conhecer a teoria, os conceitos e a lei; refletir criticamente a respeito de como o *status quo* legislativo e jurisprudencial atende ou deixa de atender à tábua axiológica constitucional; e, por fim, aplicar as regras e princípios sucessórios para a solução de casos práticos, em especial, a partilha de bens em inventários. Por essa razão, ele passa três atividades avaliativas, cada uma relativa especificamente a uma das referidas aptidões. Em cada uma delas, o professor Orozimbo passa uma considerável quantidade de tempo corrigindo e escrevendo comentários individualizados a respeito dos equívocos cometidos pelos estudantes. Apesar disso, seus esforços parecem não produzir muito efeito, pois, mesmo após o *feedback* da primeira avaliação, a segunda e a terceira continuam com resultados muito ruins.

A professora Giselda Itabaiana, que leciona Direito das Sucessões, tem o costume de atribuir parte da pontuação final do componente curricular para a apresentação de seminários a respeito de temas emergentes ou polêmicos da matéria – como herança digital, alterações na legítima etc. Como está acostumada (e frustrada) com apresentações superficiais em semestres anteriores, ela sempre alerta aos estudantes para que foquem na argumentação jurídica e na fundamentação do ponto que estão defendendo, em vez de se preocuparem apenas em fazer *slides* bonitos e decorar falas meramente descritivas. Apesar disso, o resultado é sempre o mesmo: claramente os discentes se preocupam mais com o aspecto visual das apresentações, com falas meramente descrevendo o estado da arte das polêmicas trazidas, em vez de apresentarem e defenderem posições a respeito delas; em outras palavras, o conteúdo é sempre muito fraco. A professora Giselda se sente muito decepcionada, pois acredita ter sido clara ao dizer aos alunos o que esperava deles.

Nas duas situações descritas acima, tanto os docentes quanto os discentes parecem estar colocando tempo e esforço em suas atividades sem, contudo, colher os benefícios. Esse tempo e esse esforço estão sendo mal-empregados – o tipo de erro que nem professores nem estudantes podem se dar ao luxo de cometer. No primeiro caso, os alunos do professor Orozimbo começam a desenvolver o conhecimento teórico de Sucessões na primeira atividade, mas não têm outra oportunidade de os praticar e aperfeiçoar a partir dos *feedbacks*, na medida em que as demais avaliações abrangem aptidões com outras qualidades. Já no cenário da professora Giselda, ela pressupôs, razoavelmente, que seu alerta foi suficiente para demonstrar aos estudantes o que ela esperava deles; apesar disso, eles comumente precisam de mais orientação para saber como direcionar seus esforços, e de *feedback* para saber se tais esforços estão sendo corretamente empregados. Nesse sentido, o fato de haver, na classe da professora Giselda Itabaiana, apenas uma chance de colocar em prática (e de acertar) determinadas habilidades – no caso, apresentação oral de argumentação e defesa de uma posição – acaba diminuindo as possibilidades do aprendizado esperado[29, p. 122-124].

Depreende-se que tanto a prática quanto o *feedback* são cruciais para o aprendizado. Infelizmente, proporcionar prática suficiente e, a partir dela, dar *feedback* satisfatório exige

[29] *Ibid*.

um tempo significativo – que se trata de recurso escasso tanto para docentes quanto discentes. Com exceção de professores em regime de dedicação exclusiva (e, mesmo entre eles, apenas os extremamente bem-dispostos), é muito difícil visualizar uma situação em que a cada semana ou quinzena sejam corrigidas individualmente uma média de 40 atividades por turma, cada uma delas a respeito de vários conceitos do Direito das Sucessões, reflexões críticas da doutrina mais atualizadas ou apontando erros e acertos em relação a partilhas de bens relativamente complexas. Tendo isso em mente, é possível que os professores sejam mais eficientes no planejamento das oportunidades de os alunos praticarem e receberem *feedback*; em outras palavras, a solução é trabalhar de forma mais inteligente, não necessariamente trabalhar mais (ou mais pesado). Nesse sentido, nem toda prática ou *feedback* são iguais: existem meios mais e menos eficientes para ambos, e estudantes precisam de prática produtiva e de *feedback* efetivo. Surge, então, o princípio 05 de *How Learning Works*: a prática direcionada a objetivos, associada a *feedback* direcionado, aumenta a qualidade do aprendizado[30, p. 124-125].

Aqui, bem como em HLW, utiliza-se o termo "prática" no sentido de uma atividade na qual os estudantes utilizam seus conhecimentos ou habilidades, não necessariamente seus conhecimentos aplicativos. Reforce-se, para que não se incorra em uma indevida imprecisão conceitual: não se está falando aqui de prática estritamente no âmbito do que é tratado, por exemplo, nos componentes de Estágio Supervisionado. Assim, resolver um caso de partilha de bens em inventário é, evidentemente, uma oportunidade de prática, mas também responder a um questionário exclusivamente teórico-conceitual e fazer um relatório de leitura a respeito de textos-chave da matéria, com base em um estudo dirigido e respondendo a questões-chave que estimulem o raciocínio crítico, também se enquadram em tal categoria. Por outro lado, "*feedback*" é usado no sentido de informação dada aos alunos a respeito de seu desempenho e que possa guiar seus comportamentos futuros (o que estão acertando, onde estão errando, o que precisam estudar mais etc.). De todo modo, acredita-se que o potencial de ambos somente é plenamente alcançado quando prática e *feedback* são combinados de forma efetiva: focados no mesmo aspecto da performance do discente, este tem a chance de praticar e refinar novos conhecimentos e habilidades. Essa interação é um ciclo virtuoso: a prática enseja *feedback*, que guia a prática futura[31, p. 125-127].

