Organizadores:
Emílio Peluso Neder Meyer
Juliana Cesario Alvim Gomes
Isabela Almeida do Amaral

CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E DESIGUALDADES:

ANAIS DO IV SEMINÁRIO DA ICON-S BRASIL

VOLUME II:

Esfera pública, direitos fundamentais e desigualdades

ICON·S BRAZIL
EXPERT EDITORA DIGITAL
CNPq

Os dois volumes de Constitucionalismo, democracia e desigualdades reúnem artigos apresentados no IV Seminário Internacional da ICON-S Brasil, realizado pela primeira vez na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em agosto de 2026. Escritos por pesquisadoras e pesquisadores de diferentes gerações e instituições, os textos enfrentam algumas das questões mais urgentes do direito público contemporâneo: o lugar das cortes na defesa da democracia, os limites da jurisdição constitucional, a regulação das plataformas digitais, a desinformação e as desigualdades de raça, gênero, classe e território que atravessam a promessa constitucional de 1988.

O segundo volume, "Esfera pública, direitos fundamentais e desigualdades", investiga quem consegue, de fato, tomar parte na vida democrática e usufruir dos direitos que a Constituição promete.

ISBN 978-65-6006-341-9

CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E DESIGUALDADES:

ANAIS DO IV SEMINÁRIO DA ICON-S BRASIL

VOLUME II:

Esfera pública, direitos fundamentais e desigualdades

Direção Executiva: Luciana de Castro Bastos
Direção Editorial: Daniel Carvalho
Diagramação e Capa: Editora Expert
A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor

Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. https://br.creativecommons.org/
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

A Expert Editora, bem como a organização da obra não se responsabilizam por quaisquer posições, opiniões e condutas compartilhadas nesta obra, sendo o conteúdo dos capitulos de responsabilidade exclusiva de seus respectivos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M613c Meyer, Emílio Peluso Neder; Gomes, Juliana Cesario Alvim; Amaral, Isabela Almeida do (organizadores)
Constitucionalismo, democracia e desigualdades : anais do IV Seminário da ICON-S Brasil. Volume II : esfera pública, direitos fundamentais e desigualdades / Emílio Peluso Neder Meyer, Juliana Cesario Alvim Gomes e Isabela Almeida do Amaral (organizadores). – Belo Horizonte : Expert Editora Digital, 2026.
911 p.

ISBN: 978-65-6006-341-9
Modo de acesso: https://experteditora.com.br

1. Direito constitucional – Congressos. 2. Constitucionalismo. 3. Direitos fundamentais. 4. Democracia. 5. Desigualdades sociais. 6. Esfera pública. I. Meyer, Emílio Peluso Neder, org. II. Gomes, Juliana Cesario Alvim, org III. Amaral, Isabela Almeida do, org. IV. Seminário Internacional da ICON-S Brasil (4. : 2026 : Rio de Janeiro, RJ). V. Título.

CDD: 342
CDU: 342

Índices para catálogo sistemático:

Direito constitucional / Constitucionalismo – CDD 342 / CDU 342

experteditora.com.br
contato@editoraexpert.com.br



Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola. Superior de Desporto de Rio Maior, Escola. Superior de Comunicação Social (Portugal), The Football Business Academy (Suiça)

Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre
Facultad de Ciencias Juridicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Cèsar Mauricio Giraldo
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

Prof. Dra. Cynara Silde Mesquita Veloso
Universidade Estadual de Montes Claros Unimontes e Centro Universitário Afya Montes Claros.

Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. e PUC - MInas

Prof. Dra Érica Guerra da Silva
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

Prof. Dr. Gladston Mamede
Advogado e escritor

Prof. Dr. Francisco Satiro
Faculdade de Direito da USP - Largo São Francisco

Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza
Universidad de Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Henrique Viana Pereira
PUC - Minas

Prof. Dr. Javier Avilez Martínez
Universidad Anahuac, Universidad Tecnológica de México (UNITEC), Universidad Del Valle de México (UVM) (México)

Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino
UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

Prof. Dr. Leonardo Ferreira Vilaça
Universidade de Itaúna – UIT e Universidade do Estado de Minas Gerais – UEM

Prof. Dr. Luciano Timm
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

Prof. Dr. Mário Freud
Faculdade de direito Universidade Agostinho Neto (Angola)

Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra
Universidad Continental sede Huancayo, Universidad Sagrado Corazón (UNIFE), Universidad Cesar Vallejo. Lima Norte (Peru)

Prof. Dr. Rafael Soares Duarte de Moura
Universidade Estadual De Montes Claros

Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues
Centro Universitário Unihorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. PUC - Minas

Prof. Dra. Sheila Abreu Mourão
School of Engineering and Built Environment Griffith University | Gold Coast campus (Austrália

Prof. Dr. Thiago Penido Martins
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos os anais do IV Seminário Internacional da ICON-S Brasil, realizado pela primeira vez na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), em agosto de 2026.

A International Society of Public Law (ICON-S) consolidou-se, na última década, como um dos mais importantes espaços de diálogo acadêmico sobre direito público, constitucionalismo, democracia e instituições, reunindo pesquisadoras e pesquisadores de diferentes tradições disciplinares e nacionais. A Seção Brasileira da ICON-S tem buscado contribuir para esse esforço, promovendo o intercâmbio entre a produção acadêmica nacional e internacional e fortalecendo uma comunidade plural, interdisciplinar e comprometida com a reflexão crítica sobre os desafios contemporâneos do direito público.

Nesta edição, o seminário reuniu participantes do Brasil e do exterior para debater temas centrais do constitucionalismo contemporâneo, como democracia, direitos fundamentais, jurisdição constitucional, transformação social, direito comparado, tecnologias digitais e crise das instituições democráticas. O encontro também reafirmou um compromisso que tem marcado a trajetória da ICON-S Brasil: criar espaços de encontro entre diferentes gerações de pesquisadoras e pesquisadores, valorizando especialmente a participação de estudantes e jovens acadêmicos por meio dos Grupos de Trabalho. É desses grupos que nasce a presente publicação: os dois volumes reúnem os artigos completos elaborados a partir de parte dos trabalhos neles apresentados e discutidos.

A realização do evento na UERJ teve um significado especial. Instituição historicamente comprometida com a excelência acadêmica, a inclusão social e a defesa da universidade pública, a UERJ ofereceu um ambiente particularmente adequado para refletirmos sobre os desafios e as possibilidades do constitucionalismo em sociedades marcadas por profundas desigualdades e constantes transformações.

Agradecemos às palestrantes e aos palestrantes, às coordenadoras e aos coordenadores de GTs, às autoras e aos autores, às participantes e aos participantes e às equipes de apoio que tornaram este encontro possível. Ainda, agradecemos o apoio da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), da Faculdade de Direito da UERJ, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ (PPGD UERJ) do Instituto de Pesquisas Constitucionais (Ipê UERJ), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (PPGD UFMG), do Grupo de Pesquisa 'Constituições' (UFMG), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD UnB), do Centro de Estudos Constitucionais Comparados (CECC UnB), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Insper e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Esperamos que estes volumes prolonguem os debates iniciados no seminário e contribuam para novas parcerias acadêmicas e oportunidades de aprendizado mútuo.

Emílio Peluso Neder Meyer
Jane Reis Gonçalves Pereira
Juliana Cesario Alvim Gomes
Juliano Zaiden Benvindo
Ian Ferrare Meier
Isabela Almeida do Amaral

NOTA DOS EDITORES – VOLUME II

Os artigos reunidos nesta publicação foram organizados por afinidade temática. A opção permitiu aproximar textos que, embora discutidos em sessões distintas, dialogam entre si, e distribuir a produção do seminário em dois volumes complementares.

O fio que costura este volume é a pergunta sobre quem consegue, de fato, tomar parte na vida democrática e usufruir dos direitos que a Constituição assegura. Esfera pública, direitos fundamentais e desigualdades aparecem aqui como dimensões de um mesmo problema. A transformação digital redesenhou os espaços em que se formam a opinião e a vontade políticas, transferindo a plataformas privadas parte do poder de definir o que circula, quem é ouvido e em que condições. Ao mesmo tempo, a igualdade da Constituição de 1988 segue atravessada por hierarquias de raça, gênero, classe e território, que condicionam o acesso aos direitos e à própria palavra pública. Lidos em conjunto, os artigos mostram que a qualidade da democracia depende tanto das regras que organizam o debate público quanto da capacidade de incluir, nele e no exercício dos direitos, aqueles que historicamente ficaram à margem.

Este segundo volume, *Esfera pública, direitos fundamentais e desigualdades*, reúne 31 artigos. A Parte 1 trata do constitucionalismo digital e da regulação das plataformas. Os textos examinam o julgamento do Tema 987 pelo Supremo Tribunal Federal, os desafios epistemológicos dos direitos fundamentais na era digital, a tutela dos neurodireitos de crianças e adolescentes no ambiente digital e a crise epistêmica que atravessa a democracia em sociedades digitalmente mediadas. A Parte 2 volta-se aos processos eleitorais e discute a desinformação, a regulação da propaganda e da circulação de conteúdos nas plataformas, as eleições municipais de 2024 e as respostas de cortes e da justiça eleitoral a tentativas de ruptura institucional no Brasil e nos Estados Unidos.

A Parte 3 reúne trabalhos sobre racismo e relações raciais: a hermenêutica constitucional da igualdade em perspectiva comparada,

as ADPFs 973 e 635, a agência quilombola e o racismo religioso contra as tradições de matriz africana. A Parte 4 discute gênero e constitucionalismo feminista, da construção do sujeito de direitos ao acesso coletivo das mulheres à justiça, à participação política de mulheres trans e à discriminação interseccional sofrida por mulheres refugiadas. A Parte 5 trata dos direitos sociais, com ênfase na jurisprudência do STF sobre direitos trabalhistas, na pejotização, no trabalho em plataformas digitais, na proteção de participantes de pesquisas clínicas e na aversão aos pobres como problema jurídico. A Parte 6, por fim, aborda território, moradia e justiça climática, examinando a financeirização da moradia, a Opinião Consultiva nº 32 da Corte Interamericana e os efeitos distributivos do mercado de créditos de carbono.

O Volume I, *Jurisdição constitucional, instituições e resiliência democrática*, reúne os trabalhos dedicados às instituições, à jurisdição constitucional e à defesa da democracia.

Boa leitura!

Emílio Peluso Neder Meyer
Juliana Cesario Alvim Gomes
Isabela Almeida do Amaral

ORGANIZADORES:

Emílio Peluso Neder Meyer

Juliana Cesario Alvim Gomes

Isabela Almeida do Amaral

AUTORES

Amanda Antonelo
Ana Carolina Lopes Olsen
Ana Carolina Souza dos Santos
Antonio Jorge Pereira Junior
Bruna Rodrigues da Cunha Dias
Catarina Pierdoná Wasilewski
César de Oliveira Gomes
Daniel Augusto Arouca Bizzotto
Daniel Paulino Filho
Eduardo Lasmar Prado Lopes
Emily Emanuele Franco Mewes
Filipe Garrido de Albergaria Silva
Gabriel Vieira Terenzi
Genival Silva Souza Filho
Gibson Martine Vitorino Filho
Iasmin Nascimento Gonçalves
Joana de Souza Machado
Júlia Martins Amaral
Juliano Batista Ferreira
Letícia de Campos Velho Martel
Letícia Scheidt Gregianin
Lucas Coutinho Pires de Souza
Lucas de Sousa Gonçalves
Lucas Vinícius V. dos Santos Ribeiro
Marcela Luísa Foloni
Marcello Silveira Filgueiras
Maria Isabel de Oliveira Meira
Mariana Karla de Faria
Mateus Rodarte de Carvalho
Melina Girardi Fachin
Mellyna Martins L. Amorim da Silva
Nathália Damasceno Victoriano
Paula Pessoa Pereira
Pedro Borges de Lima Salgado
Pedro Henrique Pereira Novoa
Rafael da Silva Menezes
Rafael Neves Batista
Rodrigo de Carvalho Assumpção
Samantha Teixeira Madalena
Taiz Marrão Batista da Costa
Tatiana Cardoso Squeff
Thaiana Conrado Nogueira
Thaís Amoroso Paschoal

SUMÁRIO

Parte 1
Constitucionalismo digital e regulação das plataformas

Supremo Tribunal Federal e regulação das plataformas digitais no constitucionalismo contemporâneo 21
Ana Carolina Souza dos Santos, Joana de Souza Machado

Constitucionalismo digital e fundamentação judicial na regulação das plataformas digitais: uma proposta de referencial analítico para o estudo do RE 1.037.396 49
Filipe Garrido de Albergaria Silva, Joana de Souza Machado, Juliano Batista Ferreira

Desafios epistemológicos dos (novos?) direitos fundamentais na era digital 71
Amanda Antonelo, Pedro Borges de Lima Salgado, Gibson Martine Vitorino Filho

O Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (Lei nº 15.211/2025) e a tutela dos neurodireitos infantojuvenis: a proteção da autonomia mental em formação no ambiente digital 97
Antonio Jorge Pereira Junior

Crise epistêmica e suscetibilidades informacionais da democracia participativa 115
Genival Silva Souza Filho

Parte 2
Eleições, desinformação e integridade democrática

Liberdade de expressão, plataformas digitais e integridade eleitoral: limites e possibilidades regulatórias a partir do modelo europeu 151
Thaiana Conrado Nogueira

O poder invisível dos algoritmos: desinformação e os desafios à democracia eleitoral na economia digital..... 175
Mateus Rodarte de Carvalho

Democracia, desinformação e eleições municipais de 2024: desafios institucionais na era digital.....199
Mellyna Martins Leonardo Amorim da Silva, Rafael da Silva Menezes

Constitutional courts under electoral stress: democratic resilience and judicial responses to democratic backsliding in Brazil and the United States.....229
Catarina Pierdoná Wasilewski, Paula Pessoa Pereira

República das bananas? Resposta do direito eleitoral comparado às tentativas de ruptura institucional no Brasil e nos Estados Unidos.....265
Letícia Scheidt Gregianin, Gabriel Vieira Terenzi

Parte 3

Racismo, relações raciais e saberes afrodiaspóricos

Race, equality, and citizenship: a comparative constitutional hermeneutics of Brazil and the United States.....291
Lucas Vinícius Viana dos Santos Ribeiro

ADPF 973 e permanências: os paradoxos da justiça como instrumentos de manutenção do racismo institucional.....323
César de Oliveira Gomes

Rompendo os silêncios da hermenêutica da branquitude: a negação do racismo institucional pelo STF na ADPF 973.....347
Emily Emanuele Franco Mewes

A ADPF 635 e os limites da intervenção judicial sobre a violência no Rio de Janeiro 371
Pedro Henrique Pereira Novoa

Agência negra quilombola e a disputa pelos sentidos da comunidade brasileira 397
Maria Isabel de Oliveira Meira, Daniel Paulino Filho

Racismo religioso, gênero e direitos humanos: saberes afrodiaspóricos e os limites do direito estatal a partir da pesquisa empírica em terreiro 421
Nathália Damasceno Victoriano

Dignidade e crença: a intersecção de desigualdades incidentes sobre os cultos afro-brasileiros configurando vulnerabilidade social em Manaus 445
Rafael Neves Batista, Rafael da Silva Menezes

Parte 4
Gênero e constitucionalismo feminista

Sujeito(a) de direitos, identidade e alteridade no constitucionalismo contemporâneo: um olhar a partir do constitucionalismo feminista 477
Melina Girardi Fachin

Acesso coletivo das mulheres à justiça: desigualdades de gênero e mobilização do direito no caso Rio Doce 503
Júlia Martins Amaral, Thaís Amoroso Paschoal

Mulheres trans e participação política: desafios no processo eleitoral brasileiro 535
Iasmin Nascimento Gonçalves

Desigualdade, subalternidade e direitos fundamentais: uma análise da discriminação interseccional sofrida por mulheres refugiadas no Brasil 585
Mariana Karla de Faria

Parte 5

Direitos sociais: trabalho, saúde e pobreza

O Supremo Tribunal Federal contra os direitos trabalhistas: uma crítica à jurisprudência libertária da Corte frente ao constitucionalismo igualitário de 1988 619
Eduardo Lasmar Prado Lopes

Pejotização e controle de convencionalidade: os limites do Sistema Interamericano de Direitos Humanos à legitimação judicial da fraude trabalhista no Brasil 649
Lucas de Sousa Gonçalves, Marcela Luísa Foloni

Trabalho em plataformas digitais e (des)igualdade constitucional: desafios à efetivação dos direitos sociais na era da subordinação algorítmica 677
Mateus Rodarte de Carvalho

Judiciário 4.0 e trabalho em plataformas digitais: desafios ético-processuais diante da opacidade algorítmica 705
Mateus Rodarte de Carvalho, Rodrigo de Carvalho Assumpção

A arquitetura de fases do fornecimento pós-estudo na Lei de Pesquisas com Seres Humanos: proposta interpretativa à luz da dimensão de ajuste 729
Letícia de Campos Velho Martel

Aporofobia sob a égide da Teoria Pura do Direito 761
Daniel Augusto Arouca Bizzotto

Parte 6
Território, moradia e justiça climática

Financeirização da moradia e erosão de direitos fundamentais: uma leitura crítica da regulação das plataformas de locação de curta duração na cidade do Rio de Janeiro..... 789
Bruna Rodrigues da Cunha Dias, Lucas Coutinho Pires de Souza

A Corte IDH frente aos desastres ambientais: a relevância da OC-32/25 para a promoção da justiça climática e para o resguardo de direitos fundamentais..... 821
Tatiana Cardoso Squeff, Taiz Marrão Batista da Costa

Constitucionalismo feminista multinível e as mudanças climáticas: uma leitura crítica do Parecer Consultivo nº 32 da Corte Interamericana de Direitos Humanos..... 851
Ana Carolina Lopes Olsen, Samantha Teixeira Madalena

Sustentabilidade x progressividade: desenho institucional e desafios distributivos no mercado de créditos de carbono brasileiro..... 881
Marcello Silveira Filgueiras

PARTE 1

CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO

Ana Carolina Souza dos Santos[1]
Joana de Souza Machado[2]

INTRODUÇÃO

Até pouco tempo, discutir a regulação das plataformas digitais no Brasil significava, quase sempre, discutir uma única pergunta: quando um provedor pode ser responsabilizado por não remover certo conteúdo de terceiro? O julgamento do Tema 987 pela repercussão geral[3] mostrou que essa pergunta já não comporta o problema inteiro. Ao enfrentar a constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet no RE 1.037.396/SP, o Supremo Tribunal Federal produziu uma resposta que extrapola a lógica tradicional do aviso judicial seguido de remoção. A Corte não se limitou a fixar as condições para a responsabilização civil por omissão diante de uma ordem judicial descumprida; reorganizou os próprios pressupostos constitucionais dessa responsabilidade e vinculou a atuação das plataformas a

1 Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Advogada. Pesquisadora nas áreas de Direito e Inovação. Pesquisadora do LAVID - UFJF. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7626848501985911. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-5976-4421.

2 Professora Associada do Departamento de Direito Público Material e do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Inovação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutora e Mestre em Direito pela PUC-Rio, com período de estágio doutoral junto à *Harvard Law School* e de pesquisadora visitante na *Boston College Law School*. Coordenadora do LAVID-UFJF. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3145804659613320. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6467-2357.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento em 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980293&ext=.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

deveres de cuidado, transparência, devido processo, autorregulação e prevenção de falhas sistêmicas.

Esse deslocamento dialoga diretamente com o eixo Poder Judiciário, processo e ética judicial, na medida em que o problema central do julgamento não se esgota em saber se o art. 19 é constitucional, mas envolve compreender como o STF, partindo de um processo de repercussão geral, passou a exercer uma função provisória de desenho regulatório em matéria de forte densidade técnica, assimetria informacional, disputa legislativa inconclusa e intensa repercussão sobre direitos fundamentais, inclusive sobre as condições de preservação do debate democrático em ambiente marcado pela disseminação de desinformação, discursos de ódio e teorias conspiratórias.[4] O Tribunal atuou, assim, em uma zona de fronteira entre adjudicação constitucional, interpretação conforme, declaração de omissão parcial, apelo ao legislador e formulação de parâmetros normativos transitórios.

A pergunta que orienta este texto é: em que medida o julgamento do Tema 987 reconfigura a jurisdição constitucional brasileira na regulação das plataformas digitais, e quais são os limites institucionais dessa atuação diante da insuficiência legislativa, dos riscos sistêmicos e da governança privada do ambiente digital? A hipótese é que o STF, ao reconhecer a inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do Marco Civil da Internet, fundada na insuficiência protetiva do modelo de ordem judicial prévia como regra geral exclusiva, não apenas redefiniu critérios de responsabilidade civil, mas assumiu papel provisório de estruturação constitucional da governança privada digital, incorporando dever de cuidado, falha sistêmica, transparência, devido processo e autorregulação como categorias constitucionais. Essa atuação, porém, expõe os limites do Judiciário

4 BARROSO, Luís Roberto; BARROSO, Luna van Brussel. Democracia, mídias sociais e liberdade de expressão: ódio, mentiras e a busca da verdade possível. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 19, n. 49, p. 285-311, 2024, p. 285-289. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1518. Acesso em: 18 jul. 2026.

para formular política regulatória estável, tecnicamente especializada e democraticamente participativa.

A metodologia é qualitativa, jurídico-dogmática e documental. O *corpus* principal é o inteiro teor do acórdão do RE 1.037.396/SP. A análise reconstrói as categorias normativas mobilizadas pelo STF, identifica a racionalidade institucional da tese fixada e avalia criticamente seus limites. A bibliografia especializada é usada de modo instrumental, sem substituir a análise direta da decisão.

A ressalva metodológica é necessária porque o tema poderia conduzir a debates paralelos sobre liberdade de expressão, responsabilidade civil, capitalismo de vigilância, *Digital Services Act*, inteligência artificial ou desinformação. Esses temas atravessam o julgamento, mas não constituem o objeto central da análise. O foco é o modo como foram juridicamente condensados no acórdão do Tema 987 e convertidos em arquitetura constitucional provisória.

1. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO TEMA 987

O Tema 987 não surgiu em um vazio regulatório, mas em controvérsia acumulada sobre o papel das plataformas digitais na circulação de conteúdos, na organização do debate público e na proteção de direitos fundamentais. Desde o Marco Civil da Internet, o regime brasileiro procurou equilibrar liberdade de expressão, segurança jurídica e responsabilização dos provedores, condicionando, como regra, a responsabilidade civil ao descumprimento de ordem judicial específica de remoção.

O tempo alterou a base fática do problema. As plataformas deixaram de ser percebidas como intermediários passivos e passaram a organizar a visibilidade, a circulação e a monetização da informação. Curadoria algorítmica, impulsionamento pago, publicidade comportamental, redes artificiais e moderação privada revelam um ambiente digital que não é neutro.

A literatura sobre constitucionalismo digital ajuda a compreender essa mudança, desde que mobilizada com cautela.

Giovanni De Gregorio[5] descreve, no contexto europeu, a passagem de uma abordagem liberal das tecnologias digitais para uma orientação constitucional voltada à proteção de direitos fundamentais, de valores democráticos e à limitação do poder privado das plataformas. Essa chave é útil para o caso brasileiro, pois o Tema 987 expressa a tensão entre o modelo originário de proteção da liberdade na internet e a necessidade de enfrentar poderes privados que se tornaram estruturantes da esfera pública. Isso não significa afirmar que o STF tenha importado a experiência europeia; o que se sustenta é que o julgamento brasileiro participa de um movimento mais amplo de constitucionalização da governança digital, no qual a proteção judicial de direitos passa a ser repensada diante de atores privados que controlam infraestruturas comunicacionais e produzem impactos coletivos de grande escala[6].

A construção institucional do Tema 987 também deve ser compreendida à luz de um debate brasileiro já consolidado sobre responsabilidade de intermediários, moderação de conteúdo e insuficiência do modelo centrado exclusivamente na ordem judicial. A doutrina brasileira sobre regulação da moderação de conteúdo permite compreender o art. 19 do Marco Civil da Internet como um modelo de responsabilidade centrado na decisão judicial, concebido para conferir segurança jurídica e reduzir incentivos à remoção excessiva de conteúdos[7]. Ao mesmo tempo, essa literatura aponta

5 DE GREGORIO, Giovanni. The rise of digital constitutionalism in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 41-70, jan. 2021, p. 41-43. Disponível em: https://doi.org/10.1093/icon/moab001. Acesso em: 12 jul. 2026.

6 NEGRI, Sergio M. C. A.; MACHADO, Joana de Souza. The judicial protection of rights in the context of digital platforms: an analysis of the Brazilian experience. In: ROTONDO, Annachiara; FEMIA, Pasquale; DEPLANO, Stefano (org.). *Interferenze digitali, sicurezza e diritti tra diritto internazionale e diritto interno*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2025. p. 455-478.

7 KELLER, Clara Iglesias; MENDES, Laura Schertel; FERNANDES, Victor Oliveira. Moderação de conteúdo em plataformas digitais: caminhos para a regulação no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XXIV, n. 1, p. 63-87, 2023, p. 67-69. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos%2B1-2023%2B-%2Bcap%2B4.pdf/efdd5b2d-e5c5-6c5c-8a0c-315cef9cb65b. Acesso em: 18 jul. 2026.

as limitações de um arranjo baseado exclusivamente no escrutínio judicial, especialmente diante de plataformas que interferem nos fluxos de atenção e informação, exercem poder econômico e político relevante e produzem efeitos estruturais sobre a esfera pública digital. Essa combinação ajuda a situar o julgamento como resposta judicial a uma controvérsia regulatória acumulada, sem reduzir o acórdão a simples revisão de uma regra civil de responsabilização.

A origem processual da controvérsia também revela que o Tema 987 não chegou ao STF como pauta regulatória abstrata. A discussão se formou a partir de recursos extraordinários nos quais conflitos individuais sobre conteúdos de terceiros passaram a exigir a definição constitucional do regime de responsabilidade das plataformas. No RE 1.037.396/SP, correspondente ao Tema 987, discutia-se a responsabilização do *Facebook* em razão de perfil falso e a validade constitucional do art. 19 do Marco Civil da Internet, que condicionava a responsabilidade civil do provedor ao descumprimento de ordem judicial específica. Em paralelo, o RE 1.057.258/MG, Tema 533[8], envolvia a responsabilização do *Google* por comunidade ofensiva criada no *Orkut* e a discussão sobre a retirada de conteúdo ofensivo sem prévia intervenção judicial. A aproximação entre os dois recursos permitiu ao Tribunal deslocar a controvérsia de litígios individuais para uma pergunta constitucional mais ampla: se o modelo brasileiro de reserva judicial continuava suficiente para proteger direitos fundamentais diante da atuação estrutural das plataformas digitais.

Desse modo, o processo constitucional funcionou como espaço de concentração de argumentos regulatórios. Os casos concretos não desapareceram, mas foram requalificados pela repercussão geral. A presença de múltiplos *amici curiae* reforçou a dimensão institucional do julgamento e aproximou o processo de um ambiente de deliberação

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.057.258/MG*. Tema 533 da repercussão geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgamento em 26 jun. 2025, DJe 5 nov. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980474&ext=.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

regulatória, ainda que limitado pelas formas e capacidades próprias do Judiciário.

Isso não elimina os problemas democráticos da decisão. Quando uma Corte Constitucional formula parâmetros sobre deveres de cuidado, presunções de responsabilidade, moderação, transparência e representação nacional de plataformas, ocupa zona tradicionalmente reservada à legislação e à regulação administrativa. A tensão não está em afirmar usurpação legislativa, mas em reconhecer uma decisão judicial com efeitos estruturantes sobre agentes privados, usuários, processos futuros e eventual legislação superveniente.

2. O ART. 19 DO MARCO CIVIL DA INTERNET E A RACIONALIDADE ORIGINAL DA RESERVA JUDICIAL

Compreender a inflexão produzida pelo Tema 987 exige reconstruir a racionalidade original do art. 19 do Marco Civil da Internet. O dispositivo estabeleceu que o provedor de aplicações somente poderia ser responsabilizado por conteúdo de terceiros se, após ordem judicial específica, não adotasse providências para tornar indisponível o material indicado. A escolha expressou preocupação constitucional com a liberdade de expressão e com a prevenção da censura privada.

O modelo partia da premissa de que a definição da ilicitude de conteúdos, sobretudo em colisões entre honra, imagem, privacidade, crítica, informação e opinião, deveria caber ao Judiciário. A reserva judicial funcionava como garantia contra remoções excessivas por plataformas privadas e buscava impedir que empresas digitais se convertessem em árbitras privadas do discurso público.

Essa racionalidade fazia sentido no contexto de criação do Marco Civil, quando a internet era vista sobretudo como espaço de ampliação da participação, circulação de ideias e democratização da comunicação. O receio dominante era o de que a responsabilização ampla dos intermediários produzisse incentivos de remoção preventiva e restringisse a expansão de novas formas de expressão.

A responsabilidade subjetiva condicionada à ordem judicial era, nesse sentido, uma técnica de proteção institucional da liberdade de expressão. Essa racionalidade encontra apoio na análise de Chiara Spadaccini de Teffé e Carlos Affonso Souza[9], para quem a liberdade de expressão e a inimputabilidade da rede orientam o sistema de responsabilidade civil dos provedores no Marco Civil da Internet. Nessa perspectiva, a exigência de ordem judicial específica para a responsabilização do provedor de aplicações funciona como técnica de preservação da circulação de conteúdos e de contenção de incentivos à remoção privada excessiva.