Assim, para começar a reflexão, imagine-se que o docente passou à turma de Sucessões uma atividade consistente na resolução de um caso prático, qual seja, determinar como se dará a sucessão de determinado *de cujus*. Com base nas respostas dos estudantes, o professor pode indicar para alguns que precisam revisar regimes de bens, na medida em que não identificaram corretamente o que era patrimônio comum do casal e o que era patrimônio particular do morto; para outros, ele pode sugerir que revisem os efeitos do direito de representação, na medida em que não souberam dividir corretamente os bens dentro da estirpe de um herdeiro pré-falecido. Se os discentes efetivamente levarem a sério tais *feedbacks*, muito provavelmente não cometerão os mesmos equívocos na atividade seguinte, que é justamente o que se espera do processo ensino-aprendizado. De todo modo, é necessário compreender como tanto a prática quanto o *feedback* podem ser o mais eficientes possível, para que isso seja viável e verossímil para a prática docente. É o que se verá a seguir.

[30] *Ibid*.
[31] *Ibid*.

3 PRÁTICA: FOCO, GRAU DE DIFICULDADE E FREQUÊNCIA

Na seção anterior, verificou-se que é necessária uma combinação efetiva de prática e *feedback* para que se alcancem os resultados esperados do processo ensino-aprendizado. Na presente seção, serão trabalhados aspectos aos quais o docente deve se atentar, em relação à prática do conteúdo que proporciona aos discentes, para que o ensino e o desempenho sejam os melhores possíveis. Nesse contexto, a prática deve ser: (a) focada em um objetivo específico; (b) nivelada em um grau de dificuldade adequado para os estudantes; e (c) em quantidade e frequência suficientes[32, p. 127].

Colocar em prática determinados conhecimentos, por si só, não é garantia de um aprendizado efetivo. Este se consegue de forma muito mais eficiente com uma prática deliberada – direcionada a um objetivo específico – do que com uma genérica[33]. Ilustrativamente, se o professor nota que boa parte dos estudantes está com dificuldade em aplicar as regras da concorrência sucessória entre descendentes e cônjuge/companheiro supérstite no caso de regime da comunhão parcial de bens, haverá muito mais eficiência na assimilação de tal assunto caso se pratiquem vários exercícios focados especificamente nessa questão, em vez de usar a mesma quantidade de tempo para resolver menos situações mais complexas que englobem outros institutos de direito sucessório nos quais os alunos não têm demonstrado problemas (e.g., direito de representação e exclusão por indignidade). Objetivos específicos proporcionam aos estudantes o foco necessário para o aprendizado, o que leva a mais tempo e energia dedicados àquela área em que se precisa de mais atenção. Ademais, havendo um objetivo específico de aprendizado – no caso mencionado, saber partilhar herança entre viúvo e descendentes do morto, quando o regime de bens era o da comunhão parcial – permite que se monitore (e ajuste) o progresso em direção à meta estabelecida[34, p. 128].

Um desafio significativo em proporcionar a prática direcionada a um objetivo específico consiste no fato de que docentes comumente consideram que estão estabelecendo uma meta focal evidente, quando, na verdade, não estão. Imagine-se o professor de Sucessões que inclui entre seus objetivos do plano de ensino "aprender a partilhar heranças"; oras, não deixa de ser uma meta, todavia, não é específica e clara o bastante para que os estudantes – que são iniciantes na matéria – saibam tudo o que é necessário para que se alcance tal objetivo. Ou, de forma mais específica, relembre-se que o professor Orozimbo Barboza queria que os seus estudantes, na segunda atividade, refletissem criticamente a respeito de como o *status quo* legislativo e jurisprudencial atende ou deixa de atender à tábua axiológica constitucional. Para ele, é patentemente óbvio a que isso se refere; por outro lado, para quem está começando a estudar o assunto, trata-se de objetivo muito vago e aberto a interpretações múltiplas que não necessariamente aquela majoritariamente adotada (e esperada) pelo docente.

Quando o professor não articula claramente os objetivos esperados com a prática, torna-se difícil para os estudantes saber *o que* ou *como* praticar. Recomenda-se que o docente forneça especificações concretas a respeito do que os discentes devem fazer, de forma que eles possam interpretar e seguir corretamente. Além disso, com objetivos formulados de forma clara e precisa, o desempenho dos estudantes pode ser observado e medido tanto pelo professor quanto por eles próprios, o que facilita o *feedback* e a própria autopercepção da

[32] *Ibid*.
[33] *Ibid*.
[34] *Ibid.*

evolução ou das dificuldades – tudo isso em favor do melhoramento da performance e do aprendizado[35, p. 129]. Assim, em vez de o docente simplesmente passar um caso pedindo que os discentes digam como se dará a partilha da herança, ele pode especificar quais objetivos ele pretende alcançar com aquela prática: que os alunos determinem quais bens comporão o patrimônio sucessível; quem será chamado a suceder e a que título (legítimo ou testamentário); quem pode e quem não pode receber herança; quem quer e quem não quer receber; se há ou não causas de invalidade e ineficácia testamentária; se há ou não herdeiros necessários; e assim por diante.

Ocorre que especificar objetivos para a prática não é suficiente; para que esta tenha um efeito significativo no processo ensino-aprendizado, ela deve estar em um nível adequado de dificuldade para os estudantes. Em outras palavras, a prática não deve ser difícil demais, a ponto de ser tão desafiadora que o estudante se esforce excessivamente, cometa muitos erros e acabe desistindo; e, ao mesmo tempo, ela não deve ser fácil demais, no sentido de o aluno alcançar a meta de aprendizado sem muita dificuldade e, portanto, sem o esforço necessário para desenvolver suas habilidades. Resumidamente, o objetivo deve ser razoável e, ao mesmo tempo, desafiador[36, p. 130-131]. No mesmo sentido, encontrar o nível adequado de dificuldade para a prática proporcionada aos discentes ajuda a mantê-los motivados: de um lado, se o desafio é grande demais, eles podem ter uma expectativa de jamais ter sucesso, tornando-se desengajados e apáticos; por outro lado, se há uma expectativa positiva de sucesso, há uma tendência de que perseverem na persecução dos objetivos estabelecidos[37, p. 133].

Assim, um professor bem-intencionado pode passar para seus alunos um caso prático bem complexo, envolvendo simultaneamente basicamente todos os institutos de direito sucessório trabalhados até então no semestre (e.g., *droit de saisine* e fixação da lei que rege a sucessão; cessão de direitos hereditários; legitimação para suceder; aceitação e renúncia; exclusão por indignidade; ordem de vocação hereditária; concorrência sucessória etc.). A complexidade do caso elaborado não é buscando dificultar a vida dos estudantes nem aumentar o grau de reprovação; pelo contrário, trata-se de alertar para as complicações que enfrentarão ao resolver situações reais na prática da advocacia sucessória, por exemplo, além da motivação de privilegiar o estudo de todo o conteúdo. Ocorre que o docente pode dedicar tanta criatividade na elaboração de tal situação prática que os discentes, ao se depararem com ela, podem se sentir desmotivados achando que jamais conseguirão responder corretamente – e muitos sequer irão tentar, por si próprios, resolver a questão, buscando no máximo copiar dos colegas um esboço de solução. A boa intenção do professor, nesse cenário, gera um efeito inesperado e indesejado; talvez, se tivesse elaborado um caso mais simples, a grande maioria teria efetivamente se engajado na tentativa de aprender como o resolver.

Para além de foco em objetivo específico e um grau adequado de dificuldade, os estudantes precisam da quantidade suficiente de prática para que os benefícios desta sejam efetivamente verificados. Tais benefícios se acumulam gradualmente, o que exige mais do que uma única oportunidade para praticar cada habilidade do componente curricular. Isso representa um desafio significativo no processo de ensino-aprendizado, considerando os limites de tempo (e de trabalho!) impostos dentro de um semestre letivo. Ilustrativamente, na situação

[35] *Ibid.*
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*

do professor Orozimbo Barboza, descrita na seção 2, cada habilidade (teórica, crítica e aplicativa) somente foi colocada em prática uma vez; mesmo com o *feedback* detalhado do docente, é difícil que os discentes tenham ganhado proficiência e fluência no manejo de tais habilidades. De fato, de modo geral, leva-se muito mais do que uma tentativa para se aprender algo novo, especialmente se o objetivo é que o conhecimento seja internalizado, retido por um longo período e utilizado em novos contextos[38, p. 133-134].

Resumidamente, os estudantes precisam de prática que seja em quantidade suficiente, focada em um objetivo específico e nivelada em um grau de dificuldade adequado. Tudo isso lhes ser proporcionado é necessário para que dominem o conteúdo, mas não suficiente; o aprendizado depende, ainda, de orientação a respeito do desempenho, do que se está fazendo certo ou errado. É aí que entra o imprescindível papel do *feedback*, que será discutido na seção seguinte.

4 *FEEDBACK*: CONTEÚDO E *TIMING*

Identificou-se na seção anterior que a prática é necessária, mas não suficiente para que se alcancem os objetivos do processo ensino-aprendizado. Também se faz necessário que ela seja coordenada com um *feedback* direcionado para que os estudantes atinjam o nível de desempenho que é desejado. Um *feedback* efetivo dá a eles informação a respeito do seu atual estado de conhecimento e performance que pode guiá-los no seu trabalho em direção ao objetivo de aprendizado. Em outras palavras, com base em um retorno bem dado a respeito de suas práticas, os discentes podem saber *o que* estão compreendendo ou não acerca da matéria; *onde* sua performance está indo bem ou mal; e *como* eles podem direcionar seus esforços subsequentes[39, p. 137].