A rigidez do art. 19, contudo, nunca foi absoluta. O próprio Marco Civil já previa exceções, como o art. 21, aplicável à divulgação não autorizada de imagens, vídeos ou materiais com nudez ou atos sexuais de caráter privado, hipótese em que a notificação extrajudicial e a omissão do provedor bastavam para gerar responsabilidade civil. Direitos autorais também receberam disciplina própria. Desde a origem, portanto, o sistema admitia regimes diferenciados conforme a natureza do conteúdo e a intensidade do dano.

O problema levado ao STF foi saber se a regra geral do art. 19 ainda oferecia proteção constitucional suficiente. A Corte não tratou o dispositivo como originariamente inválido; reconheceu que ele tinha justificativa no contexto de criação do Marco Civil. A inconstitucionalidade parcial e progressiva depende dessa distinção: o art. 19 não nasceu incompatível com a Constituição, mas se tornou insuficiente diante de um ambiente digital distinto daquele considerado pelo legislador em 2014.

Vale insistir, o STF não simplesmente derrubou o art. 19. A decisão preservou parte de sua função, especialmente nos crimes contra a honra, nas hipóteses de dúvida razoável sobre a ilicitude e nos provedores com baixa interferência sobre a circulação de conteúdos.

9 TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; SOUZA, Carlos Affonso. Responsabilidade civil de provedores na rede: análise da aplicação do Marco Civil da Internet pelo Superior Tribunal de Justiça. *Revista IBERC*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 1-28, 2019, p. 1-2. DOI: 10.37963/iberc.v1i1.6. Disponível em: https://revista.iberc.org.br/iberc/article/view/6. Acesso em: 18 jul. 2026.

O que se reconheceu foi a insuficiência do modelo como regra geral exclusiva, sem abandono integral da reserva judicial como garantia em situações sensíveis.

A reconfiguração da jurisdição constitucional no Tema 987, portanto, não se resume a ampliar a responsabilidade das plataformas. Ela produz arquitetura diferenciada, na qual a ordem judicial deixa de ser o centro absoluto do sistema e passa a conviver com notificação extrajudicial, presunções de responsabilidade, deveres de cuidado e obrigações procedimentais.

3. A MUDANÇA DAS PREMISSAS FÁTICAS E JURÍDICAS NO ACÓRDÃO

O acórdão do Tema 987 assenta-se sobre uma premissa de transformação. O regime do art. 19 foi concebido em um ambiente no qual as plataformas eram compreendidas como intermediários relativamente neutros, sem controle decisivo sobre a circulação de conteúdos. Essa descrição perdeu consistência. As plataformas contemporâneas organizam fluxos comunicacionais, definem critérios de recomendação, monetizam atenção, comercializam impulsionamentos e aplicam políticas próprias de moderação; não produzem necessariamente o conteúdo ilícito, mas criam condições técnicas e econômicas capazes de ampliar sua circulação e seu impacto.

Diante disso, o STF identifica uma alteração nas premissas fáticas e jurídicas que sustentavam o modelo original. A ideia de neutralidade técnica perde força diante da constatação de que as plataformas exercem poder privado sobre a esfera pública digital. Esse poder não se manifesta apenas pela remoção de conteúdos, mas também pela organização da visibilidade, pela definição do alcance das publicações e pela amplificação desigual de determinados discursos. Algoritmos de recomendação, ferramentas de impulsionamento e modelos de engajamento podem ampliar o alcance de discursos de ódio, desinformação, fraudes, ataques à democracia, exploração sexual,

violência contra mulheres e violações contra crianças e adolescentes. O risco, nesse sentido, não está apenas no conteúdo isolado, mas na capacidade de circulação massiva e coordenada.

É essa mudança que explica a importância da categoria de risco sistêmico. Ao mobilizá-la, o acórdão se afasta de uma compreensão atomizada da responsabilidade civil em que cada conteúdo seria analisado como evento individual e passa a considerar falhas estruturais do serviço. A plataforma não é responsabilizada simplesmente porque um conteúdo ilícito surgiu em seu ambiente; no regime do dever de cuidado, a responsabilidade depende de falha sistêmica, tais como, ausência de medidas adequadas de prevenção ou remoção, violação do dever de atuar de forma responsável, transparente e cautelosa, ou insuficiência estrutural dos mecanismos adotados conforme o estado da técnica.

Esse cenário reflete uma transformação mais ampla no papel das plataformas, onde elas não apenas hospedam conteúdo, mas também priorizam sua visibilidade, monetizam o engajamento e conduzem políticas próprias de remoção e moderação. Ainda que não produzam o conteúdo ilícito, essas escolhas técnicas e comerciais podem ampliar significativamente sua circulação e seus efeitos. É por isso que o acórdão desloca o eixo da análise. A neutralidade do intermediário deixa de ser a premissa central e dá lugar à responsabilidade institucional de agentes privados que interferem na visibilidade, na circulação de conteúdos e na gestão de riscos do debate público digital.

A decisão também se apoia em uma reconstrução da liberdade de expressão. No modelo original do art. 19, a liberdade de expressão justificava a reserva judicial e a contenção da remoção privada. No Tema 987, essa mesma liberdade passa a justificar certo grau de regulação. A ideia subjacente é que os fundamentos clássicos da liberdade de expressão, como a busca da verdade possível, a autonomia individual e a democracia, podem ser corroídos em ambientes digitais marcados por desinformação massiva, manipulação algorítmica, violência coordenada e opacidade decisória. A regulação aparece,

assim, não como antítese da liberdade, mas como condição para que ela permaneça funcional em uma esfera pública digital assimétrica.

Esse argumento exige, no entanto, cautela redobrada. Afirmar que a regulação pode proteger a liberdade de expressão não autoriza qualquer regime de remoção. O próprio acórdão reconhece o risco de censura privada, de remoção excessiva e de silenciamento de críticas legítimas. O equilíbrio está na distinção entre conteúdos manifestamente ilícitos ou gravíssimos, de um lado, e conteúdos situados em zonas de dúvida interpretativa, de outro. Quanto maior a necessidade de ponderação contextual, mais relevante se torna a reserva judicial; quanto mais evidente e grave o ilícito, menos razoável parece exigir que a vítima, ou a coletividade, dependa sempre de ordem judicial individualizada.

Nesse contexto, a manifestação do ministro Luís Roberto Barroso pode ser mobilizada pontualmente, não como objeto autônomo de análise, mas como elemento interno da racionalidade que seria posteriormente incorporada à tese final. Ao antecipar seu voto[10], Barroso afirmou que não eliminaria integralmente o art. 19, preservou a exigência de ordem judicial para crimes contra a honra, rejeitou a criação de responsabilidade objetiva e propôs substituir a ideia de monitoramento ativo por um dever de cuidado associado à responsabilização por falha sistêmica. Sua relevância para este artigo está em mostrar que a solução construída no julgamento não se estrutura como oposição simples entre regulação e liberdade de expressão, mas como tentativa de formular um arranjo intermediário, sujeito a críticas, entre a superação da proteção insuficiente e a contenção da censura privada.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, antecipação ao voto do Ministro Luís Roberto Barroso, p. 302-303.

4. A NOVA ARQUITETURA DECISÓRIA DO TEMA 987

A arquitetura decisória do Tema 987 pode ser reconstruída a partir de seis movimentos.

O primeiro movimento consiste no reconhecimento da inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19. A Corte afirma que a regra geral da ordem judicial prévia, quando tomada como centro exclusivo do sistema, não confere proteção suficiente a bens constitucionais de alta relevância, especialmente direitos fundamentais e democracia. A inconstitucionalidade é parcial porque o dispositivo conserva função legítima em determinadas hipóteses, nas quais a reserva judicial ainda opera como garantia contra remoções indevidas. É progressiva porque decorre da transformação das premissas fáticas e jurídicas que sustentavam o regime original.

O segundo movimento é a identificação de um estado de omissão legislativa parcial. O STF não declara a nulidade pura e simples do art. 19, mas reconhece uma realização incompleta do dever estatal de proteção, resultante da ausência de atualização normativa capaz de enfrentar os riscos produzidos pelas plataformas contemporâneas. A vedação à proteção insuficiente funciona aqui como chave interpretativa presente em mais de um voto do acórdão[11]. No voto do relator, Ministro Dias Toffoli, a proporcionalidade é mobilizada em sua dupla dimensão, abrangendo tanto a proibição de excesso quanto a vedação à proteção insuficiente. No mesmo sentido, o voto do Ministro Edson Fachin afirma que o modelo originalmente delineado pelo Marco Civil conferiu primazia desproporcional à liberdade de expressão, deixando desprotegidos outros direitos fundamentais e valores constitucionais. A resposta judicial, contudo, não elimina o dispositivo por inteiro. O art. 19 permanece como regra para hipóteses em que a intervenção judicial ainda é necessária para evitar censura indevida, sobretudo nos crimes contra a honra, nas situações de

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, voto do Ministro Dias Toffoli, p. 148; voto vogal do Ministro Edson Fachin, p. 746-750; voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso, p. 414.

dúvida razoável sobre a ilicitude e nos serviços que não interferem substancialmente na circulação pública de conteúdos.

O terceiro movimento é a ampliação do regime do art. 21 do Marco Civil. Originalmente restrito à divulgação não autorizada de imagens íntimas, o regime de notificação extrajudicial e retirada passa a ser projetado para crimes e atos ilícitos em geral, ressalvadas as hipóteses em que a complexidade do juízo de ilicitude recomenda a preservação da ordem judicial. A lógica é que, diante de ilicitudes claras, não haveria fundamento constitucional para manter a plataforma inerte até a superveniência de decisão judicial, sobretudo quando já dispõe de meios técnicos e procedimentais para avaliar a denúncia. Isso não significa, contudo, remoção automática. A notificação extrajudicial continua a exigir avaliação diligente, procedimento minimamente estruturado e possibilidade de justificação, de modo a reduzir o risco de censura privada e preservar a função garantidora que ainda subsiste no art. 19.

O quarto movimento cria presunção de responsabilidade para anúncios, impulsionamentos pagos e redes artificiais de distribuição. Nesses casos, entende o acórdão, a plataforma mantém relação mais intensa com a circulação do conteúdo: havendo publicidade paga ou impulsionamento, existe aprovação, filtro ou vantagem econômica direta vinculada à ampliação do alcance; havendo rede artificial de distribuição há manipulação organizada do espaço público por meios técnicos que as plataformas têm melhores condições de detectar. Mesmo assim, a tese não consagra responsabilidade objetiva, o provedor pode afastar sua responsabilidade demonstrando atuação diligente e tempestiva.

O quinto movimento formula o dever de cuidado para a circulação massiva de conteúdos ilícitos graves, alcançando rol taxativo de crimes de especial gravidade, tais como atos antidemocráticos, terrorismo, induzimento ou auxílio a suicídio e automutilação, incitação à discriminação, crimes contra a mulher, crimes sexuais contra vulneráveis, pornografia infantil, crimes graves contra crianças e adolescentes e tráfico de pessoas. O ponto crucial é que a

responsabilidade associada a esse dever diz respeito à falha sistêmica. A existência isolada de conteúdo ilícito não basta para acioná-lo, antes, é preciso demonstrar inadequação estrutural das medidas de prevenção ou remoção.

O sexto movimento impõe deveres procedimentais e organizacionais às plataformas[12]. A decisão exige mecanismos de autorregulação, sistema de notificações, devido processo, relatórios anuais de transparência sobre notificações extrajudiciais, anúncios e impulsionamentos, além de canais específicos de atendimento, publicação e revisão periódica das regras aplicáveis, sede e representante no Brasil com poderes para responder administrativa e judicialmente, prestar informações e cumprir determinações. Esses deveres são decisivos porque mostram que a decisão não se limita à indenização posterior. O STF formula parâmetros de organização institucional da própria atividade das plataformas, deslocando a responsabilidade civil de uma lógica exclusivamente reparatória para uma lógica também preventiva, procedimental e regulatória.

O resultado não é linear, combina preservação residual do art. 19, expansão do art. 21, presunções de responsabilidade, dever de cuidado, falha sistêmica, obrigações procedimentais e apelo ao legislador. Nessa combinação está o caráter híbrido da tese, que rejeita tanto a imunidade ampla quanto a responsabilidade objetiva generalizada, ao mesmo tempo em que desloca o centro do sistema, fazendo com que a ordem judicial deixe de ser condição universal de responsabilização, e as plataformas passem a ser tratadas como agentes privados submetidos a deveres constitucionais de diligência, transparência e prevenção de riscos.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, tese de repercussão geral, itens 8 a 11, p. 9-10.

5. DA RESPONSABILIDADE CIVIL À GOVERNANÇA CONSTITUCIONAL PRIVADA

O aspecto mais relevante do Tema 987 não está apenas na alteração do regime de responsabilidade civil. A decisão também transforma a responsabilidade em instrumento de governança constitucional privada. As plataformas não passam a exercer função pública formal, mas sua organização interna é submetida a parâmetros constitucionais de cuidado, devido processo, transparência e controle de falhas sistêmicas. A Corte, assim, orienta juridicamente a forma como devem organizar moderação, denúncia, análise, prevenção e prestação de contas.

A responsabilidade civil clássica opera, em regra, pela reparação posterior de danos. No Tema 987, ela é reorientada para função preventiva e estrutural. O dever de cuidado exige sistemas adequados de prevenção e mitigação de riscos, e a falha relevante deixa de ser apenas a omissão diante de conteúdo específico para se tornar insuficiência institucional de gestão do risco. O foco desloca-se do evento isolado para a arquitetura do serviço.

O *Digital Services Act*[13] europeu comparece nesse debate como referência contextual relevante, não como modelo a ser simplesmente transplantado. Na doutrina brasileira, Keller, Mendes e Fernandes[14] já indicavam a necessidade de pensar alternativas regulatórias para a moderação de conteúdo no país, especialmente a partir da proporcionalidade, da transparência significativa e de camadas de governança que superem o modelo centrado apenas na remoção de conteúdo e na responsabilidade por danos. A função dessa aproximação não é oferecer uma resposta pronta ao Brasil, mas situar o Tema 987 em um movimento mais amplo de regulação das plataformas digitais,

13 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 277, p. 1-102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32022R2065. Acesso em: 18 jul. 2026.

14 KELLER; MENDES; FERNANDES, 2023, p. 76-80 e 84.

no qual ganham centralidade a transparência, a gestão de riscos, o devido processo e a prestação de contas. O cuidado metodológico, porém, é não transformar o artigo em uma comparação entre Brasil e União Europeia. O DSA permanece como parâmetro contextual, útil para iluminar a especificidade da solução brasileira.

A noção de governança privada também explica por que a decisão inclui devido processo. As plataformas já moderam conteúdos, suspendem perfis, reduzem alcance, definem políticas internas e aplicam sanções privadas. Ao exigir sistemas de notificação, comunicação ao usuário afetado, possibilidade de recurso e relatórios de transparência, o STF reconhece que a moderação privada precisa de garantias procedimentais mínimas. A discussão deixa de ser apenas "remover ou não remover" e passa a incluir "como decidir", "com que critérios", "com que transparência" e "com que possibilidade de contestação".

Essa dimensão aproxima o Tema 987 do eixo Poder Judiciário, processo e ética judicial. O processo constitucional, nesse caso, não apenas resolve a controvérsia sobre responsabilidade civil das plataformas, mas também desloca garantias procedimentais para o interior das estruturas privadas de governança digital. O devido processo, assim, não aparece no acórdão apenas como garantia judicial tradicional, mas como parâmetro de organização das decisões privadas que afetam direitos fundamentais. Ao exigir sistema de notificações, devido processo, canais de atendimento, transparência e prestação de contas[15], a jurisdição constitucional passa a estabelecer padrões procedimentais mínimos para plataformas que, embora privadas, exercem poder decisório relevante sobre a esfera pública digital.

Essa constitucionalização da governança privada deve ser compreendida com cautela. De um lado, responde a um *déficit* concreto de proteção, pois as plataformas exercem poder relevante sobre a circulação de conteúdos e ainda operam com baixa transparência. De

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, tese de repercussão geral, itens 8 a 11, p. 9-10.

outro, há o risco de que a resposta constitucional apenas torne esse poder mais procedimentalizado, sem reduzi-lo de forma substantiva. Parte da literatura crítica sobre constitucionalismo digital alerta que transparência, devido processo e prestação de contas podem funcionar como garantias importantes, mas também como mecanismos de normalização do poder privado quando aparecem dissociados de participação democrática efetiva, controle público e análise estrutural dos modelos de negócio das plataformas[16]. Nesse cenário, o problema não está apenas em como as plataformas decidem, mas também nos incentivos econômicos que moldam a produção, a circulação e a amplificação de conteúdos nocivos.

O acórdão reconhece parcialmente esse limite ao apelar ao legislador e ao indicar a necessidade de órgão regulador responsável pela análise de conformidade, pelo monitoramento e pela eventual aplicação de sanções[17]. Com isso, admite que a autorregulação das plataformas, embora relevante, não basta como resposta institucional definitiva. Relatórios de transparência, sistemas de notificação, canais de atendimento e deveres internos são importantes, mas não substituem fiscalização independente, capacidade técnica e deliberação democrática. A governança constitucional privada aparece, assim, no Tema 987, como solução provisória. Sua legitimidade depende de ser compreendida como ponte institucional para uma regulação pública mais completa, e não como ponto de chegada.

Está aqui o núcleo da contribuição deste artigo. O STF não apenas revisou uma regra civil: produziu uma moldura constitucional de governança, deslocando o debate da responsabilidade por conteúdo individual para a gestão institucional de riscos. O problema é que essa moldura nasce de uma decisão judicial, não de uma política regulatória completa. A força da decisão está em responder ao *déficit* de proteção; sua fragilidade está em depender de categorias abertas,

16 NEGRI; MACHADO, 2025, p. 460-461 e 472-476.

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, antecipação ao voto do Ministro Luís Roberto Barroso, p. 343.

cuja operacionalização exigirá legislação, regulação administrativa, capacidade técnica e participação social.

6. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL COMO DESENHO REGULATÓRIO PROVISÓRIO

A categoria de desenho regulatório provisório ajuda a compreender o papel institucional do STF no Tema 987. O Tribunal identifica a inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19, associada a um estado de omissão legislativa parcial, e constrói solução transitória até nova legislação. O acórdão não se apresenta como substituto definitivo do legislador, embora produza efeitos normativos relevantes ao definir regimes de responsabilidade, impor deveres às plataformas e orientar casos futuros.

Essa atuação não é estranha à jurisdição constitucional brasileira. Em outros campos, o STF já utilizou técnicas decisórias voltadas a enfrentar omissões normativas e insuficiências de proteção, sem se limitar à declaração simples de constitucionalidade ou inconstitucionalidade. Isso ocorreu, por exemplo, na ADI 4.277 e na ADPF 132[18], em que a Corte conferiu interpretação conforme ao art. 1.723 do Código Civil para reconhecer a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, e nos Mandados de Injunção 670, 708 e 712[19], nos quais determinou a aplicação provisória da Lei 7.783/1989 ao direito de greve dos servidores públicos até a edição de lei específica.

A especificidade do Tema 987 está no objeto regulado. As plataformas digitais operam em escala transnacional, apresentam

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132/RJ*. Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno, julgamento em 5 maio 2011, DJe 14 out. 2011. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADI_4277_ADPF_132.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos. *Notícias STF*, 25 out. 2007. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-determina-aplicacao-da-lei-de-greve-dos-trabalhadores-privados-aos-servidores-publicos/. Acesso em: 20 jul. 2026.

alta complexidade técnica, estruturam-se a partir de modelos econômicos baseados em dados e algoritmos, produzem intensa assimetria informacional e impactam diretamente a comunicação democrática. Esse conjunto de fatores aumenta a exigência de cautela institucional. A Corte pode identificar *déficits* de proteção e construir parâmetros transitórios, mas tem limitações evidentes para desenhar, sozinha, uma política regulatória completa, estável e tecnicamente especializada.

A solução final do STF explicita essa tensão ao construir arranjo intermediário. A preservação parcial do art. 19, a rejeição da responsabilidade objetiva e a vinculação do dever de cuidado à falha sistêmica evitam respostas maximalistas, tanto no sentido da imunidade ampla quanto da responsabilização automática. A decisão não autoriza remoção indiscriminada, mas reorganiza a responsabilidade diante de riscos sistêmicos. Ainda assim, permanece a pergunta sobre quem definirá o conteúdo dos deveres de cuidado, os padrões de diligência, os critérios técnicos de falha sistêmica e as consequências sancionatórias.

A resposta do acórdão é institucionalmente híbrida. Enquanto não houver legislação, a tese fixa parâmetros mínimos de responsabilidade e deveres procedimentais. Ao mesmo tempo, o Tribunal apela ao Congresso Nacional e aponta a necessidade de órgão regulador responsável por fiscalização, análise de conformidade, monitoramento e eventual aplicação de sanções. A jurisdição constitucional funciona como instância de desbloqueio regulatório e proteção provisória, não como espaço adequado para formular integralmente a política pública do ecossistema digital.

Essa autolimitação é, contudo, apenas parcial. Ao estabelecer que a futura legislação deve respeitar as premissas fundamentais da decisão, o STF também cria uma moldura constitucional para o legislador. A Corte não se limita a chamar o Congresso a atuar, mas define contornos mínimos da atuação constitucionalmente adequada. O ponto é delicado. De um lado, essa postura é coerente com a força normativa da Constituição e com a vedação à proteção insuficiente.

De outro, pode reduzir o espaço de deliberação democrática sobre alternativas regulatórias, especialmente quando a matéria envolve escolhas técnicas e políticas complexas. Essa cautela se torna ainda mais relevante porque a própria tese ressalva a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e dos atos normativos expedidos pelo TSE[20], reconhecendo que o tratamento da circulação de conteúdos em contexto eleitoral possui regime próprio e sensível à preservação da integridade do processo democrático.

A ética judicial, nesse contexto, também é responsabilidade institucional da Corte na definição dos limites de sua intervenção. Uma tese vaga demais pode gerar insegurança; rígida demais, congelar solução técnica inadequada; ampla demais, incentivar remoções excessivas; tímida demais, perpetuar *déficit* de proteção.

O Tema 987 se situa nesse espaço de tensão. A Corte tenta formular resposta forte o bastante para enfrentar riscos graves e cautelosa o suficiente para preservar a liberdade de expressão e evitar responsabilidade objetiva. A dificuldade está em operacionalizar conceitos como risco sistêmico, falha sistêmica, medidas adequadas, estado da técnica, atuação diligente e tempo razoável, que dependerão de concretização judicial, administrativa e legislativa.

Por isso, a contribuição do Tema 987 não deve ser romantizada nem descartada. A decisão afirma que a Constituição não é indiferente ao poder privado das plataformas, mas uma Corte Constitucional não dispõe, sozinha, das condições institucionais necessárias para regular integralmente um ecossistema técnico, econômico e comunicacional em permanente mutação.

7. LIMITES INSTITUCIONAIS DA RESPOSTA JUDICIAL

A resposta do STF apresenta, no mínimo, cinco limites institucionais que merecem ser explicitados.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, tese de repercussão geral, item 2, p. 7.

O primeiro limite está no risco de insegurança jurídica. A tese final combina respostas diversas conforme a natureza do conteúdo, a forma de circulação e o tipo de atuação da plataforma: preserva o art. 19 em crimes contra a honra e hipóteses residuais; aproxima-se do art. 21 em outros casos; admite presunção de responsabilidade em anúncios, impulsionamentos pagos e redes artificiais; vincula o dever de cuidado à disseminação massiva de crimes graves; e acrescenta obrigações de autorregulação e transparência. A aplicação exigirá distinguir, caso a caso, conteúdo, provedor, grau de ilicitude, dúvida razoável, modo de difusão e padrões de diligência.

O segundo limite está no risco de remoção excessiva. Mesmo com a rejeição da responsabilidade objetiva e com a preservação do art. 19 em situações sensíveis, a ampliação das hipóteses de responsabilização pode incentivar plataformas a retirar conteúdos por cautela, sobretudo quando os conceitos empregados são abertos ou quando a avaliação da ilicitude depende do contexto. Essa preocupação aparece na crítica de Ronaldo Lemos[21] ao julgamento, ao advertir que uma decisão voltada às grandes plataformas pode irradiar efeitos para a internet como um todo, alcançando agentes menores e estimulando uma lógica de remoção preventiva. A crítica não invalida a decisão, mas reforça a necessidade de proporcionalidade regulatória.

O terceiro limite está na diferenciação ainda limitada entre os agentes regulados. O acórdão afasta algumas hipóteses do novo regime, como serviços de e-mail, reuniões fechadas, mensageria privada interpessoal, e também ressalva o tratamento dos marketplaces pelo Código de Defesa do Consumidor[22]. Ainda assim, a regulação de plataformas exige distinções mais densas. Não é indiferente tratar da mesma forma grandes plataformas sistêmicas, serviços emergentes, fóruns especializados, sites de menor porte e intermediários com

21 LEMOS, Ronaldo. No Marco Civil, STF mirou nas big techs e acertou na internet inteira. *Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro*, 2025. Disponível em: https://itsrio.org/pt/artigos/no-marco-civil-stf-mirou-nas-big-techs-e-acertou-na-internet-inteira/. Acesso em: 24 jul. 2026.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral, tese de repercussão geral, itens 6 e 7, p. 8-9.

diferentes graus de controle sobre a circulação de conteúdos. Quando as obrigações são construídas de modo pouco sensível a essas diferenças, os custos de conformidade tendem a pesar de forma desigual. O resultado pode ser paradoxal: uma regulação concebida para conter o poder das grandes plataformas pode acabar reforçando sua posição, ao impor barreiras de entrada mais difíceis para agentes menores e reduzir o espaço de inovação.

O quarto limite é a capacidade técnica do Judiciário. A definição de falha sistêmica depende de avaliação sobre estado da técnica, arquitetura de moderação, algoritmos, sistemas de denúncia, tempo de resposta, publicidade, redes artificiais e métricas de risco. Juízes podem decidir casos concretos e controlar abusos, mas fiscalização contínua de sistemas digitais exige capacidades institucionais próprias de órgãos reguladores especializados.

O quinto limite diz respeito à participação democrática. A regulação das plataformas afeta liberdade de expressão, direitos da personalidade, segurança pública, proteção de crianças e adolescentes, combate à discriminação, integridade eleitoral, concorrência, inovação e soberania informacional. O processo constitucional com *amici curiae* amplia o debate, mas não equivale a processo legislativo ou regulatório participativo.

Esses limites não significam que a intervenção do STF fosse dispensável. Em matéria de direitos fundamentais, a omissão legislativa também produz danos, e a proteção constitucional não pode depender indefinidamente do consenso parlamentar sobre tema politicamente sensível e economicamente poderoso. A resposta judicial deve ser avaliada como solução de transição: seu mérito está em impedir que o art. 19 opere como blindagem ampla em contextos de riscos graves; sua fragilidade está em formular arquitetura que ainda demanda densificação democrática, técnica e institucional.

Há, ainda, limite conceitual. A categoria de falha sistêmica é promissora, mas depende de precisão. Interpretada de modo amplo demais, pode aproximar-se de responsabilidade objetiva disfarçada; aplicada de forma restrita demais, pode não alcançar padrões

reiterados de omissão. O desafio é separar erro pontual, inevitável em sistemas de escala, de deficiência estrutural do serviço, a partir de critérios como proporcionalidade das medidas, capacidade técnica, porte da plataforma, previsibilidade do risco, gravidade do dano, recorrência da omissão e transparência das práticas.

Também é necessário preservar a função residual da reserva judicial. Em contexto de baixa tolerância à crítica, crimes contra a honra podem ser instrumentalizados para silenciar denúncias, reportagens, relatos de vítimas, manifestações artísticas e opiniões incômodas. Manter o art. 19 nas hipóteses de dúvida razoável é parte essencial do equilíbrio constitucional: o enfrentamento de desinformação, ódio e violência digital não pode legitimar censura privada ou estatal.

A ambivalência final do Tema 987 está nesse ponto. O STF produz decisão necessária, mas incompleta; regulatória, mas apresentada como provisória; protetiva, ainda que geradora de incertezas. O artigo não oculta essa tensão. A contribuição do acórdão está em reposicionar a jurisdição constitucional diante do poder privado digital; seu risco está em permitir que a urgência da proteção de direitos transforme a Corte em formuladora permanente de regulação que depende de outros espaços institucionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O julgamento do Tema 987 representa uma inflexão importante na jurisdição constitucional brasileira. Ao reconhecer a inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do Marco Civil da Internet, o STF não apenas ajustou um regime de responsabilidade civil, mas produziu uma arquitetura constitucional provisória para a governança das plataformas digitais, deslocando o centro do sistema da ordem judicial exclusiva para uma combinação de notificação extrajudicial, presunções de responsabilidade, deveres de cuidado, falha sistêmica, transparência, devido processo, autorregulação e representação nacional.

Essa arquitetura responde a uma mudança profunda nas premissas do ambiente digital. As plataformas não podem mais ser descritas como intermediárias neutras, uma vez que, organizam a visibilidade, monetizam a atenção, moderam conteúdos, amplificam ou reduzem alcance e operam infraestruturas comunicacionais decisivas para a esfera pública. Diante desse cenário, manter o art. 19 como regra geral exclusiva poderia produzir proteção insuficiente a direitos fundamentais e à democracia. O STF reconhece esse *déficit* e afirma que a Constituição exige algum nível de responsabilização institucional das plataformas.

A decisão, ao mesmo tempo, preserva elementos relevantes do modelo anterior. O art. 19 continua a proteger a liberdade de expressão em crimes contra a honra, situações de dúvida razoável e serviços de baixa interferência sobre a circulação pública de conteúdos. A responsabilidade objetiva é rejeitada; o dever de cuidado vincula-se à falha sistêmica, e não à simples presença de conteúdo ilícito isolado. São elementos que impedem uma leitura simplificadora do acórdão como mera ampliação punitiva da responsabilidade das plataformas.