Imaginem-se dois alunos que têm a mesma concepção equivocada de que, tendo sido o casamento celebrado no regime da separação convencional, o cônjuge sobrevivente não partilha herança com os descendentes do *de cujus*; isso os leva a resolver uma atividade prática de forma incorreta, na medida em que apontaram erroneamente a partilha dos bens do morto sem nela incluir o viúvo. Considere-se, agora, que cada um dos estudantes tenha recebido *feedback* da referida atividade em um tempo diferente e com conteúdo diverso. O primeiro retorno, dado em relação a uma atividade passada para casa (depois de pelo menos uma semana depois de ter sido entregue ao professor), apenas apontou que a resposta estava errada como um todo e atribuindo uma nota proporcional ao equívoco; o discente não conseguiu identificar onde errou e se sentiu perdido no assunto de maneira geral. Enquanto isso, no segundo caso, a prática tinha sido realizada em sala de aula e o retorno dado rapidamente, permitindo que o estudante identificasse e corrigisse suas noções distorcidas do conteúdo, estando mais preparado para práticas subsequentes. Depreende-se, das duas situações, que o segundo estudante provavelmente está mais bem munido das informações para transitar entre os variados regimes de bens no momento de identificar concorrência sucessória entre cônjuge supérstite e descendentes do falecido.

Os exemplos acima demonstram que o *feedback* exige dois elementos em equilíbrio para que torne o aprendizado mais efetivo e eficiente: conteúdo e *timing*. Primeiramente, ele

[38] *Ibid.*
[39] *Ibid.*

deve comunicar aos discentes em que ponto eles estão em relação aos objetivos de ensino e o que é necessário fazer para melhorar e alcançar tais metas. Em segundo lugar, o *feedback* deve proporcionar informação em um momento no qual os estudantes possam fazer o melhor uso dela, sempre com base nos objetivos de aprendizado e na estrutura das atividades que são passadas[40, p.138].

Em relação ao conteúdo, o *feedback* é mais efetivo quando (a) comunica explicitamente aos alunos a respeito de aspectos específicos da sua performance em relação a objetivos específicos de aprendizado e (b) proporciona informação que ajuda os discentes a progredir em direção a alcançar tais objetivos. Trata-se de um retorno dado pelo docente que direciona o aprendizado subsequente dos estudantes e é designado *feedback* formativo – em oposição ao *feedback* sumativo, aquele que simplesmente dá, por exemplo, uma nota. Em outras palavras, é necessário fazer muito mais do que dizer se a resposta à atividade está certa ou errada; é necessário, para se dar um *feedback* efetivo, oferecer ao discente um comparativo de como o seu atual desempenho está em relação àquele que se espera, bem como auxiliar a encontrar ajustes que possam o ajudar a alcançar os resultados desejados. Dar uma nota à avaliação informa, de algum modo, ao estudante o grau da sua performance em relação aos critérios do docente, contudo, não explica *quais* objetivos de ensino foram alcançados nem *como* o foram[41, p. 139-140]. Para um professor de Sucessões, evidentemente é muito mais fácil observar diretamente o resultado da partilha, verificar se a resposta corresponde àquela esperada e atribuir uma pontuação correspondente ao grau de acerto; os mais preguiçosos (*rectius*, os menos adeptos à parte trabalhosa da atividade didática), talvez, recorram a questões de múltipla escolha. Isso, porém, ajuda muito pouco o estudante a identificar suas limitações de aprendizado e em que pontos ele deve reforçar os estudos para práticas subsequentes. É imprescindível apontar se houve equívocos na definição objetiva da sucessão (o que compunha o patrimônio sucessível) e no aspecto subjetivo (quem pôde e quis – ou não – aceitar o chamado à sucessão), além de questões relacionadas, por exemplo, à sucessão testamentária. Fazer isso de aluno em aluno, de partilha em partilha, dá muito trabalho, todavia, é para isso que o docente do direito sucessório exerce o seu mister.

Por outro lado, em sentido diametralmente oposto, dar *feedback* em excesso a respeito da atividade não é, necessariamente, algo eficiente. Afinal, muita informação pode sobrecarregar os estudantes, tornando-se um empecilho para a adequada comunicação a respeito de quais aspectos do desempenho deles estão se desviando mais dos objetivos de ensino e, consequentemente, precisam de mais foco e esforço no momento. A ideia é oferecer comentários mais diretos que indiquem os tópicos prioritários nos quais os discentes devem direcionar sua atenção nos estudos subsequentes para corrigir a rota de aprendizado. Essa é a ideia do *feedback* direcionado: *direcionado* justamente a informações prioritárias a respeito de como aperfeiçoar o desempenho em práticas futuras[42, p. 140-141]. Nesse sentido, o docente de Sucessões bem-intencionado (como o professor Orozimbo Barboza, mencionado na seção 2) que gasta muito tempo com longos *feedbacks* individualizados pode estar realizando uma atividade contraproducente. Ao apontar que o discente precisa revisar regime de bens, teoria das invalidades, disposições gerais do direito sucessório, ordem de vocação hereditária, concorrência sucessória, direito de representação, capacidade e legitimidade testamentária, causas de indignidade e de deserdação, regras processuais do inventário e da partilha etc., tudo ao mesmo

[40] *Ibid*.
[41] *Ibid*.
[42] *Ibid.*

tempo, o professor pode estar simplesmente criando uma barreira cognitiva intransponível para o aluno, que pode se ver paralisado diante de tantos aspectos nos quais se encontra deficitário. Ainda que, de fato, o estudante esteja deixando a desejar em tudo isso, é mais produtivo que o docente indique um ou dois tópicos principais que demandam atenção prioritária – diga-se, ilustrativamente, regime de bens e ordem de vocação hereditária – antes de que os demais problemas sejam trabalhados de forma específica.

Relembre-se, ainda, na esteira da seção anterior, que os benefícios do *feedback* somente são plenamente alcançados se, e somente se, ele direciona adequadamente a prática subsequente dos discentes e, cumulativamente, os estudantes têm a oportunidade de incorporar tais retornos do docente em mais atividades práticas. Apenas ler o *feedback*, sem a oportunidade de treinar novamente as habilidades a partir do redirecionamento recebido, parece ser pouco frutífero[43, p. 141]. Por essa razão, realizar apenas uma atividade relacionada a cada conteúdo ou habilidade – diga-se, por exemplo, fazer com que a segunda avaliação do semestre não seja cumulativa e cobre apenas tópicos de sucessão testamentária –, além de ser a formalização de um pacto da mediocridade e de não corresponder de modo algum à realidade que os discentes encontrarão fora dos muros da faculdade, é prejudicial à adequada assimilação das correções realizadas em relação à primeira prova, que cobriu especificamente a sucessão legítima.

Em relação ao *timing* do *feedback*, deve-se prestar atenção a duas questões: (a) a quão rapidamente ele é dado – em geral, quanto mais rápido, melhor; e (b) a quão frequentemente ele é oferecido – comumente, quanto mais frequente, melhor. Pense-se em um mecanismo de GPS: ele pouco seria útil caso a única informação que fornecesse ao motorista fosse apenas no sentido de este, ao final do percurso, ter chegado, ou não, ao destino correto. Assim, geralmente, *feedback* mais frequente leva a um aprendizado mais eficiente, na medida em que ajuda os discentes a se manterem na rota esperada de aprendizado, além de identificarem e corrigirem seus equívocos antes de estes se tornarem cognitivamente enraizados. Evidentemente, sabe-se que restrições de tempo e de quantidade de trabalho tornam esse cenário ideal bem difícil de ser colocado em prática; apesar disso, mesmo um *feedback* mínimo, em especial se dado cedo, pode ajudar os alunos a terem um senso do que estão compreendendo ou não[44, p. 142]. Nesse sentido, o professor de Sucessões pode, após apresentar cada instituto sucessório e suas principais regras, passar para a turma como um todo um pequeno e simples caso prático e pedir que a sua solução, com base no que acabou de ser exposto, seja dada pelos estudantes em poucos minutos; aqueles que não conseguirem chegar a uma conclusão, ou que tiverem deduzido uma resposta incorreta, saberão que assimilaram incorretamente o conteúdo e precisarão focar naquilo para um melhor entendimento futuro. Ilustrativamente, pense-se em um docente que acabou de lecionar as regras de rompimento do testamento e passa um caso em que o sujeito, que testou quando já tinha uma filha, ganha um novo filho depois de ter feito aquele testamento; a pergunta passada à turma é se haverá ou não o rompimento daquele ato de última vontade. Aqueles discentes que responderem em sentido positivo, ou que não souberem a resposta, terão a noção imediata de que houve elementos importantes a respeito da regulamentação do instituto que eles não captaram e que, portanto, precisarão ser revisados com mais foco antes do prosseguimento dos estudos da matéria.

[43] *Ibid.*
[44] *Ibid*.

Note-se que se trata de *feedback* orientador para toda a turma e que consumiu poucos minutos da aula e pouco tempo do docente.

5 MÉTODOS DIDÁTICOS PARA PROPORCIONAR PRÁTICA E *FEEDBACK* DIRECIONADOS

Identificou-se nas seções anteriores que o docente deve proporcionar, aos seus discentes, oportunidades de praticar as habilidades do componente de modo focado em objetivos específicos do processo ensino-aprendizado, em um nível de dificuldade apropriado para eles e em uma quantidade e frequência suficientes para a assimilação gradual de tais habilidades. Do mesmo modo, o professor deve, em relação às referidas práticas, dar um *feedback* com informações adequadas para orientar os estudantes no progresso em direção às metas de aprendizado, especificamente em um tempo e frequência apropriados para tanto.

Na presente seção, serão vistas algumas estratégias propostas em *How Learning Works*, aplicáveis ao ensino do Direito das Sucessões, para colocar em movimento tais ideias. Ressalve-se que não se trata de uma panaceia, uma solução aplicável a todas as instituições (públicas ou privadas). Qualquer pretensão universalizante seria inadequada, pelo menos por dois motivos: por se tratar de um referencial que parte de uma realidade alienígena; e porque abstrações sempre deixam de levar em considerações peculiaridades e individualidades. No entanto, as referidas estratégias são ideias das quais se pode partir e as quais podem ser aperfeiçoadas, com base em particularidades locais, para o aproveitamento adequado do ensino sucessório brasileiro.