A hipótese deste texto confirma-se, portanto, de modo ambivalente. O STF reconfigura a jurisdição constitucional ao atuar como instância provisória de desenho regulatório da governança privada digital. Essa atuação é constitucionalmente relevante porque enfrenta um *déficit* de proteção e reconhece que o poder privado das plataformas também deve ser limitado por direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, é institucionalmente limitada porque não substitui legislação abrangente, órgão regulador especializado, fiscalização contínua e participação democrática.

O Tema 987 deve ser lido, assim, como decisão de transição. Seu valor está em estabelecer que o ambiente digital não é espaço de imunidade constitucionalmente indiferente; seus riscos estão na complexidade da tese, na possibilidade de insegurança jurídica, no incentivo a remoções excessivas e na dificuldade de operacionalização judicial de conceitos técnicos como risco sistêmico e falha sistêmica. A tarefa seguinte não pode ser apenas aplicar mecanicamente o acórdão,

antes, é preciso desenvolver institucionalmente seus parâmetros, com densidade legislativa, controle técnico e abertura democrática.

Em última análise, o julgamento revela uma transformação no papel do Supremo Tribunal Federal. Em vez de decidir apenas sobre a responsabilidade posterior por um conteúdo específico, a Corte passa a fixar parâmetros provisórios de deveres institucionais para agentes privados que controlam parte relevante da infraestrutura comunicacional contemporânea. Esse movimento expressa a força normativa da Constituição diante das plataformas digitais, mas também evidencia a necessidade de autocontenção, precisão decisória e diálogo institucional. A proteção de direitos fundamentais na esfera pública digital exige a atuação do Judiciário, mas não pode repousar exclusivamente sobre ele.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto; BARROSO, Luna van Brussel. Democracia, mídias sociais e liberdade de expressão: ódio, mentiras e a busca da verdade possível. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 19, n. 49, p. 285-311, 2024. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1518. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277/DF e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132/RJ*. Relator: Ministro Ayres Britto. Tribunal Pleno, julgamento em 5 maio 2011, DJe 14 out. 2011. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/ADI_4277_ADPF_132.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Supremo determina aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos. *Notícias STF*, 25 out. 2007. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-determina-aplicacao-da-lei-de-greve-dos-trabalhadores-privados-aos-servidores-publicos/. Acesso em: 20 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento em 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980293&ext=.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.057.258/MG*. Tema 533 da repercussão geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgamento em 26 jun. 2025, DJe 5 nov. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980474&ext=.pdf. Acesso em: 15 jun. 2026.

DE GREGORIO, Giovanni. The rise of digital constitutionalism in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 41-70, jan. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1093/icon/moab001. Acesso em: 12 jul. 2026.

KELLER, Clara Iglesias; MENDES, Laura Schertel; FERNANDES, Victor Oliveira. Moderação de conteúdo em plataformas digitais: caminhos para a regulação no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XXIV, n. 1, p. 63-87, 2023. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/19294631/Cadernos%2B1-2023%2B-%2Bcap%2B4.pdf/efdd5b2d-e5c5-6c5c-8a0c-315cef9cb65b. Acesso em: 18 jul. 2026.

LEMOS, Ronaldo. No Marco Civil, STF mirou nas big techs e acertou na internet inteira. *Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro*, 2025. Disponível em: https://itsrio.org/pt/artigos/no-marco-civil-stf-mirou-nas-big-techs-e-acertou-na-internet-inteira/. Acesso em: 24 jul. 2026.

NEGRI, Sergio M. C. A.; MACHADO, Joana de Souza. The judicial protection of rights in the context of digital platforms: an analysis of the Brazilian experience. In: ROTONDO, Annachiara; FEMIA, Pasquale; DEPLANO, Stefano (org.). *Interferenze digitali, sicurezza e diritti tra diritto internazionale e diritto interno*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2025. p. 455-478.

TEFFÉ, Chiara Spadaccini de; SOUZA, Carlos Affonso. Responsabilidade civil de provedores na rede: análise da aplicação do Marco Civil da Internet pelo Superior Tribunal de Justiça. *Revista IBERC*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 1-28, 2019. DOI: 10.37963/iberc.v1i1.6. Disponível

em: https://revista.iberc.org.br/iberc/article/view/6. Acesso em: 18 jul. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 277, p. 1-102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32022R2065. Acesso em: 18 jul. 2026.

CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E FUNDAMENTAÇÃO JUDICIAL NA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DIGITAIS: UMA PROPOSTA DE REFERENCIAL ANALÍTICO PARA O ESTUDO DO RE 1.037.396[23]

Filipe Garrido de Albergaria Silva[24]
Joana de Souza Machado[25]
Juliano Batista Ferreira[26]

INTRODUÇÃO

O constitucionalismo contemporâneo atravessa um processo de redefinição de seus objetos, sujeitos e formas de atuação. Se, em sua formulação clássica, o constitucionalismo esteve voltado primordialmente à limitação do poder estatal e à garantia dos direitos fundamentais, as transformações tecnológicas das últimas décadas evidenciaram a emergência de novos centros privados de poder capazes de influenciar, em escala global, a circulação de informações, a formação da opinião pública, o exercício de liberdades fundamentais e a própria dinâmica dos regimes democráticos. Nesse cenário, as grandes plataformas digitais passaram a ocupar posição de destaque no debate jurídico, deslocando parte significativa das discussões

23 Este trabalho apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa "Proteção judicial de direitos no contexto regulatório das plataformas digitais: entre liberalismo, ativismo e constitucionalismo digital" (FAPEMIG, Demanda Universal 2025), vinculado ao LAVID, Laboratório de Pesquisa e de Assessoria Jurídica em Violências Institucionais, Inovação e Direitos Humanos, do PPGD-UFJF.

24 Graduando em Direito pela UFJF, pesquisador do LAVID. E-mail: f30.sag04@gmail.com

25 Professora Associada do Departamento de Direito Público Material da UFJF, Coordenadora do LAVID, Vice-Coordenadora do PPGD da UFJF. Doutora e Mestre em Direito pela PUC-Rio, com período de estágio doutoral junto à Harvard Law School e de pesquisadora visitante na Boston College Law School. E-mail: joana.machado@ufjf.br

26 Graduando em Direito pela UFJF, pesquisador do LAVID, bolsista FAPEMIG. E-mail:juliano.batista@estudante.ufjf.br

constitucionais para ambientes regulatórios marcados pela intensa interação entre atores públicos e privados.

Giovanni De Gregorio descreve, no contexto europeu, uma mudança de paradigma na regulação das tecnologias digitais, marcada pela substituição de uma abordagem liberal por uma perspectiva constitucional voltada à proteção de direitos fundamentais, à preservação dos valores democráticos e à limitação do poder privado das plataformas[27]. Esse movimento impulsionou o desenvolvimento do denominado Constitucionalismo Digital. Embora amplamente difundido, o conceito permanece em disputa. Para Eduardo Celeste[28], trata-se de uma ideologia fundada em valores constitucionais, destinada a orientar a adaptação dos princípios do constitucionalismo às transformações da sociedade digital.

Mais do que um novo ramo do Direito Constitucional, o Constitucionalismo Digital constitui um campo teórico dedicado à mobilização de categorias constitucionais para compreender as transformações produzidas pelas tecnologias digitais e construir mecanismos de limitação dos poderes exercidos no ambiente informacional. As diferentes concepções existentes refletem diagnósticos distintos sobre o papel do Estado, da autonomia das plataformas, da proteção dos direitos fundamentais e dos modelos de governança digital. Por essa razão, a escolha do referencial teórico influencia diretamente a compreensão dos conflitos regulatórios e das soluções jurídicas propostas para enfrentá-los.

Essa constatação assume especial relevância diante do crescente protagonismo desempenhado pelos tribunais constitucionais na disciplina de questões relacionadas à regulação das plataformas digitais. Em diferentes experiências constitucionais, cortes supremas

27 DE GREGORIO, Giovanni. The rise of digital constitutionalism in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 41-70, jan. 2021, p. 41-43. Disponível em: https://doi.org/10.1093/icon/moab001. Acesso em: 12 jul. 2026.

28 CELESTE, Edoardo. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. *International Review of Law,* Computers & Technology. v. 33, n. 1, p. 76-99. Jan. 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600869.2019.1562604?journalCode=cirl20. Acesso em 13 Jun. 2026.

têm sido chamadas a decidir controvérsias envolvendo liberdade de expressão, moderação de conteúdos, proteção de dados pessoais, responsabilidade civil das plataformas e circulação de informações em ambientes digitais. Em muitos desses casos, a atuação judicial ocorre em contextos marcados pela rápida transformação tecnológica e pela insuficiência ou incompletude da disciplina legislativa, circunstâncias que ampliam a responsabilidade argumentativa dos tribunais na construção de parâmetros normativos capazes de orientar a atuação dos diversos atores envolvidos.

A presente pesquisa parte precisamente dessa preocupação. Para além dos resultados produzidos por determinada decisão judicial, interessa compreender quais referenciais teóricos sustentam a fundamentação adotada pelos tribunais quando enfrentam conflitos relacionados à regulação das plataformas digitais. Afinal, em um campo caracterizado pela ausência de consensos conceituais e pela intensa disputa em torno dos limites do poder privado no ambiente digital, a legitimidade das decisões judiciais depende não apenas das conclusões alcançadas, mas também da consistência dos pressupostos normativos mobilizados para justificá-las.

É nesse contexto que se insere a análise do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.037.396[29] (Tema 987 da repercussão geral), no qual o Supremo Tribunal Federal redefiniu os parâmetros de responsabilização civil das plataformas digitais pela circulação de conteúdos produzidos por terceiros. A relevância do caso transcende seus efeitos imediatos sobre a interpretação do artigo 19 da Lei n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet)[30], na medida em que representa um dos mais importantes episódios recentes de construção judicial da regulação das plataformas digitais no Brasil. O julgamento

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento em 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980293&ext=.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

30 BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

constitui, assim, um caso paradigmático para investigar como o Supremo Tribunal Federal mobiliza (de forma explícita ou implícita) concepções de Constitucionalismo Digital na fundamentação de decisões destinadas a disciplinar novos centros privados de poder.

Este artigo apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa "Proteção judicial de direitos no contexto regulatório das plataformas digitais: entre liberalismo, ativismo e constitucionalismo digital" (FAPEMIG, Demanda Universal 2025), vinculado ao LAVID, Laboratório de Pesquisa e de Assessoria Jurídica em Violências Institucionais, Inovação e Direitos Humanos, do PPGD-UFJF. O LAVID acomoda iniciativas de pesquisa e de extensão que têm por eixo comum a compreensão de processos de inovação social (tecnológicos, institucionais, jurídicos) a partir do campo do Direito Constitucional, os desdobramentos das inovações para o enfrentamento e/ou reprodução de violências institucionais, com particular ênfase sobre o papel do Poder Judiciário, bem como os impactos diferenciados das inovações para o exercício de direitos humanos, considerando-se os marcadores sociais como gênero, sexualidade, raça, classe.

Trata-se de pesquisa em desenvolvimento dedicada à análise da fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal nesse julgamento. Diferentemente de estudos voltados predominantemente aos efeitos jurídicos da decisão ou à avaliação de seu resultado normativo, o foco da investigação recai sobre a estrutura argumentativa dos votos e sobre os referenciais teóricos que orientam sua construção. Busca-se responder à seguinte questão: quais concepções de Constitucionalismo Digital foram efetivamente mobilizadas pelo Supremo Tribunal Federal na fundamentação do RE n.º 1.037.396 e em que medida tais referenciais dialogam com a literatura especializada sobre regulação das plataformas digitais?

Como hipótese de trabalho, sustenta-se que o julgamento revela reduzida densidade teórica na mobilização do Constitucionalismo Digital, recorrendo de forma limitada ou pouco sistemática aos referenciais consolidados nesse campo de estudos. A hipótese não pressupõe qualquer déficit de legitimidade institucional da atuação do

Supremo Tribunal Federal, tampouco pretende aferir a correção do resultado alcançado pela Corte. Seu propósito consiste em examinar criticamente a consistência da fundamentação desenvolvida, considerando que a construção de parâmetros normativos para a governança das plataformas digitais demanda elevado grau de coerência teórica e argumentativa.

Para tanto, a pesquisa articula três referenciais complementares. O primeiro corresponde ao Constitucionalismo Digital, compreendido como campo normativo voltado à limitação dos poderes públicos e privados que incidem sobre direitos fundamentais no ambiente digital. Como se trata de campo em disputa, o artigo coloca em diálogo contribuições desse campo com os Estudos Críticos do Direito (*Critical Legal Studies*), que problematizam a ideia de neutralidade da interpretação jurídica e evidenciam o caráter institucionalmente situado da atividade jurisdicional. O terceiro é fornecido pela Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg[31], cuja crítica à neutralidade tecnológica permite compreender as plataformas digitais como sistemas sociotécnicos permeados por escolhas políticas, econômicas e valorativas. A aproximação entre esses referenciais oferece um marco analítico capaz de investigar não apenas os fundamentos jurídicos das decisões judiciais, mas também os pressupostos acerca da própria tecnologia sobre a qual tais decisões incidem.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa de natureza documental, desenvolvida mediante análise interpretativa do acórdão, dos votos individuais dos ministros e dos principais documentos normativos relacionados ao caso. Nesta etapa da investigação, o artigo concentra-se na apresentação do referencial teórico e das categorias analíticas que orientarão o exame empírico da fundamentação judicial, preservando para etapa posterior a análise sistemática dos votos e a discussão aprofundada dos resultados.

Além desta introdução, o trabalho desenvolve, inicialmente, o referencial teórico que aproxima o Constitucionalismo Digital,

31 FEENBERG, Andrew. *Transforming technology: a critical theory revisited*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002. p. 80-82.

os Estudos Críticos do Direito e a Teoria Crítica da Tecnologia como marco analítico para o estudo da fundamentação judicial em matéria de regulação das plataformas digitais. Em seguida, apresenta o delineamento metodológico da pesquisa e as categorias analíticas que orientarão a investigação empírica do julgamento do RE n.º 1.037.396. Ao final, são indicadas as contribuições esperadas da pesquisa para o fortalecimento do debate acerca da legitimidade das decisões judiciais e da construção de parâmetros normativos para a governança constitucional do ambiente digital.

1. CONSTITUCIONALISMO DIGITAL, TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA E O PROBLEMA DA NEUTRALIDADE

A análise da fundamentação judicial em matéria de regulação das plataformas digitais pressupõe uma reflexão prévia acerca do próprio objeto regulado e dos referenciais teóricos mobilizados para compreendê-lo. A crescente presença das tecnologias digitais nas relações sociais não apenas ampliou o repertório de conflitos submetidos aos tribunais constitucionais, como também colocou em evidência novas formas de exercício do poder que desafiam categorias tradicionais do Direito Constitucional. Nesse contexto, decisões judiciais envolvendo plataformas digitais deixam de representar mera aplicação de normas preexistentes e passam a integrar o próprio processo de construção normativa destinado a disciplinar infraestruturas digitais dotadas de relevante capacidade de influência sobre direitos fundamentais.

A compreensão desse fenômeno exige o diálogo entre três perspectivas complementares. A primeira decorre do Constitucionalismo Digital, que busca compreender como os princípios constitucionais podem responder à emergência de novos centros privados de poder. A segunda encontra-se nos Estudos Críticos do Direito (*Critical Legal Studies*), cuja crítica à neutralidade da interpretação jurídica evidencia que decisões judiciais são produzidas a partir de escolhas institucionais, políticas e valorativas. A terceira

é fornecida pela Teoria Crítica da Tecnologia, especialmente pela obra de Andrew Feenberg[32], que demonstra que os próprios artefatos tecnológicos incorporam interesses sociais e relações de poder, afastando a ideia de uma racionalidade técnica neutra.

A articulação desses referenciais permite construir um marco analítico apto a investigar não apenas os fundamentos jurídicos das decisões sobre plataformas digitais, mas também os pressupostos tecnológicos que permeiam sua argumentação.

1.1 O CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E A EMERGÊNCIA DE NOVOS CENTROS PRIVADOS DE PODER

O constitucionalismo moderno consolidou-se historicamente como um projeto político e jurídico voltado à limitação do poder estatal mediante a afirmação de direitos fundamentais e a organização institucional do Estado. Essa concepção, embora permaneça central, revela-se insuficiente para explicar as novas configurações de poder que caracterizam a sociedade digital. A crescente influência exercida por grandes plataformas tecnológicas, as chamadas *big techs*, atores com grande concentração de poder econômico, evidencia que a capacidade de afetar direitos fundamentais, condicionar fluxos informacionais e moldar espaços de participação democrática deixou de constituir prerrogativa exclusiva dos poderes públicos[33].

A título de ilustração, no mês de julho de 2026, a Meta Platforms, Inc., cadastrada na bolsa de valores brasileira sob o código M1TA34, possuía valor de mercado aproximado de US$ 1,53 trilhão.[d] Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), apenas 17 países

32 FEENBERG, Andrew. *Transforming technology: a critical theory revisited*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002. p. 80-82.

33 PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. KELLER, Clara Iglesias. Constitucionalismo Digital: contradições de um conceito impreciso. Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro, v. 13, n. 04, p. 2648-2689. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/issue/view/2677/showToc>.
Acesso em 12. Jun. 2026.

apresentaram, em 2026, Produto Interno Bruto (PIB) superior a esse montante.[e] Em outras palavras, o valor de mercado do Grupo Meta superava o PIB de aproximadamente 201 países. Ainda que valor de mercado e PIB constituam indicadores econômicos de natureza diversa, essa comparação é empregada apenas para evidenciar a escala econômica alcançada por grandes corporações e, consequentemente, a dimensão do poder privado que podem exercer sobre a esfera pública e o exercício de direitos fundamentais.

Inicialmente, as grandes plataformas digitais, responsáveis pelo controle das mais conhecidas redes sociais e demais meios de interação virtual, eram vistas no cenário internacional como organizações neutras, cuja função limitava-se à intermediação tecnológica da comunicação entre seus usuários. Com o passar dos anos, percebeu-se que essas grandes empresas estão longe de ocupar uma posição de neutralidade. Ao contrário, por meio de sistemas algorítmicos de recomendação, moderação de conteúdos, publicidade direcionada e organização da visibilidade das informações, essas empresas estruturam o ambiente comunicacional em que parcela significativa da vida social contemporânea se desenvolve. Sua atuação repercute diretamente sobre liberdades comunicativas, acesso à informação, privacidade, igualdade e participação democrática, circunstância que as transforma em atores centrais da ordem constitucional contemporânea.

É nesse contexto que emerge o Constitucionalismo Digital. Longe de constituir um conceito unívoco, a expressão pode ser compreendida como uma agenda do Constitucionalismo contemporâneo, dentro da qual se inserem distintas propostas de mobilização, atualização e adaptação de categorias constitucionais para compreensão das transformações produzidas pelas tecnologias digitais. Como observa a literatura especializada, diferentes autores atribuem ao Constitucionalismo Digital significados distintos, variando desde perspectivas centradas na proteção de direitos fundamentais até modelos voltados à governança global da internet, à limitação do

poder das plataformas ou à construção de novos arranjos regulatórios envolvendo atores públicos e privados.

Essa pluralidade conceitual revela que o Constitucionalismo Digital constitui um campo em disputa. Não se trata apenas de divergências terminológicas, mas de distintas compreensões acerca de quem deve exercer o poder regulatório, quais direitos devem receber prioridade e quais instrumentos jurídicos são mais adequados para disciplinar as infraestruturas digitais. Em outras palavras, diferentes concepções de Constitucionalismo Digital conduzem a diferentes respostas para problemas semelhantes.

Para os fins desta pesquisa, adota-se uma concepção de Constitucionalismo Digital como agenda normativa do constitucionalismo contemporâneo orientada à mobilização dos princípios constitucionais no contexto sociotécnico das tecnologias digitais, com especial atenção à limitação dos poderes públicos e privados capazes de afetar estruturalmente direitos fundamentais. Nessa perspectiva, a produção normativa sobre plataformas digitais não se restringe ao legislador, envolvendo igualmente tribunais, autoridades reguladoras, organismos internacionais e as próprias empresas responsáveis pela gestão das infraestruturas digitais.

Essa compreensão possui consequências relevantes para a análise da atuação jurisdicional. Se as cortes constitucionais participam da produção de parâmetros normativos destinados a disciplinar novos centros privados de poder, torna-se necessário investigar quais concepções de Constitucionalismo Digital orientam suas decisões e em que medida tais referenciais dialogam com o desenvolvimento teórico desse campo de estudos.

1.2 A CRÍTICA DA NEUTRALIDADE: ENTRE O DIREITO E A TECNOLOGIA

A investigação proposta neste trabalho parte da premissa de que a análise da fundamentação judicial em matéria de regulação das plataformas digitais não pode apoiar-se na ideia de neutralidade,

seja da interpretação jurídica, seja da própria tecnologia. Essa dupla crítica constitui o ponto de convergência entre os Estudos Críticos do Direito e a Teoria Crítica da Tecnologia, fornecendo um referencial particularmente adequado para examinar decisões judiciais que incidem sobre sistemas sociotécnicos complexos.

Os Estudos Críticos do Direito desenvolveram ampla crítica à concepção segundo a qual a decisão judicial decorreria exclusivamente da aplicação objetiva e racional de normas jurídicas previamente determinadas. Autores como Mark Tushnet[34] demonstram que a atividade interpretativa é inevitavelmente permeada por escolhas institucionais, pressupostos normativos e disputas acerca dos próprios significados constitucionais. Essa perspectiva não implica negar a racionalidade da argumentação jurídica, tampouco reduzir as decisões judiciais a meras manifestações de preferências individuais. Seu objetivo consiste em evidenciar que a construção do Direito é inseparável dos contextos institucionais, políticos e sociais nos quais se desenvolve.

Em direção semelhante, embora voltada ao fenômeno tecnológico, Andrew Feenberg[35] questiona a compreensão instrumental segundo a qual a tecnologia constituiria um conjunto neutro de ferramentas cujo significado dependeria exclusivamente da forma de utilização pelos indivíduos. Inspirado na tradição da Teoria Crítica, Feenberg sustenta que as tecnologias incorporam escolhas sociais realizadas ao longo de seu processo de desenvolvimento. Nos termos de Marcuse, argumenta que a racionalidade técnica funciona como ideologia legitimadora, dissimulando sob a aparência de eficiência e objetividade os interesses dos atores dominantes que presidiram seu desenvolvimento.

Nesse contexto, assume especial relevância o conceito de *formal bias* (viés formal), segundo o qual o viés não decorre necessariamente

34 TUSHNET, Mark. Critical legal studies and the rule of law. In: LOUGHLIN, Marti; MEIERHENRICH, Jens (org.). Cambridge Companion to the Rule of Law. *Harvard Public Law* n. 18-14, 2018. Disponível em:https://ssrn.com/abstract=3135903. Acesso em: 17 maio 2026.

35 FEENBERG, Andrew. *Transforming technology: a critical theory revisited*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002. p. 80-82.

de preferências explícitas ou conteúdos ideológicos manifestos, mas pode estar inscrito na própria forma de organização de sistemas técnicos aparentemente neutros. Da mesma maneira, o conceito de *technical code* evidencia que decisões técnicas traduzem escolhas sociais, políticas e econômicas que condicionam o funcionamento cotidiano das tecnologias. As plataformas digitais, portanto, não constituem simples infraestruturas de comunicação, mas sistemas sociotécnicos cuja arquitetura organiza visibilidades, distribui oportunidades de participação e estabelece formas específicas de exercício do poder.

A aproximação entre essas duas correntes permite compreender que decisões judiciais sobre plataformas digitais situam-se em um espaço de dupla não neutralidade. Os tribunais não apenas interpretam normas jurídicas abertas e disputadas, como também disciplinam tecnologias que já incorporam determinadas opções normativas em seu desenho institucional. Assim, a fundamentação judicial deixa de incidir sobre um objeto tecnicamente neutro para participar da própria disputa acerca da configuração normativa dessas infraestruturas digitais.

Sob essa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, ao se posicionar sobre a responsabilização das plataformas digitais, não resolve apenas uma controvérsia constitucional específica, ou atua apenas como intérprete do ordenamento jurídico. A fundamentação utilizada pelo tribunal contribui para a construção de parâmetros normativos que disciplinam a distribuição de responsabilidades entre Estado, plataformas e usuários, participando, assim, da conformação institucional da governança do ambiente digital. A análise da fundamentação judicial passa, portanto, a exigir a investigação simultânea dos pressupostos jurídicos e tecnológicos presentes na argumentação desenvolvida pelos ministros.

É precisamente essa articulação teórica que orienta a presente pesquisa. Em vez de presumir a neutralidade dos referenciais mobilizados pelo Supremo Tribunal Federal, busca-se compreender como determinadas concepções de Constitucionalismo Digital são

incorporadas à fundamentação judicial e quais pressupostos acerca da tecnologia sustentam (explícita ou implicitamente) a construção argumentativa da decisão. A partir desse marco analítico, o capítulo seguinte apresenta o delineamento metodológico da pesquisa e as categorias utilizadas para o exame sistemático dos votos proferidos no julgamento do RE n.º 1.037.396.

2. O JULGAMENTO DO RE N.º 1.037.396 COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO: DELINEAMENTO METODOLÓGICO

A construção do referencial analítico desenvolvido no capítulo anterior responde à necessidade de compreender criticamente a fundamentação judicial em matéria de regulação das plataformas digitais. Entretanto, a utilidade desse referencial depende de sua capacidade de orientar uma investigação empírica sistemática. Este capítulo apresenta, portanto, o delineamento metodológico da pesquisa e explicita como as categorias teóricas anteriormente discutidas serão operacionalizadas na análise do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.037.396[36].

A pesquisa possui natureza qualitativa, caráter exploratório e abordagem interpretativa, sendo desenvolvida por meio de análise documental. A opção metodológica decorre da própria natureza do problema investigado. O objetivo não consiste em medir a frequência de determinados argumentos ou quantificar referências doutrinárias, mas compreender como se estrutura a fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal diante de um dos mais relevantes conflitos constitucionais relacionados à regulação das plataformas digitais no Brasil. Trata-se, portanto, de investigação voltada à reconstrução crítica dos argumentos desenvolvidos pelos ministros, buscando

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento em 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980293&ext=.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

identificar os pressupostos normativos e sociotécnicos que sustentam a decisão.

O estudo integra projeto de pesquisa mais amplo dedicado ao exame da proteção judicial de direitos fundamentais no contexto regulatório das plataformas digitais. Nesta etapa da investigação, o julgamento do RE n.º 1.037.396 foi selecionado como estudo de caso em razão de sua relevância institucional e de seu potencial para revelar como o Supremo Tribunal Federal vem assumindo papel ativo na construção dos parâmetros normativos aplicáveis às plataformas digitais. Ao redefinir a interpretação do regime de responsabilização previsto no artigo 19 do Marco Civil da Internet[37], a Corte não apenas solucionou um conflito constitucional específico, mas também contribuiu para a conformação do modelo brasileiro de governança das plataformas digitais.

O corpus documental da pesquisa compreende o inteiro teor do acórdão, os votos individuais dos ministros, as manifestações apresentadas na audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal, bem como os principais documentos normativos relacionados ao caso, especialmente o Marco Civil da Internet e os atos processuais considerados relevantes para a reconstrução do contexto decisório. A utilização desse conjunto documental permite analisar não apenas a decisão final, mas também o percurso argumentativo que conduziu à formação do entendimento da Corte.

A análise será desenvolvida em três etapas complementares. A primeira consiste na contextualização institucional do julgamento, buscando compreender o ambiente regulatório em que a decisão foi proferida, as controvérsias jurídicas subjacentes ao artigo 19 do Marco Civil da Internet e o papel assumido pelo Supremo Tribunal Federal diante da ausência de definição legislativa sobre aspectos centrais da responsabilização das plataformas digitais.

37 BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

A segunda etapa corresponde ao exame sistemático da fundamentação dos votos. Nesse momento, será realizado o mapeamento das referências doutrinárias expressamente mobilizadas pelos ministros, das categorias argumentativas utilizadas para justificar a decisão e dos principais conceitos empregados na construção da fundamentação. A análise buscará identificar, entre outros aspectos, quais autores são efetivamente citados, quais concepções de Constitucionalismo Digital podem ser reconhecidas, ainda que implicitamente, e em que medida os votos dialogam com a literatura especializada sobre regulação das plataformas digitais.

A terceira etapa consiste na análise crítica da coerência argumentativa da decisão, utilizando o referencial teórico desenvolvido no capítulo anterior. Mais do que verificar a existência de referências bibliográficas, pretende-se examinar a relação entre os pressupostos normativos identificados, a compreensão adotada acerca da natureza das plataformas digitais e as conclusões alcançadas pelo Tribunal. Busca-se compreender se a fundamentação revela uma concepção instrumental da tecnologia ou se reconhece as plataformas como sistemas sociotécnicos dotados de capacidade estrutural para produzir e organizar relações de poder no ambiente digital. Da mesma forma, procura-se investigar se a decisão evidencia uma concepção consistente de Constitucionalismo Digital ou se mobiliza esse referencial de forma retórica, genérica, fragmentada ou assistemática.