Em primeiro lugar, se a prática deve ser nivelada em um grau de dificuldade apropriado aos estudantes, o docente deve medir em que nível os seus discentes se encontram. Os alunos chegam ao componente curricular com um espectro de conhecimento prévio, assim como habilidades e competências; uma análise inicial, logo no começo do semestre, é útil para avaliar os pontos fortes e fracos deles, para que se saiba de fato em que ponto da escada do conhecimento os estudantes estão – e não onde o professor deseja que eles estejam[45, p. 145]. Dessa forma, logo no início de Sucessões, o docente pode fazer um breve questionário para que conceitos de Parte Geral, Direitos Reais e Direito de Família sejam definidos, ou para que problemas relativamente simples de tais componentes sejam resolvidos; isso trará informações bastante úteis a respeito de que ponto os discentes estão partindo. Do mesmo modo, evitará que déficits relacionados a, por exemplo, teoria das invalidades agravem as dificuldades específicas relacionadas à assimilação do conteúdo próprio de sucessão testamentária; problemas em pontos distintos exigem soluções distintas.

Além disso, recomenda-se que o professor seja o mais explícito possível acerca de seus objetivos de ensino-aprendizado para o componente curricular como um todo, para cada aula e para cada atividade, em particular. Sem tais metas expressamente especificadas, os estudantes comumente recorrem às próprias presunções para decidirem como investirão o próprio tempo de estudo – correndo o risco de o fazerem de forma ineficiente. Por outro lado, havendo objetivos claramente articulados pelo docente, os discentes sabem quais são as expectativas para eles, então podem as usar para orientar a própria prática. Preferencialmente, as metas devem ser claras e formuladas em termos no sentido do que os alunos devem estar

[45] *Ibid*.

aptos a fazer ao concluir a atividade ou o componente[46]. Desse modo, simplesmente colocar como objetivo esperado "partilhar heranças", por exemplo, aparenta ser algo pobre, preguiçoso e insuficiente demais. Melhor parece ser estipular metas mais concretas, no estilo "identificar os bens que compõem o patrimônio hereditário"; "organizar os familiares do morto conforme a ordem de vocação hereditária"; "verificar o cumprimento das regras de validade testamentária", entre outras.

O docente deve, ainda, proporcionar o máximo possível de oportunidades para que os discentes pratiquem as habilidades que devem adquirir no componente curricular. Como visto, o aprendizado se acumula gradualmente com a prática; por esse motivo, há melhores resultados decorrentes de mais atividades de menor tamanho ou abrangência do que de uma única avaliação de tamanho ou abrangência maior. Com mais oportunidades de praticar, os estudantes podem refinar suas habilidades, em especial com base nos *feedbacks* recebidos; por outro lado, uma única oportunidade de praticar tende a ser insuficiente para que eles desenvolvam suas habilidades, notadamente na medida em que não terão a chance de incorporar o *feedback* em atividades subsequentes[47, p. 146]. É tentador passar o mínimo de tarefas, tanto por questões de tempo e de trabalho com as correções quanto pela impopularidade entre o corpo discente gerada pelo excesso de coisas para fazer. Semelhantemente, pode ser intuitivo para o professor fazer uma única partilha de bens envolvendo o maior número de assuntos possível (cessão de direitos hereditários, testamento, herdeiros pré-falecidos e pós-mortos ao *de cujus*, exclusão por indignidade, deserdação, substituições testamentárias etc.), considerando a complexidade das situações que seus alunos encontrarão no "mundo real" – afinal, ele pode considerar que apenas os está preparando para a vida como ela é. Apesar de tudo isso, um maior número de tarefas menores de menor escopo cada, com variedade de assuntos cobrados por atividade – por exemplo, em uma cobrando apenas concorrência do cônjuge com ascendentes, enquanto outra cobrando apenas substituição fideicomissária, e em outra caducidade dos legados – pode permitir uma melhor incorporação dos *feedbacks* (e, portanto, do conteúdo da matéria) ao longo do semestre.

Uma sugestão interessante consiste em o docente fornecer aos discentes exemplos ou modelos da performance que ele espera deles. Compartilhar exemplos de atividades feitas anteriormente por outros estudantes pode ajudar os atuais alunos a ver como o desempenho esperado pode ser efetivamente colocado em prática. Isso é potencializado, ainda, quando o professor destaca quais elementos do modelo de atividade são particularmente positivos[48, p.147]. Desse modo, melhor do que ele próprio resolver uma partilha em inventário passada em semestres anteriores, o professor pode trazer a cópia de uma avaliação à qual foi atribuída nota máxima, demonstrando o passo-a-passo adotado pelo discente autor daquela prova. Torna-se mais evidente para os alunos, assim, como se chegar a uma solução robusta para a partilha da herança, iniciando-se pela identificação dos elementos subjetivos e objetivos da sucessão, até identificar quem vai ficar com quanto e por quê – tudo isso com base no raciocínio demonstrado por um par deles. Em complemento ao compartilhamento de modelos de desempenho esperado, o docente pode, ainda (com cautela e de forma anônima), mostrar

[46] *Ibid*.
[47] *Ibid*.
[48] *Ibid*.

aos alunos aquilo que ele *não* quer deles; ou seja, contrastar os exemplos positivos com negativos, com equívocos comuns que estudantes cometeram no passado, explicando os motivos de determinadas atividades entregues no passado não terem logrado sucesso[49, p. 147-148].