A operacionalização do referencial analítico construído no capítulo anterior orienta toda a investigação empírica. Nesse sentido, a análise será conduzida a partir de três eixos complementares. O primeiro examina a dimensão constitucional da fundamentação, buscando identificar a concepção de Constitucionalismo Digital subjacente aos votos, a compreensão adotada acerca da distribuição de poder entre Estado e plataformas e os direitos fundamentais que assumem centralidade na argumentação. O segundo concentra-se na dimensão jurídico-argumentativa, investigando as escolhas interpretativas realizadas pelos ministros, a coerência entre premissas e conclusões e os referenciais doutrinários mobilizados

para justificar a decisão. O terceiro dirige-se à dimensão sociotécnica da fundamentação, examinando quais concepções de tecnologia aparecem nos votos e de que maneira essas concepções influenciam a compreensão do papel desempenhado pelas plataformas digitais na ordem constitucional contemporânea.

Embora a pesquisa mobilize a análise de conteúdo como técnica de sistematização e interpretação do corpus documental, sua utilização não possui finalidade meramente classificatória. As categorias analíticas não decorrem exclusivamente da leitura dos documentos, mas são construídas a partir do diálogo entre o Constitucionalismo Digital, os Estudos Críticos do Direito e a Teoria Crítica da Tecnologia. Dessa forma, a análise de conteúdo funciona como instrumento metodológico destinado a organizar a investigação empírica sem dissociá-la do referencial teórico que lhe confere sentido.

Por se tratar de pesquisa em desenvolvimento, este artigo não apresenta resultados conclusivos sobre a fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal. Seu propósito consiste em explicitar o percurso metodológico da investigação e demonstrar como o referencial analítico proposto pode contribuir para o exame crítico de decisões judiciais em matéria de regulação das plataformas digitais. A etapa subsequente da pesquisa será dedicada à aplicação sistemática desses aportes teórico e metodológico aos votos proferidos no julgamento do RE n.º 1.037.396, cujos resultados serão objeto de publicação específica.

3. POTENCIALIDADES DO REFERENCIAL ANALÍTICO PARA O ESTUDO DA FUNDAMENTAÇÃO JUDICIAL EM MATÉRIA DE REGULAÇÃO DE PLATAFORMAS DIGITAIS

O referencial analítico desenvolvido neste trabalho parte da premissa de que decisões judiciais sobre plataformas digitais não podem ser compreendidas exclusivamente a partir de seus resultados normativos. Embora os efeitos concretos das decisões sejam relevantes para a proteção dos direitos fundamentais e para a definição dos

modelos regulatórios aplicáveis ao ambiente digital, a legitimidade da atuação jurisdicional depende igualmente da consistência dos fundamentos mobilizados para justificá-las. Em contextos marcados por intensa transformação tecnológica e por disputas acerca dos limites do poder privado, a qualidade da fundamentação judicial assume papel central na construção de parâmetros normativos capazes de orientar a atuação dos diversos atores envolvidos.

Sob essa perspectiva, o referencial proposto desloca o foco tradicional da análise jurídica. Em vez de concentrar-se exclusivamente na correção da solução adotada pelo tribunal ou em sua compatibilidade com determinados direitos fundamentais, busca compreender como a decisão é construída argumentativamente e quais concepções de poder, tecnologia e constitucionalismo sustentam sua fundamentação. Tal deslocamento amplia as possibilidades de investigação sobre a atuação do Poder Judiciário em matéria de regulação das plataformas digitais, permitindo examinar não apenas o conteúdo das decisões, mas também os pressupostos normativos que lhes conferem legitimidade.

A principal contribuição dessa abordagem consiste na articulação entre três planos analíticos que frequentemente permanecem dissociados na literatura. O primeiro refere-se à dimensão constitucional da decisão, investigando como o tribunal compreende os novos centros privados de poder e quais concepções de Constitucionalismo Digital orientam sua atuação. O segundo dirige-se à dimensão argumentativa, permitindo examinar criticamente os pressupostos interpretativos que estruturam a fundamentação judicial. O terceiro incorpora a dimensão sociotécnica da controvérsia, reconhecendo que plataformas digitais não constituem objetos tecnologicamente neutros, mas infraestruturas permeadas por escolhas políticas, econômicas e institucionais.

Essa integração permite superar abordagens estritamente dogmáticas da regulação das plataformas digitais. A partir da aproximação entre o Constitucionalismo Digital, os Estudos Críticos do Direito e a Teoria Crítica da Tecnologia, torna-se possível compreender

que a fundamentação judicial participa do próprio processo de construção normativa da governança digital. Ao interpretar normas jurídicas destinadas a disciplinar plataformas digitais, os tribunais também contribuem para definir como essas infraestruturas serão institucionalmente compreendidas e quais formas de distribuição de responsabilidades e proteção de direitos fundamentais serão privilegiadas.

Para ilustrar o potencial analítico do referencial proposto, é possível tomar como exemplo o voto do Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento do RE n.º 1.037.396[38]. Sem pretender antecipar os resultados da investigação empírica, a leitura preliminar desse voto sugere que ele oferece um terreno particularmente fértil para a aplicação das categorias aqui desenvolvidas, em razão da densidade de sua fundamentação e da centralidade conferida aos riscos sistêmicos associados às plataformas digitais.

A principal contribuição da Teoria Crítica da Tecnologia para essa análise consiste em permitir deslocar o foco da responsabilidade individual dos usuários para as características estruturais das próprias plataformas. Embora o voto não mobilize expressamente categorias como *formal bias* ou *technical code*, diversos de seus argumentos podem ser reinterpretados à luz desses conceitos. Ao justificar a imposição de deveres preventivos às plataformas em razão dos riscos sistêmicos associados aos seus mecanismos de recomendação e aos incentivos produzidos pela economia da atenção, o voto parece afastar uma compreensão estritamente instrumental da tecnologia. Em vez de tratar a circulação de desinformação ou de discursos de ódio como resultado exclusivo da atuação de usuários individuais, a fundamentação sugere que determinados efeitos decorrem da própria arquitetura sociotécnica das plataformas.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento em 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980293&ext=.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

Sob essa perspectiva, o dever de cuidado deixa de ser compreendido apenas como uma obrigação jurídica imposta externamente às plataformas. Interpretado à luz de Feenberg[39], pode ser entendido como um mecanismo de intervenção democrática sobre a racionalidade técnica que organiza esses ambientes digitais. Ao exigir que valores como proteção dos direitos fundamentais, integridade do debate público e segurança dos usuários passem a orientar o funcionamento das plataformas, esse modelo procura introduzir novos critérios normativos no próprio desenho institucional dessas infraestruturas. Trata-se, portanto, de uma tentativa de reorientar o *technical code* das plataformas por meio da regulação jurídica, e não apenas de limitar externamente sua atuação.

A adoção de deveres de cuidado e de obrigações procedimentais de diligência representa importante avanço na construção de modelos regulatórios voltados à mitigação dos riscos produzidos pelas plataformas digitais. Tais mecanismos, contudo, não são suficientes por si sós. Quando implementados de forma predominantemente formal, podem converter-se em instrumentos de legitimação da própria racionalidade que pretendem controlar, produzindo fenômenos como o *transparency washing*[40].

Como sustentado em trabalho anterior[41], a efetividade desse modelo depende de uma perspectiva substantiva de governança, capaz de incorporar os impactos diferenciados dos sistemas algorítmicos sobre grupos vulnerabilizados e de evitar que procedimentos

39 FEENBERG, Andrew. A critical theory of technology. (635-663) In.: FELT, Ulrike; FOUCHÉ, Rayvon; MILLER, Clark A.; SMITH-DOERR, Laurel. *The handbook of science and technology studies*. 4. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

40 ZALNIERIUTE, Monika. "Transparency-Washing" in the Digital Age: A Corporate Agenda of Procedural Fetishism. *Critical Analysis of Law UNSWLRS* 33, 2021. Disponível em: https://cal.library.utoronto.ca/index.php/cal/article/view/36284 Acesso em: 13 jun 2026.

41 NEGRI, Sergio M C A; MACHADO, Joana de Souza. The judicial protection of rights in the context of digital platforms: an analysis of the Brazilian experience. (455-478) In.: ROTONDO, Annachiara; FEMIA, Pasquale; DEPLANO, Stefano. *Interferenze digitali, sicurezza e diritti: tra diritto internazionale e diritto interno*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2025.

aparentemente neutros acabem por reproduzir ou reforçar assimetrias estruturais de poder.

Embora o presente artigo não apresente resultados empíricos conclusivos, na medida em que a pesquisa ainda se encontra em desenvolvimento, o referencial analítico desenvolvido oferece bases para uma agenda de investigação sobre o papel desempenhado pelos tribunais constitucionais na regulação das plataformas digitais. Sua aplicação ao julgamento do RE n.º 1.037.396 permitirá examinar de maneira sistemática as concepções de Constitucionalismo Digital mobilizadas pelo Supremo Tribunal Federal, os pressupostos argumentativos que estruturam seus votos e as compreensões de tecnologia subjacentes à fundamentação adotada. Em pesquisas futuras, o mesmo referencial poderá ser empregado na análise de outros precedentes nacionais ou estrangeiros, possibilitando estudos comparativos acerca da construção judicial da governança das plataformas digitais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações promovidas pelas tecnologias digitais impõem novos desafios ao constitucionalismo contemporâneo, especialmente diante da crescente concentração de poder em plataformas digitais capazes de influenciar o exercício de direitos fundamentais e o funcionamento das democracias constitucionais. Nesse cenário, decisões judiciais assumem papel cada vez mais relevante na construção dos parâmetros normativos destinados à disciplina dessas infraestruturas, tornando imprescindível o desenvolvimento de instrumentos analíticos que permitam compreender criticamente sua fundamentação.

Partindo dessa constatação, o presente artigo buscou desenvolver um referencial analítico que articula três perspectivas complementares: o Constitucionalismo Digital, os Estudos Críticos do Direito e a Teoria Crítica da Tecnologia. Sustentou-se que a compreensão da fundamentação judicial em matéria de regulação das plataformas

digitais exige considerar simultaneamente o horizonte normativo da decisão, os pressupostos que orientam a interpretação constitucional e a concepção de tecnologia subjacente aos argumentos desenvolvidos pelo tribunal. A integração desses referenciais pretende contribuir para o fortalecimento das pesquisas sobre jurisdição constitucional em contextos de crescente complexidade sociotécnica.

Por se tratar de pesquisa em desenvolvimento, o artigo concentrou-se na apresentação desse referencial e no delineamento metodológico que orientará sua aplicação ao julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.037.396. A etapa subsequente da investigação consistirá na análise sistemática dos votos proferidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, buscando identificar as concepções de Constitucionalismo Digital efetivamente mobilizadas, os pressupostos argumentativos que estruturam a decisão e as compreensões de tecnologia presentes em sua fundamentação.

Espera-se que os resultados dessa investigação contribuam não apenas para a compreensão do papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na regulação das plataformas digitais, mas também para o aperfeiçoamento dos instrumentos teóricos e metodológicos destinados ao estudo da fundamentação judicial em controvérsias envolvendo tecnologias digitais. Ao enfatizar a importância da consistência argumentativa e da explicitação dos referenciais normativos mobilizados pelos tribunais, a pesquisa pretende contribuir para o debate sobre a legitimidade das decisões judiciais em um contexto no qual o Poder Judiciário assume protagonismo crescente na governança do ambiente digital.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 1.037.396/SP*. Tema 987 da repercussão geral. Relator: Ministro Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgamento em 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15381980293&ext=.pdf. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. *Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 abr. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 18 jul. 2026.

CELESTE, Edoardo. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. *International Review of Law, Computers & Technology*. v. 33, n. 1, p. 76-99. Jan. 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600869.2019.1562604?journalCode=cirl20. Acesso em 13 Jun. 2026.

DE GREGORIO, Giovanni. The rise of digital constitutionalism in the European Union. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 19, n. 1, p. 41-70, jan. 2021, p. 41-43. Disponível em: https://doi.org/10.1093/icon/moab001. Acesso em: 12 jul. 2026.

FEENBERG, Andrew. A critical theory of technology. (635-663) In.: FELT, Ulrike; FOUCHÉ, Rayvon; MILLER, Clark A.; SMITH-DOERR, Laurel. *The handbook of science and technology studies*. 4. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2017.

FEENBERG, Andrew. *Transforming technology: a critical theory revisited*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002.

NEGRI, Sergio M C A; MACHADO, Joana de Souza. The judicial protection of rights in the context of digital platforms: an analysis

of the Brazilian experience. (455-478) In.: ROTONDO, Annachiara; FEMIA, Pasquale; DEPLANO, Stefano. *Interferenze digitali, sicurezza e diritti: tra diritto internazionale e diritto interno*. Napoli: Editoriale Scientifica, 2025.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. KELLER, Clara Iglesias. Constitucionalismo Digital: contradições de um conceito impreciso. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 13, n. 04, p. 2648-2689. 2022. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/issue/view/2677/showToc. Acesso em 12. Jun. 2026.

TUSHNET, Mark. Critical legal studies and the rule of law. In: LOUGHLIN, Marti; MEIERHENRICH, Jens (org.). Cambridge Companion to the Rule of Law. Harvard Public Law Working Paper n. 18-14, 2018. Disponível em:https://ssrn.com/abstract=3135903. Acesso em: 17 maio 2026.

ZALNIERIUTE, Monika. "Transparency-Washing" in the Digital Age: A Corporate Agenda of Procedural Fetishism. *Critical Analysis of Law UNSWLRS* 33, 2021. Disponível em: https://cal.library.utoronto.ca/index.php/cal/article/view/36284 Acesso em: 13 jun 2026.

DESAFIOS EPISTEMOLÓGICOS DOS (NOVOS?) DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ERA DIGITAL[42]

Amanda Antonelo[43]
Pedro Borges de Lima Salgado[44]
Gibson Martine Vitorino Filho[45]

INTRODUÇÃO

A tradição do pensamento político, frequentemente associada a Maquiavel, sustenta a ideia de que os tempos são cíclicos. Na Bíblia, lê-se que "não há nada de novo debaixo do sol"[46]. Nas ciências, a mesma intuição ressoa na máxima de que nada se cria, tudo se transforma[47]. Pois é justamente num tempo que se proclama inédito, o da chamada 4a Revolução Industrial, da internet e da inteligência artificial, que transformação, inovação e novidade se tornaram palavras de ordem em todas as áreas, inclusive no Direito[48].

42 Este ensaio é o resultado de um desdobramento do grupo de pesquisa A-LEX: Direito, cultura e distopia, coordenado pelo Prof. André Karam Trindade e Prof. Dr. Alessandro Zeni, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Univel.

43 Doutoranda em Direito pela UFPR, Mestre em Direito, Inovação e Regulações pela Univel e Pós-graduada em Direito Digital, Dados e Inteligência Artificial pelo IDP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa ALEX: direito, cultura e distopia do PPGD da Univel. Professora e advogada.

44 Mestre em Direito, Inovação e Regulações pelo Centro Universitário Univel - Bolsista CAPES. Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho e Previdenciário pela ABDConst. Secretário e Pesquisador do Grupo de Pesquisa ALEX: direito, cultura e distopia do PPGD da Univel. Advogado.

45 Mestre em Direito, Inovação e Regulações pelo Centro Universitário Univel. Pesquisador do Grupo de Pesquisa ALEX: direito, cultura e distopia do PPGD da Univel. Advogado.

46 A passagem se encontra em Eclesiastes 1:9: "*O que foi é o que será. O que aconteceu é o que há de acontecer. Não há nada de novo debaixo do sol*".

47 Diz respeito à chamada "Lei de Lavoisier", a qual versa sobre a conservação da massa.

48 Para saber mais, ver, dentre outros, CAMPOS, Eduardo Villa Coimbra. **Desafios da implementação da Inteligência Artificial no sistema judicial: como a Academia e o Judiciário podem trabalhar em conjunto para racionalizar as transformações**

Daí exsurge a primeira questão: o que é preciso para que algo seja efetivamente novo, e não mera adequação ou transformação? Dito de outro modo, quais são as condições de possibilidade para que determinado fenômeno possa ser qualificado como novo, e não como mera variação ou adaptação daquilo já existente? A pergunta só aparenta simplicidade, pois dela não se sai senão pela reflexão e pelo debate e, ainda assim, sem qualquer certeza de unanimidade, porquanto não são poucas as questões para as quais não se dispõe de respostas definitivas.

Kelsen ilustra o ponto quando narra a passagem do julgamento de Jesus, na qual Pilatos, após ouvir a afirmação de que aquele teria vindo ao mundo para dar testemunho da verdade, indaga: "o que é a verdade?", mas não obtém resposta[49]. Verdade, justiça e belo são temas que há muito evocam debates e que, entretanto, não se tem, quiçá se terá, resposta definitiva. Não por acaso, Hamlet anunciava a Horácio a existência de mais coisas entre o céu e a terra do que sonhava a filosofia[50].

Sem qualquer pretensão de formular uma resposta definitiva àquela indagação sobre o novo, adotar-se-á, no presente estudo, a noção de que novo designa aquilo que não existia, nem sequer como potência do que já é, isto é, não deriva de mera mutação, variação ou adaptação do existente. Como dito por Santo Agostinho: "tudo o que não foi feito e ainda é, nada tem em si que antes não tivesse, e isso é mudar e variar. [...] somos, porque fomos feitos; não éramos, portanto, antes de sermos, de modo a nos fazermos"[51].

---

decorrentes da adoção da IA no Sistema Judicial. São Paulo: Editora Dialética, 2023; e BARROSO, Luís Roberto. **Inteligência artificial, plataformas digitais e democracia: direito e tecnologia no mundo atual**. 1. **reimpr.**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

49 KELSEN, Hans. **O que é justiça?** A justiça, o direito e a política no espelho da ciência. Tradução Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 1.

50 Diálogo contido no Ato I, Cena V da peça "Hamlet", cf. SHAKESPEARE, William. **Grandes obras de Shakespeare: volume 1: tragédias**. Tradução de Barbara Heliodora. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017, p. 209.

51 AGOSTINHO, Santo. Confissões. Tradução de Edward Bouverie Pusey. Barueri: Garnier, 2023, p. 175.

Com base nessa noção, o objetivo do estudo é verificar se os avanços tecnológicos atuais fizeram surgir novos direitos fundamentais ou se houve apenas a adequação daqueles já existentes às especificidades do ambiente digital e, sobretudo, discutir, no plano epistemológico, de que modo eventual distinção pode(ria) ser feito.

Sustentar-se-á, ao final, que um possível critério de distinção seria o "duplo grau de novidade", segundo o qual somente seria novo o direito fundamental que (i) não deriva, nem sequer em potência, de direito preexistente e (ii) responde a uma ameaça inédita, própria do ambiente digital – requisitos, estes, cumulativos. À luz desse duplo grau, então, a maior parte dos direitos apontados como "digitais", revela-se ressignificação de direitos clássicos, e não criação propriamente nova.

A relevância da questão decorre da centralidade dos direitos fundamentais, elevados à condição de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal), de modo que as transformações tecnológicas não podem desenvolver-se à margem desse sistema, ao revés, devem conformar-se a ele.

O estudo adota o método dogmático-crítico, com base em investigação bibliográfica, orientada à análise das categorias teóricas mobilizadas no âmbito do constitucionalismo contemporâneo. Para tanto, traça-se, inicialmente, um breve panorama da regulação no Estado constitucional, a partir da chamada crise do Estado e das formulações associadas ao constitucionalismo digital. Em seguida, examina-se a releitura do catálogo de direitos fundamentais proposta por André Karam Trindade e Amanda Antonelo[52], bem como os comentários críticos de Georges Abboud e Matthäus Kroschinsky[53] sobre referida catalogação, para, então, desenvolver uma reflexão

52 Ver TRINDADE, André Karam; ANTONELO, Amanda. Constitucionalismo digital: um convidado (in)esperado. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 18, n. 1, e4816, 2022.

53 ABBOUD, Georges; KROSCHINSKY, Matthäus. Constitucionalismo digital ou digitalização do constitucionalismo analógico. In: PINTARELLI, Camila; PIOVESAN, Flávia; ABBOUD, Georges (org.). **Constitucionalismo digital e direitos humanos: desafios da internet, inteligência artificial e neurotecnologia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

epistemológica acerca dos (novos) direitos fundamentais e estabelecer balizas para uma possível classificação.

Duas ressalvas, por fim. A primeira é que o estudo é elaborado no presente e condicionado por essa circunstância, o que está longe de constituir uma platitude. Santo Agostinho sustentava que não há propriamente três tempos (passado, presente e futuro), mas três modos de presente: o presente das coisas passadas (memória), o presente das coisas presentes (visão) e o presente das coisas futuras (expectativa). Isso porque o passado já não é e o futuro ainda não é. Resta, assim, o presente, que só subsiste na medida em que deixa de ser[54].

Isso importa porque a análise de fenômenos em constante transformação, como os tecnológicos, é inevitavelmente realizada a partir das limitações cognitivas e temporais do presente, e as projeções acerca do futuro não se fazem senão a partir do horizonte atual, com elevado risco de obsolescência ou de equívoco interpretativo, sem olvidar da "miopia tecnológica", como colocado por Susskind[55].

A segunda é que não se pretende oferecer soluções definitivas. A complexidade do tema exige aprofundamento maior do que o permitido neste espaço e abertura a um debate contínuo. À semelhança das obras aqui mobilizadas, este estudo almeja ser ponto de partida, e não de chegada.

1. REGULAÇÃO NO ESTADO CONSTITUCIONAL: CRISE DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E O DENOMINADO CONSTITUCIONALISMO DIGITAL

A figura do "Estado" sofreu diversas transformações ao longo do tempo, e sua própria origem permanece objeto de debate, como demonstram Hobbes e Rousseau[56]. Sem a pretensão de desenvolver

54 AGOSTINHO, *op. cit.*, p. 180-183.

55 Susskind, Richard. Online courts and the future of justice. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 44 e 45

56 Referente à célebre discussão quanto à saída do estado de natureza e as condições anteriores, seja a guerra de todos contra todos, em Hobbes, seja o estado de natureza

uma incursão histórica aprofundada, parte-se do Estado Democrático de Direito, próprio da contemporaneidade e estruturado sob o paradigma do constitucionalismo democrático[57].

Esse Estado é fruto da luta contra o absolutismo e, em sua gênese, foi influenciado por três grandes revoluções e seus respectivos documentos: Revolução Inglesa (*Bill of Rights,* 1689), Revolução Americana (Declaração de Independência das treze colônias americanas, 1776), e Revolução Francesa (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789). Além disso, estrutura-se a partir de três fundamentos centrais: (i) supremacia da vontade popular; (ii) preservação da liberdade; e (iii) igualdade de direitos[58].

O constitucionalismo, por sua vez, pode ser compreendido, em essência, como um processo histórico de limitação do poder e afirmação da supremacia normativa[59]. É um processo histórico e civilizatório que, além de conservar as conquistas passadas, busca avançar para outras inéditas. E essa busca ganha maior relevância quando se está diante da ideia de democracia, que, mais do que o governo da maioria, passa a ser concebida como governo para todos, inclusive grupos minoritários e de menor expressão política. O Estado, então, não pode se limitar à abstenção, devendo também atuar na promoção de direitos de natureza social, voltados à realização da igualdade material. Daí a função mais abrangente do constitucionalismo democrático, que, para além de limitar o Estado, funciona como ferramenta para transformação social, impondo deveres e assegurando direitos[60].

O que se quer dizer com isso é que tanto o "Estado" quanto o constitucionalismo são respostas às dificuldades dos tempos que os

---

pacífico descrito por Rousseau.

57 Para saber mais, ver BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, **p. 62**-63.

58 DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 78, 146-149.

59 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 32.

60 Ibid., p. 63, 66.

antecederam. Deveras, os abusos do absolutismo modificaram o cenário estatal, enquanto o constitucionalismo contemporâneo foi diretamente impactado pelas revoluções e guerras passadas[61].

E, justamente por ser assim, cabe indagar como, em uma sociedade marcada pela globalização e pela transnacionalização, pelo surgimento de *players* privados tão ou mais fortes que entes públicos nacionais e por constantes inovações tecnológicas, esses fatores, em especial a revolução tecnológica, afetam o papel do Estado, suas instituições e o constitucionalismo, notadamente quanto aos direitos fundamentais e à sua regulação[62].

Em resposta, Abboud sustenta a crise do Estado regulador, pois a sociedade atual, pós-moderna, seria marcada por uma complexidade e fragmentariedade que não seria suficientemente alcançada pelo modelo tradicional de regulação[63]. A própria soberania nacional encontrar-se-ia ameaçada, tanto pela existência de outros Estados, os quais, em razão da globalização e da transnacionalização, passam a existir em um "sistema político da sociedade mundial" e, portanto, possuem limites na atuação de assuntos coletivos, como por *players privados* "cujo acúmulo de capital, influência e conhecimento os interpõe nas relações entre Estados"[64].

O ponto também é aventado por Trindade e Antonelo, quando elencam que os gigantes da tecnologia assumiram um protagonismo capaz de desequilibrar a relação com os poderes públicos e a soberania dos Estados[65]. Teubner, por sua vez, identifica a crise do constitucionalismo moderno em virtude da transnacionalização e da privatização do político[66].

---

61 ABBOUD, Georges; KROSCHINSKY, Matthäus. *op. cit.*, p. 43.

62 TRINDADE, André Karam; ANTONELO, Amanda. *op. cit.*

63 ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024, p. 616.

64 Ibid., p. 619-622.

65 TRINDADE, André Karam; ANTONELO, Amanda. *op. cit.*, p. 3.

66 Ver, nesse sentido, TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais: constitucionalismo societal na globalização**. 2. ed. São Paulo: Saraiva; Brasília: IDP, 2020, p. 42.

Em suma, os modelos vigentes (de Estado, de constitucionalismo e, em última instância, de Direito) foram concebidos para problemas que já conheciam e, diante de um cenário inédito e complexo – como o atual –, carecem de soluções prévias e revelam-se insuficientes. Eis a crise e a necessidade de reconfiguração.

Diante desse cenário, parte da doutrina aponta a necessidade, ou mesmo constata a existência, de um constitucionalismo digital, que seria, dentre vários conceitos disponíveis, um "conjunto de iniciativas que buscam garantir o exercício de direitos, legitimar normas de governança e estabelecer limites aos poderes privados no ambiente digital"[67]. Para essa corrente, não seria suficiente a mera "digitalização" do ambiente constitucional atual, isto é, uma passagem do analógico para o digital, porquanto "o constitucionalismo pensado para o contexto do Estado nacional não é mais suficiente para operacionalizar e acomodar as complexidades que teorias que reconhecem a dinâmica própria de sistemas parciais podem oferecer"[68].

Os direitos fundamentais seriam, nesse sentido, exemplo de envergadura maior dessa insuficiência do modelo tradicional, a ponto de resultar na necessidade de criação de novos direitos fundamentais, que fossem capazes de lidar com o impacto da revolução tecnológica e suas consequências jurídicas. Nas palavras de Trindade e Antonelo: "É inegável que a revolução tecnológica ocasiona uma demanda pela ampliação dos direitos fundamentais para contemplar um contingente de novos diretos [sic], de caráter coletivo-institucional, em face das ameaças potencializadas pelo ambiente virtual"[69]. E é a partir dessa premissa que os autores apresentam uma classificação que demanda pormenorizada atenção.

67 TRINDADE, André Karam; ANTONELO, Amanda. *op. cit.*, p. 8.
68 ABBOUD, Georges; KROSCHINSKY, Matthäus. op. cit., p. 18.
69 TRINDADE, André Karam; ANTONELO, Amanda. *op. cit.*, p. 8.

2. A RELEITURA DO CATÁLOGO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

Trindade e Antonelo propõem a releitura do catálogo nos seguintes termos:

> [...] não seria exagerado afirmar que a revolução tecnológica exige a releitura de parcela significativa do catálogo de direitos fundamentais, uma vez que haveria, atualmente, a sobreposição de: (a) direitos clássicos – por exemplo, direito à honra, integridade moral, sigilo às comunicações ou, até mesmo, diretos [sic] políticos –, cujo exercício pode ser facilmente adaptado ao ambiente digital; (b) direitos clássicos, porém reformatados – por exemplo, liberdade de expressão, direito à informação, direitos autorais, acesso à justiça –, que vêm redimensionados em razão de características próprias assumidas no ambiente digital; (c) direitos inteiramente novos – por exemplo, direito à internet, proteção de dados, direito ao esquecimento, direito à decisão ou revisão humana –, que resultam precisamente de ameaças digitais até então desconhecidas[70].

Essa releitura é pautada em dois eixos classificatórios. O primeiro refere-se à (in)existência do direito fundamental antes da revolução tecnológica: os direitos preexistentes são qualificados como clássicos, enquanto aqueles surgidos nesse novo contexto são considerados inteiramente novos.

O segundo eixo diz respeito ao modo e à intensidade com que esses direitos clássicos teriam sido impactados pela revolução tecnológica. Se em pequena medida, seriam apenas clássicos. Se, por outro lado, a revolução tecnológica ocasionou uma ampliação em sua dimensão/característica, são considerados clássicos, porém reformatados.

70 Ibid., p. 8-9.

Sobressaem dessa classificação dois pontos centrais: (1o) a revolução tecnológica fez com que fossem necessários novos direitos fundamentais (*inteiramente novos*) e (2o) os direitos *clássicos* são afetados em graus distintos, o que justificaria uma diferenciação interna entre aqueles que permanecem essencialmente inalterados e aqueles que sofrem processos de reconfiguração.

Embora reconheçam a pertinência dessa releitura, Georges Abboud e Matthäus Kroschinsky sustentam que tal distinção comporta requalificação, ao argumentarem que determinados direitos, como os direitos políticos, não se ajustariam adequadamente à categoria de direitos clássicos, na medida em que dependem dos contextos sociais em que se inserem, os quais foram profundamente impactados pelo ambiente digital[71]. Cabe, assim, examinar mais detidamente os critérios e os exemplos mobilizados nessa classificação.

2.1. INTEIRAMENTE NOVOS

Quanto aos direitos inteiramente novos, Trindade e Antonelo sustentam que a revolução tecnológica teria tornado necessária a ampliação dos direitos fundamentais para abranger as ameaças surgidas no ambiente digital. Exemplificando, elencam o "direito à internet, proteção de dados, direito ao esquecimento, direito à decisão ou revisão humana".

É importante ter em mente que, para eles, a ampliação dos direitos fundamentais não implicaria, necessariamente, na criação de novos direitos, pois, pela própria classificação, o mero redimensionamento de um direito clássico à esfera digital resulta em "direitos clássicos, porém reformatados". Dessarte, para que seja inteiramente novo, é preciso que o direito surja[72] como resposta a uma ameaça oriunda da

71 ABBOUD, Georges; KROSCHINSKY, Matthäus. *op. cit.*, p. 61..

72 Veja-se: se o direito surge, não poderia existir previamente, pois consoante pensamento agostiniano, ora adotado, tudo o que não foi feito e ainda é – portanto, mantida a característica principal que faz o objeto ser o que é -, nada tem em si que antes não tivesse, e isso é mudar ou variar. Dessa forma, se é possível, mediante uma

esfera digital, que antes não existia, critério que se revela na própria denominação da categoria. Daí porque não prescinde estabelecer, aprioristicamente, o que seria o "novo" como condição de existência desse próprio direito.

À luz da concepção de "novo" inspirada na ideia agostiniana supracitada, um direito fundamental somente poderá ser considerado inteiramente novo se não existir, nem mesmo em potência, antes da revolução tecnológica, ainda que tal possibilidade não fosse previamente reconhecida. Do contrário, tratar-se-ia de mera variação ou extensão de um direito já existente. Não se pode olvidar, outrossim, que a ameaça também há de ser nova e estritamente relacionada ao meio digital. São estas, pois, as condições de possibilidades à classificação, de tal forma que somente a somatória de ambos os requisitos (cumulativos) legitimaria seu enquadramento na categoria.

Por isso, não é imune de dúvidas a classificação do "direito ao esquecimento" como *inteiramente novo*, considerando que discussões sobre um direito ao esquecimento (em sentido amplo) relacionadas não ao ambiente digital, mas a reportagens e programas de rádio e televisão, existiam há muito[73]. Com efeito, o caso paradigmático em que o Supremo Tribunal Federal afastou a compatibilidade constitucional de um direito ao esquecimento versava sobre programa televisivo, e não sobre conteúdo digital[74].

Do mesmo modo, escusando-se maiores ilações, também se pode sustentar que questões envolvendo proteção de dados e decisões judiciais precedem a era digital – em que pese tenham sido afetados por ela.

---

mudança ou ampliação de um direito já posto, consagrar as novas ameaças digitais, não se está diante de um direito novo, mas sim de um adaptado para aquele ambiente.

73 Nesse sentido, LIMA, Erik Noleta Kirk Palma. **Direito ao esquecimento**: discussão **europeia e sua repercussão no Brasil**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502929/000991677.pdf. Acesso em: 4 set. 2025.

74 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário nº 1.010.606/RJ** (Tema 786 da repercussão geral). Rel. Min. Dias Toffoli, j. 11 fev. 2021. O caso versava sobre a reconstituição, em programa televisivo, de crime ocorrido na década de 1950.

2.2. CLÁSSICOS E CLÁSSICOS REFORMATADOS

Não menos questionável é a segunda divisão, que recai sobre os direitos fundamentais preexistentes à era digital, classificados como clássicos. Aqui, a releitura opera a partir do grau de impacto da tecnologia sobre tais direitos. Caso seu exercício possa ser facilmente adaptado ao ambiente digital, é tido como um direito clássico. Lado outro, se a tecnologia faz com que o direito seja redimensionado e ganhe características próprias que outrora não tinha, ele passa a ser um direito clássico, porém reformatado.

É elevado o grau de indeterminação dessa distinção. A definição do que seria uma adaptação "fácil" ao ambiente digital, bem como a delimitação do momento em que se teria um redimensionamento revela-se essencialmente subjetiva. Controversa é, ainda, a própria utilidade da distinção, na medida em que todos os direitos fundamentais, em maior ou menor medida, vêm sendo impactados pelas transformações tecnológicas, o que fragiliza, ou, ao menos, deixa datada eventual tentativa de classificá-los com base na intensidade desse impacto.

Os direitos políticos exemplificam o ponto. Sua classificação como clássicos por Trindade e Antonelo foi questionada por Abboud e Kroschinsky[75]. Para além das críticas formuladas por esses autores, os recentes eventos nacionais, marcados pela desinformação em processos eleitorais, tornam evidente o impacto do ambiente digital sobre a estrutura dos direitos políticos.

Quanto à honra e à moral, também considerados apenas direitos clássicos, a era digital fez surgir uma vasta gama de novas ameaças e necessidade de proteção, tanto formais (propagação e divulgação das ofensas à honra) quanto materiais (a exemplo dos *deepfakes* e da IA, em geral, para criar uma imagem/vídeo envolvendo determinada pessoa). Quanto às primeiras, o Código Penal, ao dispor sobre os "Crimes contra a Honra" elencou que a pena deveria ser triplicada caso o crime contra

75 ABBOUD, Georges; KROSCHINSKY, Matthäus. op. cit., p. 18-19.

a honra fosse "cometido ou divulgado em quaisquer modalidades das redes sociais da rede mundial de computadores"[76], muito por conta da facilidade de propagação do conteúdo ofensivo nesse meio. Quanto às segundas, é emblemática a campanha publicitária da Volkswagen que, mediante o uso de inteligência artificial, recriou a imagem e a voz da cantora Elis Regina[77], o que suscitou diversos questionamentos jurídicos e demandou, inclusive, a manifestação do CONAR[78].

O ambiente digital ampliou, portanto, tanto o alcance quanto a sofisticação das ameaças à honra e à integridade moral. As redes sociais tornaram-se instrumentos de difamação, desinformação e desestabilização institucional, e tecnologias como os *deepfakes* tensionam os limites das categorias jurídicas existentes. Difícil sustentar, nesse quadro, que tais direitos tenham sido "facilmente" adaptados.

O último exemplo de direitos clássicos seria o sigilo às comunicações. A Constituição Federal assegura que "é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal"[79].

Além de a tecnologia ter mudado drasticamente a forma de comunicação, foi profundamente afetada a própria reserva de jurisdição para a quebra do sigilo. Como os principais aplicativos de mensagens utilizam criptografia de ponta a ponta, as plataformas

76 "*Art. 141 - As penas cominadas neste Capítulo aumentam-se de um terço, se qualquer dos crimes é cometido: [...] § 2º Se o crime é cometido ou divulgado em quaisquer modalidades das redes sociais da rede mundial de computadores, aplica-se em triplo a pena*", do Código Penal.

77 Ver, nesse sentido, CAPUANO, Amanda; MIYASHIRO, Kelly. **Os bastidores do espantoso comercial que reviveu Elis Regina**. Veja, São Paulo, 7 jul. 2023. Disponível em: https://veja.abril.com.br/cultura/comercial-que-reune-elis-e-filha-atesta-forca-da-inteligencia-artificial. Acesso em: 7 set. 2025.

78 Cf. CRUZ, Felipe Branco. **A decisão do Conar sobre comercial que reviveu Elis Regina**. Veja, São Paulo, 23 ago. 2023. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/o-som-e-a-furia/a-decisao-do-conar-sobre-comercial-que-reviveu-elis-regina/. Acesso em: 7 set. 2025.

79 Art. 5o, XII, da Constituição Federal.

ficam impossibilitadas de fornecer o conteúdo das mensagens, mesmo quando judicialmente interpeladas. A criptografia redefine os contornos do sigilo, tanto na questão de proteção dos interlocutores, quanto ao eventual direito de acesso (quebra) pelas autoridades[80]. Seria mais correta, portanto, a classificação do sigilo das comunicações entre os direitos clássicos, porém reformatados.

Numa palavra final: os exemplos confirmam que os direitos fundamentais preexistentes ganharam, em proporções diferentes e a sua maneira, novas características no ambiente digital.

E, ainda que se sustentasse haver um direito "analógico" cuja mera "digitalização" é suficiente, bastaria o surgimento de uma nova tecnologia, o que pode ocorrer a qualquer momento, para justificar sua "reformatação". Daí a questão: se esses direitos preexistiam e devem ser respeitados no novo ambiente, qual a utilidade de diferenciá-los pelo grau de facilidade da adaptação, se, agora ou depois, em maior ou menor medida, todos terão de se adaptar? Ou haveria algum direito fundamental imune às transformações tecnológicas?

3. UMA (TENTATIVA DE) CLASSIFICAÇÃO

3.1. O DUPLO GRAU DE NOVIDADE

Feitas tais ponderações, impende, ainda que de forma perfunctória e embrionária, tentar estabelecer balizas para uma possível classificação dos (novos?) direitos fundamentais na era digital. O ponto central consiste em saber se existem, efetivamente, novos direitos fundamentais decorrentes das transformações tecnológicas. Para que assim possam ser qualificados, propõe-se a exigência de um duplo grau de novidade, inspirado na categoria dos direitos inteiramente novos: de um lado, o direito deve ser efetivamente novo, e não mera adaptação, variação ou desdobramento de outro

80 O tema é objeto de discussão na ADPF 403 e na ADI 5527, ambas tramitando perante o Supremo Tribunal Federal.

preexistente e, de outro, a ameaça que visa enfrentar também deve ser inédita e decorrer especificamente do ambiente digital[81].

O critério encontra paralelo na literatura internacional. Dafna Dror-Shpoliansky e Yuval Shany, ao defenderem a emergência de "direitos humanos digitais", justificam-nos, entre outros fundamentos, por responderem a ameaças ou desafios inteiramente novos, que não existiam antes da era digital[82].

De plano, esse duplo grau implica dizer que nenhum direito passível de transposição à esfera digital sem perda de sua estrutura essencial, ainda que com algumas modificações, pode ser considerado efetivamente novo. Idem às hipóteses em que há apenas ampliação do alcance protetivo de direito já existente para abarcar riscos introduzidos pela tecnologia. À guisa de exemplo, tome-se o direito à herança (art. 5o, XXX, da Constituição Federal). É certo que ele foi impactado pelas transformações tecnológicas, sobretudo no que se refere à transmissão de criptomoedas, ao testamento digital e ao acesso ao conteúdo privado de contas em redes sociais de pessoa falecida. Seu núcleo, porém, permanece inalterado, pois ainda se trata da sucessão patrimonial.

O direito de resposta (art. 5o, V, da Constituição Federal), por sua vez, também passou por processo de adequação à nova realidade, especialmente em razão da dificuldade de se assegurar, no ambiente digital, resposta proporcional ao agravo. Ainda assim, não há razão para sustentar que se está diante de um novo direito fundamental.

E assim o é em relação a maioria dos direitos fundamentais já examinados, como a proteção de dados, que preexistia e foi

81 A ameaça tem que ser oriunda desse novo meio, mas não impede que se irradie, de forma reflexa, para o ambiente analógico. A condição é que seja fruto da era digital e que, sem ela, não existisse.

82 DROR-SHPOLIANSKY, Dafna; SHANY, Yuval. It's the end of the (offline) world as we know it: from human rights to digital human rights – a proposed typology. **European Journal of International Law**, v. 32, n. 4, 2021, p. 1274, apud ABRUSCI, Elena; MACKENZIE-GRAY SCOTT, Richard. The questionable necessity of a new human right against being subject to automated decision-making. **International Journal of Law and Information Technology**, v. 31, n. 2, p. 114-143, 2023.

adequada para abarcar ameaças digitais[83], o denominado "direito ao esquecimento", compreendido como manifestação do direito à privacidade e da proteção de dados, e os direitos políticos, entre tantos outros.

É que, naturalmente, a premissa de partir do texto constitucional para a realidade digital, a fim de verificar se há um novo direito, é equivocada. Há flagrante inversão da ordem. Como se sabe, os direitos fundamentais surgem como resposta a abusos historicamente experimentados, já que, daquilo anotado por Comparato, "foram criando e se estendendo progressivamente [...] as instituições jurídicas de defesa da dignidade humana contra a violência, o aviltamento, a exploração e a miséria"[84].

Desta forma, a pergunta que cabe a fim de verificar sobre um eventual novo direito – e que deve ser feita antes da resposta – é: que ameaça surgiu no ambiente digital, sem correspondência no mundo analógico, para a qual não se dispõe de solução jurídica prévia e que, por isso, exige tratamento normativo específico e inovador em nível de direito fundamental? Essa é, pois, a condição de possibilidade pela qual determinado direito fundamental poderá ser considerado verdadeiramente novo, já que a própria formulação da pergunta contém, em si, o duplo grau de novidade, erigido aqui à condição de requisito indispensável à caracterização da novidade.

3.2. O NOVO CATÁLOGO

À luz de todo o exposto, propõe-se, então, uma classificação dos direitos fundamentais na era digital fundada em critério

83 A tutela de dados pessoais remonta às legislações europeias da década de 1970 e, no ordenamento brasileiro, articulava-se à inviolabilidade da intimidade e da vida privada (art. 5º, X), ao sigilo de dados (art. 5º, XII) e ao habeas data (art. 5º, LXXII) muito antes de sua positivação autônoma pela Emenda Constitucional nº 115/2022, que incluiu o inciso LXXIX no art. 5º da Constituição Federal. O próprio texto do novo inciso assegura a proteção dos dados pessoais "inclusive nos meios digitais", tratando o digital como meio de exercício do direito, e não como sua origem.

84 Ver COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 13.

temporal-estrutural, que distingue, de um lado, os direitos fundamentais clássicos, já existentes antes da revolução tecnológica, e, de outro, os novos direitos fundamentais, surgidos em razão de ameaças inéditas próprias do ambiente digital.

Os direitos fundamentais clássicos, nessa proposta, seriam todos aqueles que já existiam antes da era digital, sendo irrelevante a forma ou o grau em que a tecnologia os impactou (ou mesmo se os impactou). Trata-se de categoria residual, pois todo direito fundamental que não satisfaça o duplo grau de novidade será tido como clássico. Estariam nesse grupo aqueles direitos que ganharam o predicado "em ambiente digital" ("liberdade de expressão e criação em ambiente digital[85]" e "direito à privacidade em ambiente digital"[86]); que tiveram alguma modificação/inclusão em seu nome original ("direito à decisão humana"[87]); que mantiveram sua grafia (direitos políticos, proteção de dados); ou que sejam variações de direitos já postos ("direito à cibersegurança"[88] e "direito à proteção contra a geolocalização abusiva"[89]).

De outro norte, *os novos direitos fundamentais*, para assim o serem, precisam ter o duplo grau de novidade, de modo que suas condições de possibilidade são aquelas acima delimitadas. E, por mais paradoxal que seja, parece que um (possível) direito fundamental verdadeiramente novo seria o "direito à não existência digital".

De partida, não se verifica, no texto constitucional, um correspondente a esse direito na esfera analógica. Pelo contrário, dado que a redação consagra o "direito à vida" (art. 5o, *caput*, da CF) e o Código Penal, inclusive, fixa como crime o induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio. Ademais, esse "direito" é, igualmente, única e exclusivamente proveniente e aplicável no âmbito digital, pois essa

85 PORTUGAL, op. cit., art. 4º.

86 PORTUGAL, op. cit., art. 8º.

87 Cf. ANTONELO, Amanda. **O direito fundamental à decisão humana**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

88 PORTUGAL, op. cit., art. 15.

89 PORTUGAL, op. cit., art. 17.

faculdade de "não existir" só pode ser exercida lá – é importante observar que, não obstante pareça consenso que a todos deve ser garantido a possibilidade de acesso ao ambiente digital, isso, por óbvio, não se traduz em uma imposição de participar desse meio.

Assim, caso a pessoa não queira estar inserida na esfera tecnológica, sua opção deve ser respeitada. E esse respeito exige atuação tanto dos *players privados* quanto dos Entes Públicos. Àqueles, impõe o dever de garantir que nenhuma pessoa crie um perfil falso ou se passe por quem não quer estar no meio digital. No tocante aos Entes Públicos, esse "direito" teria a função de proibir que o Estado piore o gozo do direito à vida e dignidade da pessoa humana em razão de o agente escolher não estar inserido nesse meio digital. Vale dizer, seria defeso o acréscimo injusto de dificuldade ao particular, o que não se confunde com a ausência de implementação de facilidade[90], ante a sua não existência naquela esfera.

Seria o caso, por exemplo, de o Estado deslocar um serviço público previamente existente apenas à esfera digital, impossibilitando que a pessoa pudesse usufruí-lo. Como exemplo, não haveria mais correios, só serviços de e-mails e mensagens instantâneas, ou, ainda, fechar os fóruns e somente manter os "balcões-virtuais" e audiências virtuais.

Constata-se, portanto, que referido direito teria três dimensões: a do particular, dos agentes privados e do Estado. A primeira diz respeito ao desejo – legítimo – de não ingressar no ambiente digital e, portanto, de não existir naquele meio; a segunda faz com que os responsáveis pelas redes sociais e demais aplicações tenham o dever de garantir que ninguém criará um perfil falso se passando pela pessoa ou que terceiros utilizem alguma função como se ela fosse; por fim, o Estado não poderia criar obstáculos na prestação de seus serviços àqueles que não utilizassem tecnologia ou realizar qualquer discriminação nesse sentido.

90 O fato de a pessoa não gozar e usufruir das novidades trazidas pela tecnologia não é o mesmo que ocorrência de prejuízo por não participar. No primeiro, ela apenas não usa os novos benefícios (ausência de melhoria), no segundo, há uma piora no estado anterior, o que não pode ser admitido (existência de prejuízo).

A fim de atestar a novidade desse direito, necessário verificar se ele atende ao duplo grau de novidade. Nesse tocante, no que se refere à ameaça proveniente da esfera digital, tem-se (i) o risco de alguém (ou alguma ferramenta artificial), que não a própria pessoa, exercer sua existência na esfera digital; (ii) o risco de, por via de consequência, já existindo um usuário em nome da pessoa na rede, impedir que ela, de fato, venha a efetivamente existir naquele meio (v.g., serviços que exigem o cadastro de um número de CPF e impossibilitam que esse mesmo número seja reutilizado); e (iii) a ameaça de piora na qualidade de vida (uso e gozo de direitos fundamentais) por não participação na esfera digital.

Doravante, não resta dúvidas de que essas ameaças não existiam antes da tecnologia, porque sem as redes sociais, ninguém poderia criar um perfil falso ou mesmo impedir a existência da pessoa naquele ambiente. Além disso, não se cogitava que os serviços fornecidos pelo Estado pudessem adotar outra forma que não a física e presencial.

Tampouco se discute a impossibilidade de encontrar solução prévia para essa situação, além de ela reclamar um tratamento jurídico adequado, específico e inovador, pois nunca foi regulado um direito a não existir. O que se buscava tutelar era justamente o direito à vida e a existência com dignidade.

Agora, por outro lado, e como fruto dessa nova época, faz-se preciso regular uma não-existência digna enquanto a pessoa não está no ambiente digital, para que, eventualmente, caso tenha interesse de ingressar e passe a lá figurar, tenha condições de ser ela mesma e, nesse ínterim, não tenha o exercício de seus outros direitos fundamentais prejudicados e/ou violados.

Finalmente, merece ser tratado como direito fundamental dado que umbilicalmente ligado à dignidade da pessoa humana, nas três dimensões citadas: particular, agentes privados e Estado.

Esse seria, portanto, um (possível) direito fundamental que atingiria os requisitos propostos e justificaria, dada sua discussão em tese, uma nova gama de direitos fundamentais que seriam verdadeira e inteiramente novos.

Sendo assim, a ruptura entre os direitos fundamentais clássicos e os novos direitos fundamentais é o duplo grau de novidade, entendido como a exigência de que tanto o direito quanto a ameaça sejam novos e decorram especificamente do ambiente digital.

Por sua vez, o critério para saber se algo é novo ou não consiste em verificar se o direito e a ameaça existiam anteriormente, ainda que apenas como potência. Se já existiam, ainda que em forma embrionária ou adaptável, não se estará diante de novidade em sentido próprio, mas de transformação, ampliação ou ressignificação.

Necessário consignar, por fim, que o fato de determinado direito não ser classificado como novo não significa, de forma alguma, que não deva ser observado no ambiente digital ou que tenha importância inferior. Não há hierarquia, tampouco juízo de valor entre direitos fundamentais. A distinção ora proposta é de natureza exclusivamente epistemológica e conceitual.

Do mesmo modo, a nomenclatura adotada, direitos fundamentais clássicos e novos direitos fundamentais, busca evitar ambiguidades interpretativas. Opta-se por "clássicos", e não por "pretéritos", "prévios" ou "preexistentes", para afastar qualquer impressão equivocada de obsolescência, perda de validade ou inaplicabilidade. A expressão "novos direitos fundamentais", por sua vez, mostra-se preferível a "direitos fundamentais digitais", uma vez que, embora decorram de ameaças próprias do ambiente digital, seus efeitos e sua proteção transcendem esse espaço e repercutem também no mundo não digital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tornou-se recorrente a afirmação de que se vive um tempo particularmente difícil, marcado por complexidade e desafios. Mas, como Machado de Assis ensinou no conto "*To be or not to be*"[91], por

91 ASSIS, Machado de. **To be or not to be**. Parte de *Contos na Imprensa – Fase 5 (1876-1877)*, 1876. Disponível em: https://machadodeassis.net/texto/to-be-or-not-to-be/50000/chapter_id/50216. Acesso em: 10 set. 2025.

vezes, as impressões do momento possuem maior influência do que a gravidade do mal.

A bem da verdade, todas as épocas tiveram suas dificuldades e vicissitudes correlatas, não sendo correto sustentar, simploriamente, que os desafios atuais são mais graves que os pretéritos. O percurso histórico foi marcado por guerras, revoluções, lutas por igualdade, disputas em torno da liberdade, escravidão, ascensão e ruína de regimes, pestes e crises sociais de múltiplas ordens. O que singulariza o presente não é a existência de dificuldades em si, mas o fato de que muitas das questões hoje enfrentadas, como a disseminação de *fake news*, a influência algorítmica, a crise climática, a expansão da inteligência artificial e a crescente centralidade das plataformas digitais, ainda carecem de respostas estabilizadas.

É esse cenário de enfrentamento do desconhecido que obriga as áreas do saber a se adaptarem a realidades inéditas. Basta lembrar que a *Rerum Novarum*[92], de 1891, já se ocupava das condições dos operários diante dos progressos da indústria, questão que, sob novos contornos, retorna ao debate em razão do impacto da inteligência artificial e da automação.

Como se viu, o Direito e o Estado são construções históricas e sociais que se transformam para acompanhar mudanças, anseios e conquistas da sociedade, inclusive para evitar retrocessos indesejáveis. É natural, portanto, que diante de novos fatores também precisem se adaptar. O modelo tradicional nunca havia enfrentado, nos termos atuais, fenômenos como a globalização e a revolução tecnológica, os quais impactam diretamente categorias como soberania, igualdade, regulação e formas de resolução de conflitos.

Os direitos fundamentais constituem exemplo dessa exigência. A discussão já não se limita à sua ressignificação no ambiente digital, mas passa a fomentar o debate acerca da eventual existência de

92 LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica *Rerum Novarum* (Sobre a condição dos operários)**. Roma, 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 10 set. 2025.

direitos novos, surgidos em razão de ameaças igualmente novas. E, nesse sentido, o duplo grau de novidade pretende conferir rigor a esse debate.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; KROSCHINSKY, Matthäus. Constitucionalismo digital ou digitalização do constitucionalismo analógico. In: PINTARELLI, Camila; PIOVESAN, Flávia; ABBOUD, Georges (org.). **Constitucionalismo digital e direitos humanos**: **desafios da internet, inteligência artificial e neurotecnologia**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

ABRUSCI, Elena; MACKENZIE-GRAY SCOTT, Richard. The questionable necessity of a new human right against being subject to automated decision-making. **International Journal of Law and Information Technology**, v. 31, n. 2, p. 114-143, 2023. DOI: 10.1093/ijlit/eaad013.

AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Tradução de Edward Bouverie Pusey. Barueri: Garnier, 2023.

ANTONELO, Amanda. **O direito fundamental à decisão humana**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

ASSIS, Machado de. **To be or not to be**. In: ASSIS, Machado de. *Contos na Imprensa – Fase 5 (1876-1877)*, 1876. Disponível em: https://machadodeassis.net/texto/to-be-or-not-to-be/50000/chapter_id/50216. Acesso em: 10 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo**. 9**.** ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Inteligência artificial, plataformas digitais e democracia: direito e tecnologia no mundo atual**. 1. **reimpr.**. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BELCHIOR. **Como nossos pais [Interpretação de: Elis Regina].** 2006. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pmY-TIOjQJ4&list=RDpmY-TIOjQJ4&start_radio=1. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-**Lei nº **2.848, de 7 de dezembro de 1940**. **Código Penal**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 1.010.606/RJ** (Tema 786 da repercussão geral). Relator: Min. Dias Toffoli, 11 fev. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 maio 2021.

CAMPOS, Eduardo Villa Coimbra. **Desafios da implementação da Inteligência Artificial no sistema judicial: como a Academia e o Judiciário podem trabalhar em conjunto para racionalizar as transformações decorrentes da adoção da IA no Sistema Judicial**. São Paulo: Editora Dialética, 2023.

CAPUANO, Amanda; MIYASHIRO, Kelly. **Os bastidores do espantoso comercial que reviveu Elis Regina**. **Veja**, São Paulo, 7 jul. 2023. Disponível em: https://veja.abril.com.br/cultura/comercial-que-reune-elis-e-filha-atesta-forca-da-inteligencia-artificial. Acesso em: 7 set. 2025.

COGLIANESE, Cary. A right to a better decision. **The Regulatory Review**, 3 jun. 2024. Disponível em: https://www.theregreview.org/2024/06/03/coglianese-a-right-to-a-better-decision/. Acesso em: 21 ago. 2026.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CRUZ, Felipe Branco. **A decisão do Conar sobre comercial que reviveu Elis Regina**. **Veja**, São Paulo, 23 ago. 2023. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/o-som-e-a-furia/a-decisao-do-conar-sobre-comercial-que-reviveu-elis-regina/. Acesso em: 7 set. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DROR-SHPOLIANSKY, Dafna; SHANY, Yuval. It's the end of the (offline) world as we know it: from human rights to digital human rights – a proposed typology. **European Journal of International Law**, v. 32, n. 4, 2021.

HUQ, Aziz Z. A right to a human decision. **Virginia Law Review**, v. 106, n. 3, p. 611-688, 2020.

KELSEN, Hans. **O que é justiça?** A justiça, o direito e a política no espelho da ciência. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LEÃO XIII, Papa. **Carta Encíclica *Rerum Novarum* (Sobre a condição dos operários)**. Roma, 1891. Disponível em: https://www.vatican.va/

content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html. Acesso em: 10 set. 2025.

LIMA, Erik Noleta Kirk Palma. **Direito ao esquecimento**: discussão **europeia e sua repercussão no Brasil**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502929/000991677.pdf. Acesso em: 4 set. 2025.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; KELLER, Clara Iglesias. Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2648-2689, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/70887.

PORTUGAL. **Lei n.º 27/2021**, de 17 de maio. **Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital.** Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2021-164870244. Acesso em: 5 set. 2025.

SANTIAGO, Abinoan. **Não humanos, influenciadores virtuais viram fenômeno e faturam com publis**. **UOL**, São Paulo, 13 maio 2024. Disponível em: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2024/05/13/como-funcionam-os-influenciadores-virtuais-brasil.htm. Acesso em: 8 set. 2025.

SHAKESPEARE, William. **Grandes obras de Shakespeare: volume 1: tragédias**. Tradução de Barbara Heliodora. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017.

SHANY, Yuval. From digital rights to international human rights: the emerging right to a human decision maker. **Ethics in AI – University of Oxford**, 11 dez. 2023. Disponível em: https://www.oxford-aiethics.ox.ac.uk/blog/digital-rights-international-human-rights-emerging-right-human-decision-maker. Acesso em: 21 ago. 2026.

SUSSKIND, Richard. ***Online courts and the future of justice***. Oxford: Oxford University Press, 2019.

TEUBNER, Gunther. **Fragmentos constitucionais: constitucionalismo societal na globalização**. **2. ed. São Paulo: Saraiva; Brasília: IDP,** 2020.

TRINDADE, André Karam; ANTONELO, Amanda. Constitucionalismo digital: um convidado (in)esperado. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 18, n. 1, e4816, 2022. DOI: 10.18256/2238-0604.2022.v18i1.4816. Disponível em: https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/4816. Acesso em: 10 set. 2025.

WAGNER, Ben. Liable, but not in control? Ensuring meaningful human agency in automated decision-making systems. ***Policy & Internet***, v. 11, n. 1, p. 104-122, 2019. DOI: 10.1002/poi3.198.

WARAT, Luis Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos.** 1. ed. Florianópolis: Emais, 2023.