Para tornar mais eficiente o *feedback*, recomenda-se que o professor se atente a padrões de erro cometidos pelos estudantes. Certos equívocos são comumente compartilhados por boa parte do corpo discente em determinado componente curricular; uma vez identificados, o *feedback* pode ser dado à turma como um todo, inclusive de forma preventiva, ou seja, antes mesmo de a atividade ser realizada[50, p. 148-149]. Ilustrativamente, são extremamente frequentes erros relacionados à partilha de herança entre descendentes do *de cujus* e cônjuge ou companheiro no caso de regime da comunhão parcial – situação em que só há concorrência sucessória em relação aos bens particulares do morto, mas que os alunos geralmente atribuem erroneamente ao consorte parcela de todo o patrimônio hereditário. Do mesmo modo, outro padrão frequente de erro é a aplicação das regras de concorrência sucessória do cônjuge ou companheiro com os descendentes, diferenciadas conforme o regime de bens, aos casos de divisão do consorte com os ascendentes do falecido, em que a divisão independe do regime de bens. Na medida em que boa parte da turma tende a cometer tais equívocos, o professor pode os endereçar de forma coletiva, poupando tempo e esforço, direcionando todos os alunos para que não errem na aplicação das regras legais e desenvolvam corretamente as habilidades de partilha sucessória.

Nesse mesmo sentido, o docente deve se lembrar que nem todo *feedback*, para ser produtivo e efetivo, necessita ser individualizado; pelo contrário, nada há de errado com aquele fornecido de forma coletiva. Identificando os erros mais comuns, poupa-se tempo e se dá um retorno mais rapidamente e efetivamente. Por outro lado, toda a turma se beneficia simultaneamente ao ser exposta a exemplos de atividades cujo desempenho foi de excelência[51, p. 150]. Assim, após uma avaliação, o professor pode concisamente expor, por exemplo, que a maior parte da turma se equivocou ao colocar que os herdeiros-representantes tinham recebido herança por cabeça, e não por estirpe, demonstrando a todos como esperava que tal partilha deveria ser realizada.

Uma recomendação pertinente se trata de o professor equilibrar, em seu retorno ao aluno, os pontos fortes e fracos do desempenho na atividade. Estudantes, de modo geral, não têm consciência precisa do progresso que estão fazendo; consequentemente, comunicar a eles em que pontos estão indo bem é tão importante quanto informar as áreas em que eles não estão tendo compreensão adequada ou necessitam de melhora. O *feedback* negativo indica quais aspectos precisam ser ajustados (e de que forma); o positivo, por outro lado, aponta quais elementos do aprendizado e da performance devem ser mantidos e desenvolvidos. Ademais, o retorno positivo tem o potencial de estimular o senso de eficácia do discente, aumentando a sua motivação[52, p. 149-150]. Nesse contexto, imagine-se que um aluno consegue, sem problemas, identificar quais bens devem ser trazidos à colação, e de que forma o fazer, mas, ao mesmo tempo, está com muita dificuldade acerca de como igualar os quinhões, além de como proceder à apuração do excesso e à redução da liberalidade. Com base no desempenho revelado na atividade, o professor deve, obviamente, orientá-lo a revisar e reforçar as respectivas regras que foram objeto de erro; entretanto, assegurar explicitamente que parte do conteúdo

[49] *Ibid*.
[50] *Ibid*.
[51] *Ibid*.
[52] *Ibid*.

está sendo tratado de forma adequada ajuda o discente a não se sentir totalmente perdido nem desmotivado. Tal estudante, consciente pelo retorno do professor do fato de que já tem o domínio do básico de colação, sentir-se-á mais seguro para focar seus esforços subsequentes naquela parte específica da regulamentação em que seu conhecimento está mais fraco.

Um fator importante a ser observado pelo docente consiste em proporcionar aos discentes várias oportunidades para que *feedback* seja ofertado com frequência. Evidentemente, isso exige várias oportunidades para que os estudantes coloquem em prática seu conhecimento e suas habilidades acerca da matéria. Como já mencionado, várias tarefas de menor tamanho e escopo são mais eficazes do que uma única oportunidade – ainda que mais extensa e profunda – de se praticar o conteúdo do componente curricular[53, p. 150]. Pequenos casos práticos após a exposição de cada instituto sucessório são uma estratégia interessante para que os estudantes tenham uma mínima noção de terem compreendido ou não, de forma dinâmica, a teoria que acabou de lhes ser apresentada. Pequenas atividades e breves estudos dirigidos, focados em conceitos e aplicações rápidas das regras sucessórias vistas a cada aula, ajudam na fixação gradual do conteúdo.

Por fim, uma abordagem instigante que o professor pode adotar é requerer dos alunos que especifiquem, a cada atividade, de que maneira os *feedbacks* dados anteriormente contribuíram para o desenvolvimento dos estudos e impactaram o processo ensino-aprendizado. Afinal de contas, só faz sentido investir tempo e trabalho no *feedback* direcionado se os estudantes refletem a seu respeito e efetivamente o incorporam em sua prática para aperfeiçoar seu desempenho[54, p. 151-152]. Desse modo, por exemplo, após o encerramento das atividades relacionadas às disposições gerais do direito sucessório e à sucessão legítima, o docente pode requerer que os discentes explicitamente apontem, em suas atividades de sucessão testamentária, de que forma os retornos recebidos anteriormente no semestre os têm ajudado até então. Isso é interessante, inclusive, para que se faça uma conexão completa entre as diferentes tarefas e unidades do semestre letivo, bem como para se ter uma certeza maior de que está havendo a tão desejada incorporação gradual do conhecimento e das habilidades do componente.