O ESTATUTO DIGITAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (LEI Nº 15.211/2025) E A TUTELA DOS NEURODIREITOS INFANTOJUVENIS: A PROTEÇÃO DA AUTONOMIA MENTAL EM FORMAÇÃO NO AMBIENTE DIGITAL

Antonio Jorge Pereira Junior[93]

INTRODUÇÃO

A sanção da Lei nº 15.211, em 17 de setembro de 2025, representou um divisor de águas no ordenamento jurídico brasileiro ao instituir o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital). Este marco regulatório surge em um contexto de hiperconectividade, onde a infância e a juventude são mediadas quase integralmente por interfaces digitais que utilizam algoritmos de alta complexidade para capturar a atenção e moldar comportamentos. Pela primeira vez, o legislador brasileiro buscou integrar a proteção de dados pessoais à tutela da integridade mental, tangenciando o conceito emergente de neurodireitos.[94]

O problema central desta pesquisa reside na vulnerabilidade da autonomia mental em formação. Crianças e adolescentes, por estarem em uma fase de desenvolvimento biopsicossocial peculiar, possuem uma plasticidade cerebral que os torna alvos preferenciais de técnicas de design persuasivo e perfilamento comportamental. Embora a legislação vigente, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), já trouxesse diretrizes sobre o tratamento de dados de menores, o ECA

93 Professor Titular da Universidade de Fortaleza, atuando na graduação, pós lato sensu e no Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Mestrado e Doutorado da UNIFOR. Bacharel, Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Vencedor do Prêmio Jabuti em Direito (2012). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Privado na Constituição e vice-líder do Grupo Neurodireitos e Direitos Humanos. Membro da ICON-S.

94 BRASIL. Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 set. 2025.

Digital avança ao proibir práticas que interferem diretamente na liberdade cognitiva e na privacidade mental. [95]

A doutrina brasileira e ibero-americana contemporânea tem situado os neurodireitos como uma "nova geração" de direitos humanos, indispensável para fazer frente ao poder das neurotecnologias.[96] Nesse sentido, o debate sobre o ECA Digital dialoga diretamente com as discussões sobre a "economia cognitiva"[97] e o chamado "mercado da mente"[98], onde os processos neurais de crianças e adolescentes tornam-se ativos comerciais valiosos. [99]

Nesse cenário, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida as normas do ECA Digital (Lei nº 15.211/2025) podem ser interpretadas e aprimoradas para uma tutela mais efetiva dos neurodireitos de crianças e adolescentes, considerando os avanços tecnológicos e os riscos emergentes no ecossistema digital? A hipótese levantada é que mecanismos como a vedação do perfilamento para fins publicitários e a imposição da privacidade por padrão funcionam como barreiras protetivas contra a manipulação neurotecnológica, ainda que a lei não utilize a nomenclatura técnica da neurociência.

A justificativa para este estudo pauta-se na relevância social e jurídica de proteger a "última fronteira da privacidade": o cérebro

95 LIRA, Márcia Josanne de Oliveira; AZEVEDO, Flávia Regina Porto de. Neurodireitos e infância digital: desafios ao ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 11, n. 12, dez. 2025. p. 3877, 3882-3889.

96 LOPES, Ana Maria D'Ávila; PAREDES, Felipe Ignacio Paredes; TOLE MARTÍNEZ, José Julián (org.). *Desafios da interface neurodireito e inteligência artificial*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

97 PINTARELLI, Camila. Governing the cognitive economy: economic freedom, power and trust. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción; FUKUSHI, Tamami (org.). *Challenges for the regulation of neurotechnology companies*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2026. p. 47-57 (cap. 3, págs. aprox.).

98 RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. The market of the mind: neurotechnology, private companies, and regulation. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 111-135 (cap. 7, págs. aprox.).

99 Cf. as coletâneas centrais desta pesquisa: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024, op. cit.; LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026, op. cit.; e LOPES, Ana Maria D'Ávila; PAREDES, Felipe Ignacio Paredes; CAYCHO, Renato Antonio Constantino (org.). *Neurodireito em América Latina: vulnerabilidade e interseccionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025.

humano. Com a crescente integração de inteligência artificial e interfaces cérebro-computador no cotidiano, a proteção da integridade mental de menores de idade torna-se um imperativo ético e constitucional, fundamentado no princípio da prioridade absoluta previsto no art. 227 da Constituição Federal.[100]

1. METODOLOGIA

A presente investigação adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva. O método utilizado é o dedutivo, partindo das premissas gerais dos direitos fundamentais e da proteção integral para analisar as normas específicas do ECA Digital.[101] [102] A pesquisa fundamenta-se em uma revisão sistemática de literatura (2018-2025) e análise documental, mapeando o estado da arte do neurodireito[103] e utilizando propostas metodológicas de avaliação de impactos em direitos humanos para tecnologias emergentes.[104]

A técnica de coleta de dados consiste na pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisados textos normativos fundamentais, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.069/1990 (ECA), a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e, primordialmente, a Lei nº 15.211/2025. No campo doutrinário, recorreu-se a autores referenciais da neuroética e do direito digital, buscando uma integração transdisciplinar necessária

100 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

101 LIRA; AZEVEDO, op. cit., p. 3876

102 MAIA, Aline Passos; AMARAL, Larissa Maciel do; MAIA, Raquel Passos. Governing neurotechnology in the age of corporate cognitive power: neural data, labor governance, and the rise of neurorights. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 127-148 (cap. 9, págs. aprox.).

103 PAREDES, Felipe. Principios y criterios metodológicos para evaluar los impactos en derechos humanos de la neurotecnología. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 33-45 (cap. 2)

104 PAREDES, Felipe. Bases filosóficas para el debate en torno a los neuroderechos en el marco de la teoría general de los derechos humanos. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024. p. 27-46 (cap. 2).

para compreender violações que ocorrem por meios técnicos, como algoritmos e *dark patterns*.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 OS NEURODIREITOS COMO NOVA CATEGORIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

O conceito de neurodireitos emerge da necessidade de proteger o cérebro e a mente humana diante das intervenções possibilitadas pela neurotecnologia. O termo ganhou relevância com a BRAIN Initiative nos EUA, consolidando-se em torno de quatro preocupações éticas centrais: a privacidade de informações cerebrais, a agência moral, o aprimoramento cognitivo e o viés algorítmico.[105] A proposta de Rafael Yuste e do grupo Morningside estabeleceu cinco eixos: privacidade mental, identidade pessoal, livre-arbítrio, acesso equitativo e proteção contra vieses.[106]

O debate acadêmico divide-se entre considerar os neurodireitos como "novos direitos" ou como projeções evolutivas de direitos já existentes, aplicando-se os critérios de Alston para justificar sua autonomia normativa.[107] Diante das interfaces cérebro-computador (ICCs) combinadas com IA, surge inclusive a proposta de um "direito à convivência harmônica entre humanos e máquinas".[108] Ademais, a proteção dos dados neurais exige a atualização do modelo de autogestão da privacidade, uma vez que tais dados são classificados

105 THE NEURORIGHTS FOUNDATION. *Neurorights*. 2024

106 PAREDES, Felipe, op. cit., 2024; MAIA; AMARAL; MAIA, op. cit., 2026.

107 CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; CRUZ, Renato Vilardo de Mello; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. ICCs combinadas com IA e a construção do direito fundamental à convivência harmônica entre humanos e máquinas. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024. p. 61-75 (cap. 4)

108 PAREDES, Felipe. Neural data protection and the need to update the self-management model of privacy. In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 251-259 (cap. 17)

como biométricos "hipersensíveis".[109] Nesse contexto, emergem os conceitos de "fragilidade cognitiva sistêmica" e "justiça cognitiva", essenciais para a proteção de grupos vulneráveis.[110]

2.2 A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O sistema de proteção infantojuvenil no Brasil é regido pelo princípio da proteção integral (art. 227, CF/88). Recentemente, a EC nº 115/2022 elevou a proteção de dados pessoais ao status de direito fundamental, enquanto projetos como o PL 522/2022 e a PEC 29/2023 buscam disciplinar especificamente os dados neurais.[111]

Contudo, a LGPD apresenta uma insuficiência ontológica para lidar com neurodados. A impossibilidade de anonimização real (*neurofingerprinting*) e a equiparação equivocada dos neurodados a dados biométricos estáticos ignoram que o cérebro é a "última fronteira da privacidade".[112] No campo jurisprudencial, a ADI 5.962/RJ destaca-se como a primeira menção aos neurodireitos no Brasil, sinalizando a abertura do Judiciário ao tema.[113]

109 RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Neuroderecho y pluralidad humana: retos constitucionales en la América Latina de la era de la inteligencia artificial. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 46-63 (cap. 3).

110 DANTAS, Carlos Henrique Félix; JEREISSATI, Régis Gurgel do Amaral. Corpo, neurotecnologias e dados neurais: o consentimento como um parâmetro para preservar o direito à identidade. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024. p. 95-113 (cap. 7, págs. aprox.); MELO, José Octávio de Castro. Concretizar para proteger: um modelo estruturante de tutela dos neurodireitos de idosos com declínio cognitivo. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 193-206 (cap. 13

111 RODRIGUES, Francisco Luciano Lima, op. cit., 2026. p. 111-135 (cap. 7).

112 MAIA, Aline Passos; AMARAL, Larissa Maciel do; MAIA, Raquel Passos. Neurotecnología, salud mental y precarización: el impacto de la cuarta revolución industrial en las relaciones laborales. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 255-283 (cap. 16).

113 SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; DEL GROSSI, Viviane Ceolin Dallasta. Neurotechnologies and mental health in childhood: a reading from the Brazilian context. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 173-190 (cap. 11).

2.3 A INFÂNCIA DIGITAL E A VULNERABILIDADE COGNITIVA

O panorama brasileiro revela uma urgência regulatória: o Brasil é o segundo país em tempo online (média de 9h13min diários), com 24,5 milhões de usuários entre 9 e 17 anos.[114] Pesquisas indicam que 70% das famílias buscaram ajuda de saúde mental para crianças recentemente, evidenciando o impacto do ambiente digital.[115] Os algoritmos de redes sociais, como os do TikTok, exercem influência direta no desenvolvimento neural e na saúde mental de jovens.[116]

O neuromarketing aplicado a crianças utiliza técnicas como *eye-tracking* e fMRI para explorar a incapacidade infantil de distinguir conteúdo persuasivo.[117] Soma-se a isso o fenômeno do *cognitive offloading* mediado pela IA generativa, que gera o risco de uma "mente esvaziada" (*hollowed mind*) e o acúmulo de uma "dívida cognitiva", prejudicando a neuroplasticidade em janelas críticas de desenvolvimento.[118] Por fim, deve-se considerar a colonialidade digital e a hipervulnerabilidade das infâncias latino-americanas, frequentemente expostas a tecnologias sem a devida proteção regulatória.[119]

---

114 Ibid.

115 CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Neurociência e direito: interferências do algoritmo das redes sociais e seus impactos nos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila et al. (org.). *Neurodireito, neurotecnologia e direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

116 BELLI, Anna Cláudia Menezes Lourega; BENETTI, Ana Catarina Jacovas; SANTANA, Anna Luisa Walter de. Neuromarketing, responsabilidade corporativa e liberdade cognitiva de crianças e adolescentes no ambiente digital. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 93-106 (cap. 6)

117 CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; CRUZ, Renato Vilardo de Mello; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Cognitive offloading and the right to cognitive freedom: an analysis of the risks of generative AI to the neurodevelopment of children and adolescents. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 191-201

118 ANDRADE, Denise Almeida de; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. Neurodesenvolvimento e colonialidade digital: hipervulnerabilidade infantil e a relevância dos neurodireitos na América Latina. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 107-121 (cap. 7)

119 SARLET; DEL GROSSI, op. cit., 2026. p. 173-190 (cap. 11).

3. ANÁLISE DO ESTATUTO DIGITAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (LEI Nº 15.211/2025)

3.1 ESTRUTURA, ÂMBITO DE APLICAÇÃO E PRINCÍPIOS

O ECA Digital aplica-se a produtos e serviços de tecnologia de "acesso provável" por menores. Sua estrutura pode ser analisada sob a taxonomia dos "quatro Cs": Content (Conteúdo), Contact (Contato), Conduct (Conduta) e Contract (Contrato).[120] A lei estabelece um modelo de responsabilidade compartilhada entre Estado, empresas e famílias para garantir o melhor interesse do menor.

3.2 A PROIBIÇÃO DO PERFILAMENTO COMPORTAMENTAL COMO TUTELA DA LIBERDADE COGNITIVA

O art. 22 veda o perfilamento para publicidade comercial. Esta medida combate o "extrativismo cognitivo" corporativo, especialmente no setor de EdTechs, onde o monitoramento de estudantes é massivo.[121] A distinção entre perfilamento comportamental (proibido) e contextual (permitido) é fundamental para a sustentabilidade da economia cognitiva. O precedente internacional do caso Girardi v. Emotiv Inc. no Chile reforça a necessidade de tutelar a privacidade mental contra práticas de coleta de dados cerebrais sem finalidade clara. [122]

120 MAIA; AMARAL; MAIA, op. cit., 2026. p. 127-148 (cap. 9)

121 PINTARELLI, Camila, op. cit., 2026. p. 47-57 (cap. 3, págs. aprox.).

122 SMART LARRAÍN, Sebastián; OYARZÚN GÓMEZ, Esteban. El caso Girardi C. EMOTIV Inc. ante la Corte Suprema de Chile: ¿un paso adelante en la protección de los neuroderechos humanos? In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024. p. 135-149 (cap. 9); SOUZA, Janna da Nóbrega. The quiet erosion of mental privacy: corporate cognitive biometric data practices and the limits of Criminal Law. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 137-155 (cap. 8).

3.3 A VERIFICAÇÃO DE IDADE E A PROTEÇÃO DA PRIVACIDADE MENTAL

A lei exige sistemas robustos de verificação, superando a mera autodeclaração. O paradigma estabelecido pela Corte Suprema do Chile (2023) no caso Emotiv Insight reafirma que dados neurais são hiper-sensíveis, exigindo um consentimento substantivo e padrões reforçados de proteção que o ECA Digital busca implementar indiretamente.[123]

3.4 A PRIVACIDADE POR PADRÃO (PRIVACY BY DESIGN E BY DEFAULT)

A imposição legal de que as configurações de máxima privacidade sejam ativadas por padrão mitiga a coleta indiscriminada de dados comportamentais em segundo plano, prevenindo a inferência indireta de estados mentais de usuários em desenvolvimento.

3.5 A SUPERVISÃO PARENTAL E A EDUCAÇÃO DIGITAL

Os deveres impostos aos provedores quanto a ferramentas acessíveis de supervisão parental associam-se à promoção de competências de letramento digital crítico, pilares para a construção da autonomia decisória infantojuvenil.

3.6 GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E SANÇÕES

O cenário internacional de governança é rico: o Chile foi pioneiro com a Lei nº 21.383/2021; [124] a OEA aprovou a Declaração

123 SOUZA, Janna da Nóbrega, op. cit., 2026. p. 137-155 (cap. 8, págs. aprox.); MONTI, Natalia Leonor. Neurodatos ¿Cómo protegerlos? Necesidad de pensar en un novo paradigma. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024. p. 91-113 (cap. 6)

124 PAREDES, Felipe; QUIROZ, Catalina. Neuroderechos en Chile: estado del arte y desafíos. In: LOPES et al. (org.), 2022; MONTI, Natalia Leonor. The inter-American

sobre Neurociências e Direitos Humanos;[125] e a UNESCO lançou em 2025 a Recomendação sobre a Ética da Neurotecnologia, o primeiro instrumento internacional vinculante.[126] Na Europa, a Espanha incluiu neurodireitos em sua Carta de Direitos Digitais.[127] O Brasil, via ECA Digital, alinha-se a esse movimento de "endurecimento" do *soft law* internacional (*hardened soft law*), transformando recomendações éticas em obrigações legais sancionáveis.[128]

4. A INTERPRETAÇÃO DO ECA DIGITAL À LUZ DOS NEURODIREITOS

4.1 A TUTELA INDIRETA DOS NEURODIREITOS NO ECA DIGITAL

A aplicação dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs) e da devida diligência (DDDH) ao setor de neurotecnologia é o caminho para a eficácia do ECA Digital.[129] A

region is regulating the use of neurotechnologies: what are the strategies of democratic systems? In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 153-171.

125 LOPES, Ana Maria D'Ávila. Vulnerabilidade e interseccionalidade no contexto dos avanços neurotecnológicos: contribuições da Comissão Jurídica Interamericana. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 17-32 (cap. 1, págs. aprox.); MONTI, Natalia Leonor. Neuroderechos, neuroética y empresas neuro-tecnológicas. In: LOPES et al. (org.), 2022.

126 FUKUSHI, Tamami. Regulation of neurotechnology: global trends before and after OECD's recommendation. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 15-24 (cap. 1, págs. aprox.); RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción. Protecting the mind in the age of neurotechnologies: Spain faces the challenge of neuro-rights. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 85-110

127 RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción. Neuroderechos, neurodatos y neurotecnologías: aspectos básicos y propuestas regulatorias en el ordenamiento jurídico español. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 245-268 (cap. 15).

128 LOPES, Ana Maria D'Ávila. The hardening of international soft law documents in the field of Neurolaw. In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 117-131.

129 TOLE MARTÍNEZ, Julián; ROSERO HUERTAS, Sahara; HUERTAS CORAL, Luisa María. Neuroderechos, neuroética y empresas neuro-tecnológicas: aportes desde la debida diligencia en direitos humanos. In: LOPES et al. (org.), DEL GROSSI, Viviane Ceolin Dallasta. Emerging technologies and protection of human rights: applying the

litigância estratégica surge como mecanismo para inovar a norma diante de lacunas,[130] sempre pautada pelo princípio da precaução como parâmetro de governança tecnológica.[131]

4.2 AS LACUNAS E OS DESAFIOS PARA UMA TUTELA EFETIVA

Persistem desafios como a necessidade de padrões regionais interamericanos específicos para crianças e adolescentes.[132] O risco do abuso do poder econômico na era da neurotecnologia — cujos investimentos cresceram 22 vezes em uma década — exige uma reinterpretação hermenêutica para proteger a liberdade cognitiva.[133] O "capitalismo de vigilância" promove a comodificação do livre-arbítrio, gerando a chamada "síndrome de otimização".[134]

Para mitigar esses riscos, propõe-se a adoção do padrão *Children's Rights by Design (CRbD)* e avaliações de impacto cognitivo

UNGPs in the neurotechnology field. In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 107-116

130 MONTI, Natalia. Necesidad de establecer estándares regionales sobre neurociencias, neurotecnologías y derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNyA). In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 77-89 (cap. 5).

131 TOLE MARTÍNEZ, José Julián; ROSERO HUERTAS, Sahara. De la neuroética empresarial a la responsabilidad de respetar los derechos humanos por las empresas de neurotecnología: aportes del principio de precaución. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024. p. 115-134 (cap. 8); PAREDES, Felipe. Corporate neurotechnology and the limits of the business and human rights framework: toward precautionary governance. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026. p. 25-46 (cap. 2).

132 MONTI, Natalia. Necesidad de establecer estándares regionales sobre neurociencias, neurotecnologías y derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNyA). In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025. p. 77-89 (cap. 5).

133 PINTARELLI, Camila. Abuse of economic power in the age of neurotechnology. In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 70-91 (cap. 6)

134 MAIA, Aline Passos; MAIA, Raquel Passos; AMARAL, Larissa Maciel do. The commodification of free will: neurotechnology and ethical challenges in the workplace. In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 262-281 (cap. 18, págs. aprox.); IGLESIAS CÁCERES, José Antonio. El cerebro no es una mercancía: neuroderechos laborales, una mirada juslaboralista a los neuroderechos y las neurotecnologías. In: LOPES et al. (org.), 2022.

obrigatórias.[135] Por fim, a tutela deve alcançar os *kidfluencers,* cuja identidade e privacidade mental são vulnerabilizadas pela exposição comercial contínua[136].

CONCLUSÃO

O ECA Digital (Lei nº 15.211/2025) representa o esforço legislativo mais avançado do Brasil na proteção da infância frente aos desafios da era algorítmica. Ao dialogar com a literatura mais recente (2022-2026) sobre neurodireitos, verifica-se que a lei oferece uma tutela eficaz, embora indireta. A proteção da mente em formação é a garantia de que as futuras gerações manterão sua capacidade de pensar e agir com liberdade no mundo digital.

135 CRUZ; CRUZ; PEREIRA JÚNIOR, op. cit., 2026. p. 191-201 (cap. 12)

136 CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; CRUZ, Renato Vilardo de Mello; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Child influencers and the neuro rights of children and adolescents: an analysis of vulnerability in the digital environment. In: *NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025. p. 198-217 (cap. 14)

REFERÊNCIAS

ANDORNO, Roberto; IENCA, Marcello. Towards new human rights in the age of neuroscience and neurotechnology. **Life Sciences, Society and Policy**, v. 13, n. 1, p. 1-27, 2017.

ANDRADE, Denise Almeida de; JABORANDY, Clara Cardoso Machado; CARVALHO, Grasielle Borges Vieira de. Neurodesenvolvimento e colonialidade digital: hipervulnerabilidade infantil e a relevância dos neurodireitos na América Latina. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; PAREDES, Felipe Ignacio Paredes; CAYCHO, Renato Antonio Constantino (org.). **Neurodireito na América Latina: vulnerabilidade e interseccionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2025.

BELLI, Anna Cláudia Menezes Lourega; BENETTI, Ana Catarina Jacovas; SANTANA, Anna Luisa Walter de. Neuromarketing, responsabilidade corporativa e liberdade cognitiva de crianças e adolescentes no ambiente digital. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025.

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

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025**. Dispõe sobre a proteção de crianças e adolescentes em ambientes digitais (Estatuto Digital da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 set. 2025.

CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Neurociência e direito: interferências do algoritmo das redes sociais e seus impactos nos direitos humanos das crianças e dos adolescentes. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila et al. (org.). **Neurodireito, neurotecnologia e direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; CRUZ, Renato Vilardo de Mello; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. ICCs combinadas com IA e a construção do direito fundamental à convivência harmônica entre humanos e máquinas. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; PAREDES, Felipe Ignacio Paredes; TOLE MARTÍNEZ, José Julián (org.). **Desafios da interface neurodireito e inteligência artificial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2024.

CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; CRUZ, Renato Vilardo de Mello; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Cognitive offloading and the right to cognitive freedom: an analysis of the risks of generative AI to the neurodevelopment of children and adolescents. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila; RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción; FUKUSHI, Tamami (org.). **Challenges for the regulation of neurotechnology companies**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2026.

CRUZ, Patrícia Moura Monteiro; CRUZ, Renato Vilardo de Mello; PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. Child influencers and the neuro rights of children and adolescents: an analysis of vulnerability in the digital environment. In: **NEUROLAW: legal impacts of neurotechnology**. [dados editoriais a confirmar].

DANTAS, Carlos Henrique Félix; JEREISSATI, Régis Gurgel do Amaral. Corpo, neurotecnologias e dados neurais: o consentimento como um parâmetro para preservar o direito à identidade. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024.

DEL GROSSI, Viviane Ceolin Dallasta. Emerging technologies and protection of human rights: applying the UNGPs in the neurotechnology field. In: **NEUROLAW**, [s.d.].

FUKUSHI, Tamami. Regulation of neurotechnology: global trends before and after OECD's recommendation. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

HUMAN RIGHTS WATCH. **"How Dare They Peep into My Private Life?": Children's Rights Violations Shaping the EdTech Sector**. 2022.

IENCA, Marcello. On neurorights. **Frontiers in Human Neuroscience**, v. 15, 2021.

IGLESIAS CÁCERES, José Antonio. El cerebro no es una mercancía: neuroderechos laborales, una mirada juslaboralista a los neuroderechos y las neurotecnologías. In: LOPES et al. (org.), 2022.

LEE, Tsung-Ling. Governing neurotechnology globally: between norms fragmentation and coherence. In: **NEUROLAW**, [s.d.].

LIRA, Márcia Josanne de Oliveira; AZEVEDO, Flávia Regina Porto de. Neurodireitos e infância digital: desafios ao ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 12, dez. 2025.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. Vulnerabilidade e interseccionalidade no contexto dos avanços neurotecnológicos: contribuições da Comissão Jurídica Interamericana. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. The hardening of international soft law documents in the field of Neurolaw. In: **NEUROLAW**, [s.d.].

MAIA, Aline Passos; AMARAL, Larissa Maciel do; MAIA, Raquel Passos. Governing neurotechnology in the age of corporate cognitive

power: neural data, labor governance, and the rise of neurorights. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

MAIA, Aline Passos; MAIA, Raquel Passos; AMARAL, Larissa Maciel do. The commodification of free will: neurotechnology and ethical challenges in the workplace. In: **NEUROLAW**, [s.d.].

MONTI, Natalia Leonor. Neurodatos ¿Cómo protegerlos? Necesidad de pensar en un novo paradigma. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024.

MONTI, Natalia. Necesidad de establecer estándares regionales sobre neurociencias, neurotecnologías y derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNyA). In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Guidelines on physical activity, sedentary behaviour and sleep for children under 5 years of age**. Genebra: OMS, 2019.

PAREDES, Felipe. Bases filosóficas para el debate en torno a los neuroderechos en el marco de la teoría general de los derechos humanos. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024.

PAREDES, Felipe. Corporate neurotechnology and the limits of the business and human rights framework: toward precautionary governance. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

PAREDES, Felipe. Neural data protection and the need to update the self-management model of privacy. In: **NEUROLAW**, [s.d.].

PAREDES, Felipe. Principios y criterios metodológicos para evaluar los impactos en derechos humanos de la neurotecnología. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025.

PAREDES, Felipe; QUIROZ, Catalina. Neuroderechos en Chile: estado del arte y desafíos. In: LOPES et al. (org.), 2022.

PINTARELLI, Camila. Governing the cognitive economy: economic freedom, power and trust. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

PINTARELLI, Camila. Abuse of economic power in the age of neurotechnology. In: **NEUROLAW**, [s.d.].

RAYÓN BALLESTEROS, María Concepción. Protecting the mind in the age of neurotechnologies: Spain faces the challenge of neuro-rights. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. The market of the mind: neurotechnology, private companies, and regulation. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. Neuroderecho y pluralidad humana: retos constitucionales en la América Latina de la era de la inteligencia artificial. In: LOPES; PAREDES; CAYCHO (org.), 2025.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; DEL GROSSI, Viviane Ceolin Dallasta. Neurotechnologies and mental health in childhood: a reading from the Brazilian context. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

SMART, Sebastian. Litigation against neurotechnology companies: challenges, early cases, and future directions. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

SMART LARRAÍN, Sebastián; OYARZÚN GÓMEZ, Esteban. El caso Girardi C. EMOTIV Inc. ante la Corte Suprema de Chile: ¿un paso adelante en la protección de los neuroderechos humanos? In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024.

SOUZA, Janna da Nóbrega. The quiet erosion of mental privacy: corporate cognitive biometric data practices and the limits of Criminal Law. In: LOPES; RAYÓN BALLESTEROS; FUKUSHI (org.), 2026.

THE NEURORIGHTS FOUNDATION. **Neurorights**. 2024.

TOLE MARTÍNEZ, José Julián; ROSERO HUERTAS, Sahara. De la neuroética empresarial a la responsabilidad de respetar los derechos humanos por las empresas de neurotecnología: aportes del principio de precaución. In: LOPES; PAREDES; TOLE MARTÍNEZ (org.), 2024.

TOLE MARTÍNEZ, Julián; ROSERO HUERTAS, Sahara; HUERTAS CORAL, Luisa María. Neuroderechos, neuroética y empresas neurotecnológicas: aportes desde la debida diligencia en derechos humanos. In: LOPES et al. (org.), 2022.

CRISE EPISTÊMICA E SUSCETIBILIDADES INFORMACIONAIS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Genival Silva Souza Filho[137]

INTRODUÇÃO

As democracias contemporâneas enfrentam, de modo cada vez menos contornável, um problema que não se deixa capturar inteiramente pelo vocabulário tradicional do direito, da sociologia e da ciência política. Fraudes eleitorais, ataques institucionais e rupturas abruptas de legalidade continuam a ser riscos reais, mas ao lado deles – e frequentemente antes deles – instala-se um processo mais discreto, cumulativo e difuso, que compreende a corrosão das condições epistêmicas e hermenêuticas sob as quais cidadãos se reconhecem reciprocamente como coautores das normas que os vinculam. Desta feita, discute-se aqui a hipótese de que a existência fática de uma resiliência democrática - em sociedades mediadas o contexto digital - não depende apenas de desenhos institucionais robustos e pragmáticos, de tribunais eficientes ou mesmo de uma legislação bem calibrada de confrontação à desinformação, mas também do ajuste de uma infraestrutura epistêmica que é interna, e não externa, à própria dinâmica da democracia participativa.

A arquitetura pensada para uma democracia verdadeiramente participativa, como se verá, não alude tão somente a um conjunto de procedimentos de tomada de decisão passíveis de aplicação à coletividade, antes tende a uma forma de vida ética que pressupõe relações de reconhecimento recíproco entre os cidadãos - reconhecimento enquanto sujeitos de direito, enquanto portadores

137 Professor, pesquisador vinculado ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP), Doutorando em Direito (Filosofia e Teoria Geral do Direito) pela Universidade de São Paulo (FD-USP). Mestre em Direitos Humanos Fundamentais (FIEO). Email: gssouzafilho@usp.br / genival.souza@mail.com.

de necessidades legítimas e enquanto detentores de capacidades e realizações que merecem estima social[138]. Quando essas relações de reconhecimento são sistematicamente perturbadas por dinâmicas comunicacionais que produzem injustiça epistêmica em escala - pela circulação massiva de desinformação, pela captura algorítmica da atenção pública, pela ascensão de autoridades informacionais não sujeitas a práticas de justificação, ou outros meios - a democracia não colapsa necessariamente por uma ruptura institucional abrupta, ela se desintegra de forma progressiva, de dentro para fora, à medida que se esgarçam os padrões sociais de reconhecimento nos quais se ancoram as expectativas de liberdade e de participação política.