■ CONCLUSÃO

Neste artigo, identificou-se uma crise tríplice do ensino jurídico brasileiro: científico-ideológica, político-institucional e metodológica. Focou-se no problema da metodologia do ensino do Direito, em especial no papel do docente no processo ensino-aprendizado. Verificou-se como a obra *How Learning Works* pode contribuir para uma renovada metodologia do ensino jurídico brasileiro, a partir do estudo do Direito das Sucessões.

Observou-se que tanto a prática quanto o *feedback* são cruciais para o aprendizado. Notou-se que proporcionar prática suficiente e, a partir dela, dar *feedback* satisfatório exige

[53] *Ibid*.
[54] *Ibid*.

um tempo significativo. Depreendeu-se que existem meios mais e menos eficientes para ambos, e que a prática direcionada a objetivos, associada a *feedback* direcionado, aumenta a qualidade do aprendizado.

Anotou-se que a prática deve ser focada em um objetivo específico. Ademais, inferiu-se que ela deve ser nivelada em um grau de dificuldade adequado para os estudantes. Da mesma maneira, notou-se que a prática deve ser proporcionada aos alunos em quantidade e frequência suficientes para que internalizem gradualmente o conhecimento.

Verificou-se que o *feedback* é mais efetivo quando comunica explicitamente aos alunos a respeito de aspectos específicos da sua performance em relação a objetivos específicos de aprendizado. Identificou-se que o *feedback* também é mais eficiente quando proporciona informação que ajuda os discentes a progredir em direção a alcançar tais objetivos. Ressaltou-se que, quanto mais rápido dado o *feedback*, melhor. Notou-se, do mesmo modo, que, quanto mais frequentemente os retornos são dados, melhor também.

Por fim, sugeriram-se estratégias para prática e *feedback* direcionados a uma melhor didática do Direito das Sucessões.

REFERÊNCIAS

AMBROSE, Susan A.; BRIDGES, Michael W.; DIPIETRO, Michele; LOVETT, Marsha C.; NORMAN, Marie K. *How Learning Works*: Seven Research-Based Principles for Smart Teaching. San Francisco, USA: Jossey-Bass, 2010.

CARVALHO, Nathalie de Paula. Uma análise do ensino jurídico no Brasil. *Revista Jurídica da FA7*, Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 249-260, abr. 2011.

CASTRO, Eveline Lima de; SOUZA, Leticia Neves; BARRETTO, Raquel Figueiredo. Formação Docente para Novas Práticas no Ensino do Direito. *Ensino em Perspectivas*, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 1-5, 2021.

CHAVES, Antonio. Reformulação do ensino do direito civil. Novas técnicas. Um programa. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, [*S. l.*], v. 70, p. 37–78, 1975.

COMPARATO, Fabio Konder. Reflexões sobre o método do ensino jurídico. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, [*S. l.*], v. 74, p. 119–138, 1979.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Dogmática Crítica e Limites Linguísticos da Lei. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 1-6, jan./dez. 2005.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. Mercado de Trabalho e Ensino Jurídico. *Revista Forum Educacional*, v. 7, n. 1, 1983.

FUX, Luiz. O Novo Ensino Jurídico. *Revista da EMERJ*, v. 3, n. 9, 2000.

GOMES, Luiz Flávio. *A crise (tríplice) do ensino jurídico***.** 2008. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29134-29152-1-PB.pdf. Acesso em: 15 maio. 2024.

HOGEMANN, Edna Raquel. O Futuro do Direito e do Ensino Jurídico diante das Novas Tecnologias. *Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença*, [*S. l.*], v. 16, n. 1, p. 105-115, 2018.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Educação: o ensino do Direito de Família no Brasil. *In*: PEREIRA, Rodrigo da Cunha (org.). *Repensando o Direito de Família***:** Anais do I Congresso Brasileiro de Direito de Família. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

NEVES, Rita de Araújo. O ensino jurídico e o reconhecimento de sua crise. *JURIS - Revista da Faculdade de Direito*, [*S. l.*], v. 11, p. 111–122, 2008.

REALE JUNIOR, Miguel. Criação e Degenerescência do Ensino Jurídico. *Revista USP***,** n. 100, p. 87-96, 2014.

SOUSA, Maria Sueli R. de; COSTA, Pablo Cavalcante. Carnavalização do Ensino Jurídico como Fuga de um *Habitus* Pinguinizado. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 8, n. 1, 2021.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e Ensino Jurídico em *Terrae Brasilis*. *Revista da Faculdade de Direito UFPR,* Curitiba, v. 46, p. 27-50, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. Ensino Jurídico e Pós-Graduação no Brasil: das Razões pelas quais o Direito não é uma Racionalidade Instrumental. *Revista Alcance – Eletrônica*, vol. 16, n. 1, p. 05-19, 2011.