O argumento que se busca aqui desenvolver, portanto, distancia-se de duas leituras que julgamos subestimar a real profundidade do fenômeno apresentado: a primeira, de cunho tecnicista, trata a desinformação como um problema técnico de moderação de conteúdo e de checagem de fatos, a ser resolvido por meio de ferramentas de *fact-checking*, rotulagem, e da regulação pontual das plataformas digitais; a segunda trata a crise democrática digital como um problema exclusivamente institucional, a ser enfrentado por meio de reformas eleitorais, fortalecimento de cortes constitucionais ou aperfeiçoamento de mecanismos próprios de *accountability*. Não se nega a relevância dessas respostas, mas elas atuam na superfície e evidenciam a necessidade de retroagir alguns passos, e o presente, sendo um deles, se condiciona à análise de uma estrutura lógica que se observa do fenômeno epistêmico a partir das condições que fazem erodir o reconhecimento que se espera entre os partícipes do processo político representativo em toda a sua extensão.

O desenvolvimento da hipótese apresentada desloca o debate sobre a desinformação (de patologia comunicativa) para a ideia de sintoma estabelecido no contexto de uma crise epistêmica estrutural. Analisa-se o conceito de reconhecimento como imperativo relacional, nos termos propostos por Axel Honneth, considerando ainda a

138 HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 183.

articulação crítica deste com as proposições de Jürgen Habermas no espectro da comunicação, bem como com a literatura sobre injustiça epistêmica desenvolvida por Miranda Fricker. A justificativa é que mesmo autores que centram a análise social no ser humano - postura subjetiva e frágil na visão sistêmico-luhmanniana - oferecem bons insumos para que se provem os movimentos antagônicos da sociedade contemporânea digitalmente organizada e expressa no bojo de um ecossistema puramente informacional (que ao final irá considerar o ser humano como objeto institucional, não como núcleo de intenção social). Nesse sentido, a utilização de metodologia teórico-reconstrutiva serve para corroborar o proposto baseado naquilo que se contesta, provando assim a condição mesma de insustentabilidade própria deste insumo.

Neste ínterim, importa ressaltar uma recorrente objeção: aludir a uma crise epistêmica não equivale a supor a existência pretérita de uma esfera pública integralmente racional, homogênea e imune a manipulação, da qual a sociedade digital contemporânea representaria mero declínio. Não se trata assim de recobrar a uma era nostálgica, pois ela jamais existiu e a própria reconstrução habermasiana da esfera pública já reconhecia intempéries sociais como fenômenos orgânicos, tanto na primeira quanto na segunda abordagem[139], e sempre no contexto das exclusões estruturais. O que se sustenta nas linhas a seguir é mais preciso: as particularidades sistêmicas do ambiente informacional contemporâneo introduzem suscetibilidades específicas, historicamente novas em intensidade e alcance, ainda que não inteiramente inéditas em espécie. Tais suscetibilidades podem ser apreciadas a partir de uma análise do núcleo relacional e da ideia de reconhecimento recíproco como uma pretensão de legitimidade da democracia.

139 HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013 e HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

1. DA PATOLOGIA COMUNICATIVA À CRISE EPISTÊMICA ESTRUTURAL

A literatura que de algum modo se ocupa dos temas da desinformação, polarização e populismo digital tende, majoritariamente, a operar com um modelo de patologia pontual, descrevendo esse conjunto intricado como uma espécie de vírus que se propaga por um ambiente informacional saudável, e cuja disseminação pode ser contida por meio de antídotos igualmente informacionais, como a verificação contundente de fatos, a alfabetização midiática, ou a remoção de conteúdos inverídicos. Tal abordagem não é contraproducente, mas certamente se mostra insuficiente, pois ao mesmo tempo em que é exitosa ao descrever adequadamente episódios agudos relevantes, falha em não explicar por que o tecido social tem se tornado estruturalmente mais suscetível a esses episódios nas últimas duas décadas, bem como em descrever por que a correção factual isolada tende a produzir efeitos limitados e que interrompem o melhor desenvolvimento de convicções já consolidadas.

A virada no entendimento de patologia para a compreensão de uma crise estabelecida - que guarda sim patologias em seu interior, mas de forma congregada e autorreferencial, não isolada, o que implicaria ser reconhecida fora do ecossistema crítico - ocorre a partir da transformação estrutural nas condições de reconhecimento recíproco entre cidadãos. No sentido de ratificar tal afirmação, pensemos, se fenômenos como a desinformação fossem apenas problemas restritos de conteúdos falsos circulando em uma esfera (pública) funcional, a resposta adequada deveria ser essencialmente epistemológica em sentido estrito - critérios de verdade, métodos de verificação, educação para o pensamento crítico. Mas se a desinformação, como se propõe, é um sintoma de crise nas condições de reconhecimento recíproco, se o que está em jogo não é apenas a falsidade de certas proposições, mas a produção sistemática de desrespeito, invisibilização e desqualificação de interlocutores, então a resposta adequada precisa necessariamente

incorporar uma dimensão ético-política que a epistemologia da verificação factual, por si só, é incapaz de alcançar.

O mencionado deslocamento do enfoque referencial permite-nos formular duas hipóteses distintas de abordagem - uma bifurcação que se mantém, contudo, dentro de uma mesma perspectiva analítica. Assim, a primeira hipótese se sustenta na ideia de que a circulação contemporânea de desinformação funciona de forma intrincada como um veículo de desapreço direcional, que seleciona grupos e indivíduos específicos, desqualificando-os como interlocutores válidos, de forma a inviabilizar suas experiências de participação ativa no contexto democrático, capturando sua capacidade de contribuir para a formação de uma vontade que se pretende coletiva. A segunda hipótese especifica-se no viés técnico, e sustenta que a digitalização da esfera pública reconfigura a própria condição estrutural sob a qual a noção de um reconhecimento recíproco ocorreria, o que viabiliza a ascensão de autoridades informacionais não sujeitas a práticas de justificação pública. A confirmação, mesmo que parcial, dessas hipóteses teria implicações relevantes tanto para a teoria democrática quanto para o desenho de políticas de proteção da esfera pública digital.

A relevância prática do problema acima descrito não pode ser subestimada em contextos eleitorais recentes, nos quais autoridades responsáveis pela administração de pleitos em diferentes democracias têm relatado, de forma convergente, o crescimento de campanhas coordenadas de deslegitimação do próprio processo eleitoral - não apenas de candidaturas específicas -, em um fluxo operacional que se vale precisamente das três dinâmicas aqui referidas: a velocidade de circulação de conteúdo falso, a amplificação algorítmica de narrativas engajadoras e a opacidade dos critérios de curadoria informacional. O fenômeno tem sido descrito, em parte da literatura, sob rótulos como polarização afetiva ou colapso da confiança institucional, rótulos estes que não abrangem todos os vieses paradoxais do cenário informacional, presente na sociedade contemporânea, sendo necessário que sejam reconduzidos à categoria mais fundamental da injustiça epistêmica e da erosão das condições de reconhecimento

recíproco - categorização que possibilita compreender não apenas o declínio da confiança, mas também por que mecanismos específicos da infraestrutura informacional moderna corroem sistematicamente a estrutura da democracia participativa.

2. HONNETH E A GRAMÁTICA MORAL DO RECONHECIMENTO

O desenvolvimento teórico de Axel Honneth parte ele mesmo de um deslocamento do foco da racionalidade comunicativa para condições intersubjetivas de constituição da subjetividade e da vida social. Embora parta do horizonte normativo aberto por Habermas, Honneth considera insuficiente uma abordagem centrada apenas no consenso linguístico, pois ela não apreende adequadamente as experiências de desrespeito que estruturam os conflitos sociais e alimentam a crítica imanente da modernidade. Sua proposta então sustenta que os sujeitos dependem de formas de reconhecimento recíproco para desenvolver integridade pessoal, autoestima e autorrelação positiva. Nesse quadro, as lutas sociais deixam de ser interpretadas apenas como disputas por recursos ou por validade discursiva, passando a expressar também expectativas morais frustradas no interior das relações sociais concretas. Assim, Honneth preserva a ambição emancipatória de Habermas, mas a reorienta para uma teoria das patologias sociais fundada na experiência do reconhecimento negado.

Nesse contexto, Honneth reconstrói, a partir de elementos hegelianos e da psicologia social de George Herbert Mead, uma gramática moral dos conflitos sociais segundo a qual a formação da identidade prática dos sujeitos depende da experiência de reconhecimento recíproco em três esferas distintas: o amor, enquanto reconhecimento das necessidades emocionais nas relações primárias; o direito, enquanto reconhecimento da autonomia moral e da igualdade jurídica dos sujeitos; e a estima social, enquanto reconhecimento das capacidades e realizações concretas dos indivíduos no interior

de uma comunidade de valores compartilhados. Cada uma dessas esferas corresponde a uma forma específica de autorrelação prática - autoconfiança, autorrespeito e autoestima[140] – e, correlatamente, a uma forma específica de desrespeito capaz de danificá-la: a ofensa física, a privação de direitos e a degradação ou insulto do modo de vida.

Honneth delineia o reconhecimento do sujeito considerando-o enquanto ser capaz de formar juízos morais autônomos e de participar, em condições de igualdade, dos processos de deliberação que produzem as normas que vinculam todos em um mesmo ambiente social. Ser reconhecido juridicamente assim não significa apenas ser o titular formal de direitos subjetivos, mas ser reconhecido (e inserido) como um interlocutor ativo do processo de formação discursiva da vontade coletiva. Esse modelo de constituição da vontade se assenta sobre a noção de eticidade democrática, na qual a liberdade não é tratada como um atributo isolado do indivíduo, mas como uma realização institucionalmente mediada, que depende de práticas sociais e institucionais capazes de sustentar relações de reconhecimento recíproco entre os atores sociais. Honneth acaba se filiando - ao menos neste espectro – à teoria primeira dos sistemas, referindo-se a Talcott Parsons como tendo desenvolvido "o melhor exemplo de concepção de sociedade"[141].

É esse deslocamento da liberdade como atributo para a liberdade como relação institucionalmente mediada que permite a Honneth pensar a democracia não como um ambiente de agregação de preferências, mas como uma atribuição de vida ética (*Sittlichkeit*), que pressupõe, para sua reprodução, um conjunto de práticas de reconhecimento recíproco sedimentadas em instituições concretas: a família, o mercado e a esfera pública deliberativa. Assim, para Honneth a própria democracia comporta-se como um ambiente de

140 HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009, p. 210.

141 HONNETH, Axel. **O direito da liberdade**. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016 (ebook), p. 11.

eticidade, onde efetivamente são praticados os "princípios de liberdade institucionalizados nas diferentes esferas de ação"[142]. É a partir deste desenho que se permite sustentar que a infraestrutura epistêmica da democracia participativa é interna, e não externa, à sua própria dinâmica, de forma que quando as condições de reconhecimento recíproco se deterioram, é a própria substância ética da democracia que se desintegra, ainda que as instituições formais permaneçam estabelecidas.

A abordagem desenvolvida por Honneth parece tentar explicar, em termos intersubjetivos, como a autorrelação prática do indivíduo depende estruturalmente da perspectiva do outro generalizado, ou seja, que ela carece da capacidade de o sujeito antecipar e internalizar as expectativas normativas de uma comunidade de interlocutores assim reconhecidos. Esta construção reforça o argumento de que a fragmentação da esfera pública é um problema de formação da própria identidade prática dos sujeitos. Assim, quando o outro generalizado, que serve de referência normativa para diferentes grupos sociais, deixa de ser compartilhado, a própria possibilidade de um projeto político comum, ainda que conflituoso, torna-se estruturalmente mais frágil - para não dizer intangível.

3. ILEGITIMIDADES DEMOCRÁTICAS NO ESPECTRO INFORMACIONAL

Até aqui nota-se que a gramática do reconhecimento de Honneth fornece um vocabulário normativo geral, sendo preciso a partir dela descer às formas específicas que a injustiça epistêmica assume na sociedade informacional contemporânea. Neste sentido, duas contribuições complementares são cruciais para especificar tal ponto. A primeira está na abordagem de injustiça epistêmica desenvolvida por Miranda Fricker, que distingue entre injustiça

142 HONNETH, Axel. **O direito da liberdade**. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016 (ebook), p. 281.

testemunhal - quando a credibilidade atribuída ao discurso de um sujeito é injustamente reduzida em razão de preconceitos identitários - e injustiça hermenêutica - quando um sujeito ou grupo é privado dos recursos coletivos de interpretação necessários para dar sentido à própria experiência social[143]. Ambas as formas de injustiça epistêmica podem ser lidas como variantes contemporâneas do desrespeito na esfera do direito e da estima social, na medida em que negam a determinados indivíduos a condição de interlocutores plenos na formação da vontade coletiva.

A segunda contribuição está em Habermas, que refletindo sobre os avanços da sociedade informacional, nota a refração digital se estabelecendo sobre a estrutura da esfera pública, tendo assim que reconhecer a fragmentação do ambiente necessário para a validação da sua ideia de agir comunicativo. Ainda que Honneth e Habermas divirjam quanto à centralidade explicativa que atribuem, respectivamente, ao reconhecimento e à ação comunicativa, ambos convergem na tese de que a legitimidade democrática depende de condições estruturais sob as quais a formação da opinião e da vontade públicas poderia suceder-se. Juntos, Nancy Fraser e Axel Honneth, já haviam explicitado que as duas dimensões sociais (econômico-distributiva e cultural-simbólica) não podem ser inteiramente dissociadas, assim, intuíram que a invisibilização epistêmica de grupos sociais acaba frequentemente acompanhando e reforçando a sua marginalização material[144]. Esse ponto se revela particularmente relevante quando se observa que a suscetibilidade à desinformação e à manipulação algorítmica não se distribui aleatoriamente, mas tende a incidir com maior intensidade sobre grupos já submetidos a formas anteriores de desrespeito e desqualificação social.

A articulação entre reconhecimento e injustiça epistêmica permite, por fim, situar o argumento em relação à tradição

143 FRICKER, Miranda. **Injustiça epistêmica**: o poder e a ética do conhecimento. Tradução de Breno R. G. Santos. São Paulo: Edusp, 2024, p. 17.

144 FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. ***Redistribution or recognition?*** *A political-philosophical exchange*. Tradução de Joel Golb, James Ingram e Christiane Wilke. Londres: Verso, 2003, p. 186.

hermenêutica inaugurada por Hans-Georg Gadamer, para quem a compreensão é sempre mediada por horizontes de sentido compartilhados, formados historicamente e permanentemente reconstituídos no diálogo intersubjetivo[145]. Quando a infraestrutura informacional contemporânea - estabelecida sistematicamente sobre um aparato digital, que acelera a sua transformação e impacto - fragmenta esses horizontes compartilhados, produzindo o que adiante será descrito como *mundos de sentido paralelos*, deixa de se tratar apenas de um problema de acesso a informações corretas, tornando-se evidente a erosão das próprias condições hermenêuticas sob as quais os cidadãos poderiam, em princípio, estabelecer entre si uma compreensão mútua como coautores de um projeto político comum. É essa convergência entre reconhecimento, injustiça epistêmica e hermenêutica compartilhada que constitui o cenário de crise ora denunciado.

Merece ainda registro a distinção proposta por Pierre Rosanvallon entre diferentes formas de legitimidade democrática: a legitimidade de imparcialidade, relacionada às instituições que se posicionam acima das partes; a legitimidade de reflexividade, associada à capacidade do sistema político de refletir sobre si mesmo e se autocorrigir; e a legitimidade de proximidade, direcionada às particularidades próprias dos seres humanos considerados enquanto cidadãos[146]. Essa tipologia é útil porque imprime precisão no processo de localização mais exata da crise epistêmica que ora se discute, auxiliando ainda a melhor orientar como se dão os fluxos de impacto dos seus efeitos mais corrosivos. Nesse contexto, observa-se que tais impactos ocorrem particularmente sobre as legitimidades de reflexividade e de proximidade, que atuam a partir de uma dependência estrutural de processos comunicativos entre sujeitos, e entre estes e as instituições que os representam. Considerando este recorte, podemos concluir

145 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 3. ed. reimp. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 21-22.

146 ROSANVALLON, Pierre. ***La legitimidad democrática****: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Tradução de Heber Cardoso. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, p. 29.

que a erosão das condições epistêmicas de reconhecimento mina primeiro a reflexividade e a proximidade e, secundariamente, atinge a imparcialidade institucional.

4. UMA RECONSTRUÇÃO SISTÊMICA DO RECONHECIMENTO

Como se pode notar, em certos pontos o reconhecimento proposto por Honneth se comporta como um avanço intrincado de proto-ideias projetadas na teoria de Habermas. No âmbito da generalidade em que se dispõem, ambas as propostas objetivam, e alguma medida e por caminhos distintos, discutir a questão da legitimidade democrática. Contudo, enquanto Habermas busca legitimar a democracia através da ideia de acordo racional entre os sujeitos sociais, Honneth analisa essa legitimação sob a ótica das liberdades (individual e coletiva) a partir dos conflitos sociais. Até por esta visão (mais factual) é que à teoria de Honneth - ainda que mui reservadamente - permite-se associar o discurso sistêmico, algo que, neste condão, para Habermas seria impossível, estando ele diametralmente em posição oposta ao tecido da teoria dos sistemas sociais. Essa possibilidade de aproximação da teoria de Honneth, por se tratar de uma teoria conjuntiva (onde o indivíduo somente é considerando dentro do contexto de interações e conflitos) delimita um espaço de viabilidade para a utilização da sua estrutura uma perspectiva sistêmica informacional.

Uma abordagem sistêmica valida-se ainda ao constatar-se que a arquitetura teórica de Honneth evidencia um limite operativo que interessa à análise da crise da esfera pública digital. Essa divisa surge da exigência da condição de estabilidade do outro generalizado, capaz de servir como horizonte normativo compartilhado. Essa instância intersubjetiva - a partir da qual o sujeito antecipa e internaliza expectativas de reconhecimento - não alcança um padrão mínimo de estabilidade necessária nos cenários da infraestrutura informacional contemporânea. Ao manter o reconhecimento como uma experiência etérea - ainda que institucionalmente mediada -, Honneth preserva uma concepção do sujeito humano como fundamento último do

vínculo social, ao mesmo tempo em que assume que as instituições funcionam como meios transparentes de reconhecimento mútuo. Em uma sociedade funcionalmente diferenciada, porém, as instituições agem de forma autopoiéticas, independentes das expectativas morais intersubjetivas que as habitam.

4.1 A REENTRADA DA PESSOA COMO PONTO CEGO OPERATIVO

Longe de qualquer pretensão (incongruente, diga-se) de unir os espectros da crítica frankfurtiana com a lógica sistêmica de Niklas Luhmann, o próximo movimento da proposta aqui delineada se dá com o deslocamento do referencial do reconhecimento - do plano da intersubjetividade para o plano das operações autorreferenciais dos sistemas. Neste sentido, primeiro é preciso compreender que a teoria de Luhmann parte da premissa (devidamente parametrizada) de que a composição primordial da sociedade moderna se encontra exclusivamente nas comunicações, e que a aplicação desse insumo ocorre através da condição autopoiética dos sistemas sociais, ou seja, eles desenvolvem internamente as operações necessárias para a sua reprodução. O sistema jurídico, em particular, opera através do código binário lícito/ilícito, em um plano de segunda ordem, e suas unidades individuais (como de todo sistema) não são seres humanos enquanto totalidades biográficas, mas constructos internos ao sistema.

Considere-se que todo sistema social é - na teoria luhmanniana - fechado operacionalmente (sendo assim autopoiético e autorreferencial) e aberto cognitivamente (ao ambiente[147] e consequentemente às suas irritações). Nesse contexto, o fechamento operativo do sistema é condição da sua abertura cognitiva, ou seja, o sistema é aberto porque é fechado, ao mesmo tempo em que somente é fechado por ser aberto. Ao que nos importa, é este o caminho

147 LUHMANN, Niklas. **Sistemas socias**: esboço de uma teoria geral. Tradução de Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior, e Marco Antônio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016, p. 228.

para se compreender como a esfera pública contemporânea pode estar estruturalmente fechada para o reconhecimento ético-político enquanto permanece cognitivamente apta a processar todo tipo de informação recebida. A operação que sintetiza esse processo é denominada "reentrada", que, como demonstram Baraldi, Corsi e Esposito[148], corresponde ao conceito que descreve a capacidade dos sistemas autopoiéticos de introduzirem, no seu interior, a própria distinção daquilo que os constitui, gerando uma "outridade do mesmo" que lhes permite continuar a operar sem bloquear-se diante da contingência infinita.

Quando essa operação é empregada ao problema do reconhecimento, o ser humano permanece irredutivelmente no ambiente do sistema social, sendo acoplado às comunicações (mas não constituído por elas). A maneira como o sistema lida com esse acoplamento é precisamente fabricando, através da reentrada, um constructo interno denominada "pessoa". Essa leitura reconfigura as patologias contemporâneas do reconhecimento em uma chave sistêmica. Quando o sistema político reingressa seu código governo/oposição no interior do próprio sistema, produzindo a figura do "cidadão responsável", o que se tem não é um ato de reconhecimento ético, mas uma operação autopoiética que recorta, no ambiente complexo, apenas os traços compatíveis com a manutenção do código vigente. As vozes que não cabem nesse recorte são processadas como outridade a ser gerida, e não como alteridade a ser reconhecida. As patologias do reconhecimento deixam, portanto, de ser fracassos morais e passam a ser estruturalmente geradas pela maneira como o sistema seleciona as figuras que está disposto a reconhecer como interlocutores válidos.

148 BARALDI, Claudio; CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena. ***Unlocking Luhmann****: a keyword by introduction to Systems Theory*. Tradução de Katherine Walker. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2021, p. 195.

4.2 A DEGENERAÇÃO DA ETICIDADE DEMOCRÁTICA

Como mencionado, Honneth enxerga a democracia como uma forma de eticidade, na qual os princípios de liberdade se institucionalizam nas diferentes esferas de ação. Luhmann poderia concordar formalmente com a descrição institucional, mas certamente reorientaria por completo o sentido desta afirmação. A democracia não é uma eticidade - categoria que pressupõe uma integração normativa dissolvida pela diferenciação funcional característica dos sistemas sociais -, mas um acoplamento estrutural entre dois sistemas autopoiéticos, cujo a Constituição funciona como ponto de contato (o acesso cognitivo através do ambiente). Quando esse acoplamento sofre uma degeneração por insuficiência informacional, o sistema constitucional perde a sua segurança de expectativas e passa a operar sob as lógicas que derivam de outros sistemas. Assim, enquanto para Honneth este cenário (da eticidade) está posto e determinado, para Luhmann ele é pretérito pela própria razão de ser da sociedade enquanto formada por sistemas autorreferenciais.

A transposição dessa observação para a esfera pública digital é direta e substancial: em uma esfera pública caoticamente mediada por infraestruturas algorítmicas - como no cenário contemporâneo - o acoplamento estrutural entre o sistema político e o sistema jurídico é progressivamente irritado por um terceiro elemento, um sistema econômico propriamente digital, que atua a partir do código pagamento/não pagamento (valor/não-valor), e que não se limita a perturbar o ambiente, mas encampa estruturalmente os sistemas satélites. O resultado é a colonização da comunicação política pelo sistema econômico específico das plataformas, cujos critérios de curadoria informacional não respondem ao código ético-político do reconhecimento, mas sim ao engajamento e à consequente monetização dos usuários - pois o intento se dá sempre no sentido orgânico desse sistema em tornar o ser humano um objeto de rentabilidade, reificando o indivíduo a partir do assalto de sua atenção.

Assim, não há mais um outro generalizado compartilhado, mas um outro fragmentado algoritmicamente, o que dissolve, na origem, as condições intersubjetivas que o reconhecimento desenhado por Honneth exige. As formas contemporâneas de captura da atenção pública, como a desinformação, a polarização afetiva, e a ascensão de autoridades informacionais não sujeitas a práticas de justificação, não se irradiam fortuitamente, mas tendem a incidir com maior intensidade sobre grupos já gravados por desrespeitos anteriores. Do ponto de vista sistêmico, essa concentração resulta do acoplamento estrutural enviesado entre certos sistemas parciais e o sistema psíquico dos cidadãos, gerando uma projeção assimétrica do que é reconhecido como pessoa legítima na esfera pública. A infraestrutura algorítmica não é, portanto, um mero vetor de patologias comunicativas, mas um mecanismo técnico de reentrada funcional que substitui o outro generalizado intersubjetivo por um outro algoritmicamente fabricado.

4.3 RECONHECIMENTO COMO PRESERVAÇÃO DOS ACOPLAMENTOS

A descrição sistêmica do problema redesenha o vocabulário da crise epistêmica na sociedade informacional. Na leitura através da visão honnethiana, observa-se um recorte em que a crise resulta do desrespeito interpessoal, como um processo específico que se dá a partir do indivíduo considerado em sua subjetividade, já na leitura sistêmica, ela emerge do próprio sistema social, quando ele, em sua operação comunicativa, deixa de gerar condições estruturais para a formação do outro generalizado devidamente especificado. Luhmann determina que o sistema social deve estar necessariamente acoplado às consciências para operar naquilo que lhe diz respeito, ao mesmo tempo, contudo, não precisa considerar os pensamentos para realizar as suas próprias operações (mantendo sempre uma autonomia operacional). É justamente neste descompasso que se instala a crise epistêmica estrutural no modelo contemporâneo de sociedade: as comunicações continuam a operar e as consciências a ser acopladas,

mas o resultado apresenta fluxos que fabricam narrativas de participação vazia.

A operacionalização sistêmica do reconhecimento não pretender substituir a normatividade crítica de Honneth, mas oferecer uma infraestrutura descritiva que permita manter a sua capacidade diagnóstica mesmo após o fracasso da intersubjetividade plena observada na modernidade tardia. De certa forma, cuida-se também de demonstrar a viabilidade lógica da teoria dos sistemas sociais mesmo com insumos teóricos distintos, desde que esses demonstrem também capacidade estrutural de abrangência interdisciplinar. Essa ressignificação do reconhecimento a partir da obra de Luhmann mostra que democracia participativa colapsa não apenas porque seus atores perdem a capacidade moral de reconhecer o outro, mas porque os acoplamentos estruturais entre os sistemas que sustentam essa capacidade encontram-se cognitivamente saturados e politicamente colonizados dentro de uma tônica própria da contemporaneidade digital. Nesse contexto, a tradução sistêmica da gramática honnethiana apresenta parâmetros operativos capazes de informar o desenho técnico das infraestruturas de deliberação.

A *sittlichkeit,* positivada na perspectiva honnethiana como uma orientação interrelacional, pode, ao fim e ao cabo, ser reinscrita no vocabulário luhmanniano como um conjunto de práticas institucionais que permitem a manutenção dos acoplamentos estruturais estáveis e não desvirtuados entre os sistemas sociais e os sistemas psíquicos dos cidadãos. A eticidade democrática é a engenharia - sempre contingente e retificável - dos pontos de contato entre a operabilidade do sistema e a experiência prática do mundo vivido. Reconhecer, nesse sentido sistêmico, deixa de ser uma virtude moral isolada, um elemento particular que age como célula do agir individual, ela passa a ser interpretada como uma condição estrutural do funcionamento democrático. É como virar ao contrário a proposta de Honneth, para dizer que a razão está na estrutura (que passa a ser o objeto) e não na unidade programática do ser humano (que passa a ser o caminho, posicionado no ambiente).

5. A CAPITULAÇÃO CONTEMPORÂNEA DOS INTERLOCUTORES

A literatura sobre a desinformação frequentemente descreve seu funcionamento em termos exclusivamente epistemológicos, de forma que haveria proposições falsas competindo, em condições de mercado informacional imperfeito, com proposições verídicas. Essa descrição, embora possível, ofusca uma dimensão relacional, aparente com a aplicação do espectro categorial de Honneth. Sob a ótica do reconhecimento, assim, a desinformação age como um veículo tripartido de operações de desrespeito (que na prática aparecem combinadas). A primeira dessas operações é a desqualificação do interlocutor, uma forma de injustiça testemunhal - na terminologia de Fricker - pela qual campanhas de desinformação não apenas veiculam conteúdos falsos, mas sistematicamente buscam reduzir a credibilidade atribuída a determinados grupos, instituições ou categorias de sujeitos. Tais processos estabelecem proposições específicas de "verdade", ao mesmo tempo em que erodem a capacidade do interlocutor de tornar-se ele mesmo uma fonte legítima de conhecimento.

A segunda operação, igualmente proveniente da abordagem de Miranda Fricker - anteriormente referenciada - é a invisibilização hermenêutica, através da qual nota-se que a produção e a circulação seletiva das narrativas em bolhas informacionais fragmentadas, privam determinados grupos dos recursos coletivos de interpretação necessários para dar sentido articulado às próprias experiências de vulnerabilidade ou de injustiça. O fenômeno, amplamente descrito na literatura como câmaras de eco ou filtro invisível[149], não apenas restringe o espectro de conteúdos a que um usuário é exposto, mas também fragmenta o próprio repositório compartilhado de categorias interpretativas com que diferentes grupos sociais poderiam, em princípio, dar sentido comum a fenômenos como desigualdade,

149 PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012 (ebook), p. 12.

insegurança ou mudança climática, produzindo o que aqui cuidamos de denominar como *mundos de sentido paralelos*.

A última das três operações de desrespeito é a ascensão de falsas autoridades epistêmicas, melhor compreendidas como indivíduos, contas e perfis automatizados, ou ainda organizações, que ocupam, na arquitetura de atenção estabelecida no âmbito das plataformas digitais, posições de influência informacional desproporcionais à sua submissão a práticas de justificação pública, verificação por pares, responsabilização institucional, governança de integridade, entre outros fatores de segurança corporativa informacional. A propaganda computacional - operada por estruturas automatizadas, redes coordenadas de amplificação, técnicas de microssegmentação e modelos preditivos - permite que atores com recursos técnicos e financeiros específicos produzam a aparência de consenso social ou de autoridade epistêmica. Isso ocorre sem que haja, de fato, a justificação intersubjetiva que tradicionalmente legitima parcela relevante de especialistas, bem como as instituições acadêmicas, cujas opiniões são coerentes e alinhadas ao Estado de Direito.

Como mencionado, tais operações se reforçam mutuamente e se inscrevem num circuito retroalimentado pela arquitetura de incentivos condicionais instituídos nas plataformas digitais, que remunera - não diretamente, mas através de um arranjo específico e voltado ao próprio sistema - conteúdo engajador independentemente de sua veracidade ou de seus efeitos sobre a qualidade das relações de reconhecimento recíproco na esfera pública. O resultado cumulativo não é apenas a massificação de uma audiência mal-informada e carente de raciocínio crítico sobre fatos específicos, mas um público cujas próprias condições de reconhecimento mútuo como coautores da gestão social compartilhada se encontram estruturalmente comprometidas. Isso explica o porquê de a correção factual pontual, por mais tecnicamente eficaz que seja em desmentir determinadas proposições, tender a produzir efeitos limitados na deslegitimação política de fundo, algo nítido no enfrentamento à desinformação que vem sendo desenvolvido no Brasil nos últimos anos.

O componente afetivo é ainda uma dimensão adicional às três operações descritas, e merece destaque pelo seu alto grau de impacto nas relações. Neste sentido, a literatura sobre polarização digital tem insistido que o engajamento pautado em conteúdos desinformativos é impulsionado menos pela crença genuína em sua veracidade - até pela ausência de capacidade crítica da parcela inicial de propagadores - do que por processos de identificação afetiva e de reforço de pertencimento grupal, ou seja, os conteúdos são inicialmente compartilhados como sinalização de lealdade a uma identidade coletiva, que desqualifica, por oposição, interlocutores adversários. Mostra-se assim que o que está em jogo nas dinâmicas contemporâneas de desinformação não é primariamente uma disputa epistemológica sobre fatos, mas uma disputa relacional sobre reconhecimento e pertencimento, que não pode ser tratada a partir de estratégias de correção factual pontual, que tratam o problema como puramente cognitivo.

5.1. A RECONFIGURAÇÃO ESTRUTURAL DA ESFERA PÚBLICA

Para compreender por que as operações de injustiça epistêmica se tornaram estruturalmente mais prováveis e escaláveis nas últimas décadas, é necessário examinar as transformações materiais da própria infraestrutura sobre a qual a esfera pública contemporânea está assentada. Nesse contexto, importa analisar os fenômenos que se relacionam mutuamente em correspondência com as operações já citadas. A dataficação, primeiro desses fenômenos, designa o processo pelo qual dimensões cada vez mais amplas da experiência social são traduzidas em dados quantificáveis e consequentemente comercializáveis. Shoshana Zuboff descreve esse processo como o núcleo de um novo regime de acumulação, denominado "capitalismo de vigilância", no qual a experiência humana é tratada como matéria-prima gratuita a ser extraída, processada e convertida em produtos

comercializáveis em escala[150]. Essa mesma datificação transforma a participação cidadã em insumo de sistemas preditivos cuja finalidade primária é maximizar os indicadores comerciais de engajamento e retenção atencional.

Quanto à algoritmização, trata-se da mediação crescente da circulação de informações por meio de sistemas de ranqueamento e recomendação, que operam segundo critérios majoritariamente opacos aos usuários. Taina Bucher descreve o poder algorítmico como uma forma de arbítrio que não se exerce por coerção direta, mas sim pela modulação sistemática da visibilidade, por meio de ações que decidem, a cada momento, quais conteúdos, vozes e perspectivas devem ser tornados visíveis e quais devem permanecer invisíveis no fluxo informacional de cada usuário, agindo como verdadeiras caixas-pretas[151]. Esses sistemas, quando otimizados para métricas de engajamento e quando operam sobre dados históricos que refletem desigualdades preexistentes, tendem a reproduzir e amplificar padrões estruturais de desqualificação e invisibilização de grupos já socialmente marginalizados. A algoritmização, nesse sentido, não é neutra em relação às operações de desrespeito anteriormente mencionadas, mas constitui a infraestrutura técnica que as torna escaláveis e persistentes.

A plataformização, por fim, designa o processo pelo qual as grandes infraestruturas privadas de intermediação (as principais plataformas digitais) se colocam como ambiente obrigatório por meio do qual atividades sociais, econômicas e políticas anteriormente organizadas por outras instituições passam a ser realizadas. Esse processo pode ser descrito como a transformação da própria sociedade em uma estrutura plataformizada, na qual valores públicos, como privacidade, diversidade, segurança e *accountability,* passam a depender de decisões de governança privada tomadas por

150 ZUBOFF, Shoshana. ***The age of surveillance capitalism****: the fight for a human future at the new frontier of power.* Nova York: PublicAffairs, 2019 (ebook), p. 20.

151 BUCHER, Taina. ***If... then****: algorithmic power and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 56.

atores corporativos cujo interesse é primariamente comercial, e não democrático[152]. Siva Vaidhyanathan observa que essa arquitetura de governança privada é estruturalmente incompatível com os requisitos deliberativos de uma esfera pública democrática, na medida em que substitui processos de justificação pública por decisões algorítmicas de moderação e curadoria de conteúdo tomadas sem transparência e responsabilidade perante os cidadãos afetados[153].

A convergência desses processos resulta em um excesso de vozes fragmentadas, desprovidas de uma estrutura interna comum de sentido, e consequentemente incapaz de constituir o tipo de sujeito coletivo crítico, que a democracia participativa pressupõe. Diferentemente da perspectiva habermasiana de esfera pública burguesa, na qual se idealiza a formação da opinião pública a partir de processos de argumentação submetidos a padrões intersubjetivos de justificação, a esfera pública algoritmicamente mediada tende a substituir a justificação pública pela otimização atencional privada, deslocando e fragmentando as formas tradicionais de autoridade epistêmica e favorecendo, como já indicado, a ascensão de autoridades informacionais sem compromisso com a responsabilização. Este arranjo, repise-se, afeta sempre de maneira mais efetiva grupos anteriormente ofendidos em sua subjetividade, alvos de campanhas de desinformação identitariamente direcionadas (*microtargeting identitário*).

5.2. DA EFEMERIDADE DO CONCEITO DE RESILIÊNCIA DEMOCRÁTICA

Não se pode olvidar a existência de uma dicotomia propositiva na literatura recente sobre resiliência democrática: em um primeiro contexto intui-se que os sistemas políticos sejam capazes de

152 VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WAAL, Martijn. ***The platform society****: public values in a connective world*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 22.

153 VAIDHYANATHAN, Siva. ***Antisocial media****: how Facebook disconnects us and undermines democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 91.

resistir a episódios autoritários e subsequentemente restaurar seu funcionamento democrático a partir de uma lógica condicional própria (sem desprezar a necessidade de forças convergentes neste sentido); outro contexto alude à erosão progressiva desta ideia, considerando que evidências empíricas atuais têm demonstrado que a resiliência democrática, tal como operacionalizada nos principais modelos observados, mostra-se um fenômeno não apenas raro, mas estruturalmente efêmero. A euforia analítica em torno dos chamados *U-turns* - episódios de conversão democrática integral[154] - obscurece o fato de que a grande maioria desses retornos não se sustenta no médio prazo, configurando menos uma vitória duradoura da democracia do que um sintoma de volatilidade política crônica. Ao fim, constata-se restar nessa guinada reversiva um estado de fragilidade estrutural, uma espécie de frouxidão da arquitetura da democracia pós-evento.

A análise sistemática aplicada a países que experimentaram um U-turn democrático desde 1994 revela que quase 90% dessas nações falharam a tentativa de manter o nível de democracia recuperado por pelo menos cinco anos após o fim do cenário despótico[155]. Se considerarmos que as experiências se mostravam mais duradouras antes desse recorte, podemos relacionar, em certa medida, tais regressões ao modelo de sociedade contemporânea informacional, em que, como anteriormente mencionado, a fragmentação das diretrizes sociais e da própria interação comunitária reduz as perspectivas de robustez do corpus social. Desta forma, a inversão dessa tendência - de *U-turns* persistentes para *U-turns* fugazes - não pode ser atribuída a idiossincrasias nacionais ou a conjunturas eleitorais específicas; ela aponta, na verdade, para transformações que se mostram estruturais das condições sob as quais a redemocratização contemporânea ocorre.

154 NORD, Marina; LINDBERG, Staffan I. *U-turns: the hope for democratic resilience*. ***Policy Brief***, n. 42, Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute, jan. 2025. Disponível em: <https://www.v-dem.net/media/publications/PB_42.pdf>. Acesso em: 23, set. 2026.

155 BIANCHI, Matías; CHEESEMAN, Nic; CYR, Jennifer. *The myth of democratic resilience*. ***Journal of Democracy***, v. 36, n. 3, p. 33-46, jul. 2025. DOI: 10.1353/jod.2025.a964563, p. 34

Considerando ainda que uma dinâmica digital é nada mais que a realidade posta, a base do modelo de sociedade atual, faz-se jus aplicar a condição de análise tripla dos fatores que a literatura tem considerado como chaves dessa efemeridade. O primeiro é a persistência de holdovers autoritários: mesmo após a derrota eleitoral de um líder autocrático, as instituições que ele capturou - como tribunais constitucionais, agências reguladoras, forças de segurança, meios de comunicação públicos - permanecem povoadas por suas ideias, que atuam como veto players internos a qualquer projeto de reestruturação democrática. O segundo fator é a ambiguidade estrutural das coalizões pró-democracia. Frentes amplas que se formam para derrotar um autocrata no poder raramente compartilham um compromisso robusto capaz de ser continuado após a união direcionada. Uma vez no poder, os incentivos para preservar as prerrogativas executivas herdadas do período autoritário frequentemente superam as promessas de desconcentração de poder.

Ainda nessa esteira, a terceira perspectiva é a deterioração do contexto internacional para a promoção da democracia. O declínio do financiamento ocidental a programas de assistência democrática, combinado com a ascensão de potências autoritárias que oferecem modelos alternativos de governança e fontes de financiamento sem condicionalidades democráticas, reduziu drasticamente custos e estratégias geopolíticas de gestão. A disseminação transfronteiriça de desinformação e a erosão da confiança nas instituições representativas em escala global criaram um ambiente no qual os eleitores se tornam mais tolerantes a intervenções autoritárias, desde que os líderes entreguem resultados imediatos, incontestes na subjetividade do interesse comum. A popularidade de Nayib Bukele em El Salvador, que combina altos índices de aprovação com um estado de emergência permanente e violações sistemáticas de direitos humanos, exemplifica bem como a satisfação popular com a segurança pode coexistir com o desmantelamento da institucionalidade democrática.

Tais disposições certamente diminuem a efetividade do conceito de resiliência democrática, mas isso – e este é o ponto que interessa

para a sequência deste artigo - de forma alguma cuida de sepultar a razoabilidade de consideramos tal movimento como algo orgânico no fluxo democrático, guardadas as variações de estilo e tempo, normais a qualquer processo. Crê-se assim na sua possibilidade para um contexto presente, considerando-se pessimismo desmedido o aporte que alguns autores fazem no sentido de cravar como mera falácia a ideia de resiliência. Decerto, os *U-turns* contemporâneos não representam a vitória da democracia sobre o autoritarismo, mas sim a manifestação de um padrão de oscilação entre governos mais e menos autoritários, no qual cada episódio de autocratização deixa um legado institucional que reduz a probabilidade de que o próximo retorno democrático seja duradouro, mas não o extingue por completo, até porque é tarefa da própria resiliência recobrar o sentido da lógica da democracia saudável.

5.3. ARRANJOS INTEGRADOS COMO POTENCIALIZADORES DA RESILIÊNCIA

Válido o diagnóstico até aqui desenvolvido, impõe-se um questionamento para além da discussão sobre como corrigir conteúdos falsos ou regular pontualmente plataformas específicas, este se estabelece na busca por um meio capaz de reconstituir, no próprio ambiente digital, espaços de reconhecimento recíproco e de deliberação capazes de resistir à captura algorítmica e à proliferação de falsas autoridades epistêmicas. A literatura, neste sentido, tem se debruçado sobre alguns arranjos participativos, tidos como dispositivos potenciais de resiliência, a exemplo do desenvolvimento de processos deliberativos de minipúblicos: processos em escala diminuta e com desenho institucional específico, que buscam reconstituir as condições de argumentação pública submetida a padrões intersubjetivos de justificação que a esfera pública algoritmicamente mediada tende a corroer. Esses arranjos respondem a uma exigência de proximidade e de reflexividade que complementa a lógica tradicional de

representação, permitindo que cidadãos comuns exerçam - mesmo que episodicamente - a função de coautoria democrática.

Outro desses arranjos compreende iniciativas de infraestrutura informacional pública ou comunitária - ao exemplo das plataformas de checagem colaborativa - que buscam deslocar a autoridade epistêmica de sistemas algorítmicos opacos, otimizados para engajamento comercial, para processos de justificação mais transparentes e sujeitos a algum grau de responsabilização pelos próprios usuários afetados, algo que não elimina o problema da escala, mas oferece um repertório institucional relevante para pensar formas de governança epistêmica que não dependam exclusivamente de decisões unilaterais de atores com interesses puramente corporativistas. Ainda nesta linha, pode-se mencionar os marcos regulatórios que buscam impor, à própria arquitetura das plataformas, obrigações de transparência algorítmica, de auditoria independente e de devido processo na moderação de conteúdo, não como substituto, mas como condição habilitadora dos arranjos anteriores, de forma que se assegure normativamente precondições estruturais mínimas para a interação entre cidadãos com experiências e perspectivas distintas.

É preciso reconhecer, contudo, os limites desses arranjos participativos como dispositivos de resiliência. Minipúblicos deliberativos, por desenho, operam em escala reduzida e enfrentam desafios de representatividade e de conexão com os processos decisórios formais mais amplos. Iniciativas de infraestrutura informacional comunitária dependem de recursos, capacidade técnica e legitimidade que nem sempre estão disponíveis, sobretudo fora de contextos institucionais mais robustos. E marcos regulatórios de transparência algorítmica enfrentam resistência política e técnica considerável por parte de atores corporativos cujos modelos de negócio dependem precisamente da opacidade e da otimização atencional que tais marcos buscam na verdade atacar. Nenhum desses arranjos, isoladamente, é capaz de reverter a totalidade do processo de erosão, contudo, sua relevância reside, antes, em demonstrar que a captura algorítmica da esfera pública não é um destino tecnológico inelutável,

mas um arranjo institucional específico, historicamente contingente e, portanto, passível de contestação e de redesenho a partir de outros valores.

Mesmo diante da viabilidade e do alcance mais imediato - ainda que em recortes mínimos - das ações apresentadas, certamente não se deve deixar de mencionar que o mais efetivo dos arranjos participativos segue sendo o aculturamento digital, posto que compreender a lógica própria do ecossistema informacional contemporâneo é ainda o principal contingente social moderno no aspecto da tecnologia e inovação. Trata-se de uma resposta difusa e de longo prazo, contudo, iniciativas de educação para a alfabetização midiática e informacional, voltadas a desenvolver nos cidadãos - sobretudo nas gerações que socializam suas primeiras experiências públicas já em ambiente digital - capacidades reflexivas de avaliação crítica de fontes, de reconhecimento de técnicas de manipulação algorítmica e de deliberação em contextos de pluralismo informacional, é certamente um caminho mais sólido para garantir que os principais atores da democracia participativa compreendam o seu papel e saibam como, de fato, agir.

CONCLUSÃO

Resta evidenciado que a resiliência democrática em sociedades digitalmente mediadas, mesmo considerada incipiente, depende de uma infraestrutura epistêmica e hermenêutica interna à própria dinâmica da democracia participativa, e não de um conjunto de salvaguardas externas a ela. Nesse contexto, reconfigurar o entendimento sobre a desinformação, interpretando-a como sintoma de uma crise mais profunda nas condições de reconhecimento recíproco entre cidadãos enquanto coautores das normas que os vinculam, é crucial para que se determine uma verdade inexorável: este desenho é parte indissociável dos sistemas sociais contemporâneos, mediados por elevados padrões de tecnologia informacional, consequentemente responsáveis pelo seu algo nível de complexidade. Assim, a principal implicação teórica

desta análise é que a teoria democrática contemporânea precisa incorporar, de modo mais sistemático, uma dimensão epistêmico-relacional que a literatura tradicional sobre desenho institucional e *accountability* tende a subestimar.

Não basta questionar se as instituições democráticas formais, como eleições livres, separação de poderes e controle de constitucionalidade, permanecem operantes, é preciso perguntar, adicionalmente, se as condições sociais que dão sentido e eficácia a essas instituições permanecem preservadas, em outras palavras, é preciso garantir que a estrutura para interação entre os sistemas sociais e psíquicos, na tradição luhmanniana, esteja devidamente desobstruída, até porque uma democracia pode manter intactas todas as suas instituições formais e, ainda assim, sofrer um processo de esvaziamento substantivo, na medida em que parcelas crescentes de sua população deixem de atuar como interlocutores válidos na formatação dos interesses coletivos – processo aqui descrito como desintegração progressiva da eticidade que sustenta a legitimidade democrática, distinguindo-o da ideia de ruptura institucional abrupta que a literatura tradicional sustenta.

A principal implicação normativa trazida é que qualquer agenda de reconstrução da esfera pública digital que pretenda ser adequada à magnitude do problema, precisa articular, simultaneamente, a crítica das patologias de reconhecimento e uma agenda institucional de redesenho da infraestrutura informacional por meio de arranjos participativos capazes de proteger as capacidades de agência epistêmica dos cidadãos e de recompor, ainda que parcialmente, horizontes compartilhados de sentido. Em termos de política pública e desenho institucional, isso significa reconhecer as implicações sistêmicas e deslocar o debate regulatório do binômio tradicional (liberdade de expressão – remoção de conteúdo) a um terceiro eixo, centrado na arquitetura de visibilidade e reconhecimento que as plataformas digitais estruturalmente produzem – eixo no qual perguntas sobre transparência algorítmica, diversidade de exposição

informacional e devido processo de moderação se tornam tão centrais quanto perguntas sobre a veracidade de conteúdos específicos.

Logicamente, não há aqui qualquer pretensão de esgotar o tema e os problemas a ele vinculados, mas sim ofertar uma alternativa de reformulação conceitual capaz de eventualmente reforçar investigações subsequentes. Neste sentido, duas propostas a partir das provações erigidas parecem particularmente promissoras. A primeira envolve a discussão acerca da operacionalização empírica das operações de injustiça epistêmica ora identificadas, por meio de metodologias de análise de conteúdo e de redes capazes de mensurar, em contextos eleitorais concretos, sua incidência diferenciada sobre distintos grupos sociais. Outra envolve a avaliação comparada, em diferentes contextos institucionais e regulatórios, da eficácia ativa dos arranjos participativos discutidos acima como dispositivos de resiliência democrática, avaliação que, dada a natureza teórico-reconstrutiva da presente investigação, permanece como tarefa em aberto para a atividade analítica subsequente.

A contribuição mais essencial deste trabalho, contudo, além das próprias arguições e constatações de que nos valemos para apitalis-lo, está em posicionar as discussões a respeito da democracia participativa em um patamar estranhamente ignorado ou pouco explorado pela tradição científica (na forma que julgamos ser a ideal), esse contexto primeiro reconhece que o modelo de sociedade contemporânea (informacional-digital) é o epicentro de uma jornada definitiva, que seguirá condicionando a forma como os sistemas interagem e como se dá a prática humana no bojo da coletividade, inclusive na intersecção com as instituições que são constituídas no sentido de dar vazão às perspectivas sociais em todas as suas camadas. Qualquer pretensão que ignore a condição primordial acima descrita – da análise acadêmica à prática institucional propriamente dita – certamente resultará em entregas confusas, efêmeras e, por conseguinte, pouco ou nada efetivas no sentido de conhecer e gerir o escopo delineador das democracias modernas.

REFERÊNCIAS

BAUER, Michael W.; LOTTA, Gabriela; SCHMIDT, Flávia de Holanda. *Bureaucratic militarization as a mode of democratic backsliding: lessons from Brazil.* ***Democratization***, v. 32, p. 595-613, abr. 2025.

BARALDI, Claudio; CORSI, Giancarlo; ESPOSITO, Elena. ***Unlocking Luhmann****: a keyword by introduction to Systems Theory*. Tradução de Katherine Walker. Bielefeld: Bielefeld University Press, 2021.

BENKLER, Yochai; FARIS, Robert; ROBERTS, Hal. ***Network propaganda****: manipulation, disinformation, and radicalization in american politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

BIANCHI, Matías; CHEESEMAN, Nic; CYR, Jennifer**.** *The myth of democratic resilience*. ***Journal of Democracy***, v. 36, n. 3, p. 33-46, jul. 2025. DOI: 10.1353/jod.2025.a964563.

BOBINSKI, Krzysztof. *Poland gives free media a chance.* ***British Journalism Review***, v. 35, p. 62-66, jun. 2024.

BOESE, Vanessa A.; *et al. How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process*. *In*: LÜHRMANN, Anna; MERKEL, Wolfgang (org.). ***Resilience of democracy: responses to apitali and authoritarian challenges***. Londres: Routledge, 2023. P. 17-39.

BOYD, Danah. ***It's complicated****: the social lives of networked teens*. New Haven: Yale University Press, 2014.

BUCHER, Taina. ***If... then****: algorithmic power and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

CAROTHERS, Thomas. *Democracy aid at 25: time to choose.* ***Journal of Democracy***, v. 26, p. 59-73, jan. 2015.

CHEESEMAN, Nic. ***Democracy in Africa**: successes, failures, and the struggle for political reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DONEDA, Danilo. A proteção dos dados pessoais como um direito fundamental. *In*: **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v. 12, n. 2, jul./dez. 2011.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: fundamentos da lei geral de proteção de dados. 2. Ed. eu. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. ***Redistribution or recognition?** A political-philosophical apitali*. Tradução de Joel Golb, James Ingram e Christiane Wilke. Londres: Verso, 2003.

FRAZÃO, Ana. Democracia na era digital: os riscos da política movida a dados. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet [*et al*]. (Coord.). **Eleições e democracia na era digital**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

FRICKER, Miranda. **Injustiça epistêmica**: o poder e a ética do conhecimento. Tradução de Breno R. G. Santos. São Paulo: Edusp, 2024.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 3. Ed. reimp. Petrópolis: Vozes, 1999.

GLOPPEN, Siri; RAKNER, Lise. *Legalised resistance to autocratisation in common law Africa. **Third World Quarterly***, v. 46, n. 2, p. 136-152, 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Uma nova mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa**. Tradução de Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

HAN, Byung-Chul. **No enxame**: perspectivas do digital. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis: Vozes, 2018.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. Big data e inteligência artificial: desafios para o Direito. *In*: ***Revista de Estudos Institucionais***, v. 6, n. 2, p. 516-557, 2020. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/484. Acesso em: 01 ago. 2026.

HOFFMANN-RIEM, Wolfgang. **Teoria geral do direito digital**: transformação digital: desafios para o Direito. Tradução: Italo Fuhrmann. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. 2. Ed. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

HONNETH, Axel. **O direito da liberdade**. Tradução de Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016 (ebook).

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. ***How democracies die***. Nova York: Crown, 2018.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. *International linkage and democratization*. ***Journal of Democracy***, v. 16, p. 20-34, jul. 2005.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas socias**: esboço de uma teoria geral. Tradução de Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior, e Marco Antônio dos Santos Casanova. Petrópolis: Vozes, 2016.

MERKEL, Wolfgang. *apital democratic resilience and how can we strengthen It? Toda Peace Institute* ***Policy Brief***, n. 169, p. 1-15, ago. 2023.

NORD, Marina; LINDBERG, Staffan I. *U-turns: The Hope for Democratic Resilience.* ***Policy Brief****, n. 42, Gothenburg: Varieties of Democracy (V-Dem) Institute*, jan. 2025. Disponível em: <https://www.v-dem.net/media/publications/PB_42.pdf>. Acesso em:23, set. 2026.

PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012 (ebook).

RAIS, Diogo; SALES, Stela Rocha. Fake api, deepfake e eleições. *In*: RAIS, Diogo (Coord.). **Fake News**: a conexão entre a desinformação e o direito. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. P. 29.

RIEDL, Rachel Beatty; *et al. Democratic backsliding, resilience, and resistance.* ***World Politics***, v. 77, n. 1, p. 151-177, 2025.

ROSANVALLON, Pierre. ***La apitalismo democrática****: apitalismode, reflexividad y apitalismo*. Tradução de Heber Cardoso. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

SENARATNE, Kalana. *The executive and the constitutional reforms process in Sri Lanka.* ***The Round Table***, v. 108, p. 625-638, dez. 2019.

SOSA-VILLAGARCIA, Paolo; INCIO, José; ARCE, Moisés. *The rise of legislative authoritarianism*. ***Journal of Democracy***, v. 36, p. 106-117, abr. 2025.

SUNSTEIN, Cass R. ***#Republic****: divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

VAIDHYANATHAN, Siva. ***Antisocial media****: how Facebook disconnects us and undermines democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WAAL, Martijn. ***The platform apital****: public values in a connective world*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

WINNER, Langdon. *Do Artifacts Have Politics? In*: ***Daedalus***, vol. 109, no. 1, 1980, pp. 121–36. *JSTOR*. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/20024652. Acesso em: 04 jul. 2026.

ZASLOVE, Andrej; et al. (2021). ***Power to the people? Populism, democracy, and political participation****: a citizen's perspective*. West European Politics, 44:4, 727-751, DOI: 10.1080/01402382.2020.1776490.

ZUBOFF, Shoshana. ***The age of surveillance apitalismo****: the fight for a human future at the new frontier of power.* Nova York: PublicAffairs, 2019 (ebook).

PARTE 2
ELEIÇÕES, DESINFORMAÇÃO E INTEGRIDADE DEMOCRÁTICA

LIBERDADE DE EXPRESSÃO, PLATAFORMAS DIGITAIS E INTEGRIDADE ELEITORAL: LIMITES E POSSIBILIDADES REGULATÓRIAS A PARTIR DO MODELO EUROPEU

Thaiana Conrado Nogueira[156]

INTRODUÇÃO

É irrefutável que a tecnologia tomou conta da realidade humana nos últimos anos. A vida real e a digital se imbricaram de tal modo que se tornou impossível estabelecer limites bem definidos entre elas. Nesse cenário, as redes sociais deixaram de ser meros meios de interação e comunicação social e passaram a representar verdadeiros instrumentos de mediação do discurso público, formando uma estrutura de comunicação em rede intermediada por plataformas.

Redes como Facebook, Instagram, X e WhatsApp, dentre tantas outras ferramentas similares, passaram a ditar os rumos de eleições, decisões e debates políticos, tornando parcialmente anacrônicos os referenciais clássicos da teoria democrática deliberativa. Como aponta Byung-Chul Han[157], a democracia deu lugar à "infocracia", um regime no qual a fluidez e a quantidade de informações disseminadas se sobrepõem à qualidade e relevância pública, esvaziando o espaço do diálogo racional.

É nesse contexto que se insere um dos dilemas mais complexos do século XXI: a conciliação entre a liberdade de expressão e a necessidade de regulação do uso de redes sociais. A análise se mostra fundamental para a compreensão da problemática central

156 Doutoranda em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisa desenvolvida sob orientação do Prof. Dr. Carlos Bolonha. E-mail: thaiananogueira@yahoo.com.br.

157 HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 2021, p. 25.

que permeia o presente trabalho, que diz respeito especificamente à releitura do direito à liberdade de expressão em razão das profundas mudanças empreendidas pelos avanços tecnológicos e da ascensão das plataformas digitais como arenas do debate público.

A urgência dessa discussão se torna ainda mais evidente diante da dificuldade de criação de limites racionais e juridicamente aceitáveis à interferência desses novos mecanismos na tomada de decisões políticas necessárias ao bom desenvolvimento dos processos democráticos — dificuldade que se pauta, em grande medida, em conceitos clássicos, como a própria liberdade de expressão, que merecem ser ressignificados e redimensionados. A questão ganha contornos ainda mais nocivos em contextos eleitorais, em que a propagação da desinformação[158] se mostra um problema latente e impacta substancialmente os rumos de grandes eleições mundo afora, fragilizando estruturas democráticas.

Com esse pano de fundo, o presente artigo adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica, análise normativa e método comparado. Busca-se, com destaque para o contexto europeu, delinear os principais pontos da reformulação teórica da liberdade de expressão provocada pelas transformações tecnológicas e, na sequência, examinar o *Digital Services Act* (EU) — marco regulatório da União Europeia (EU) que estabelece novas obrigações às plataformas digitais e inaugura um modelo de governança baseado na transparência, na responsabilização e na proteção de direitos fundamentais. Ao final, o debate é transportado à realidade brasileira, a fim de verificar em que medida a experiência europeia pode subsidiar a construção de um marco regulatório nacional capaz de compatibilizar a liberdade de expressão com os valores fundamentais da democracia.

158 Claire Wardle elenca três tipos de "*information disorders*": *dis-information, mis-information e mal-information*. No presente trabalho, será utilizada a primeira expressão, "*dis-information*" (desinformação). Cf. WARDLE, Claire. ***Information disorder****: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe*, 2017, p. 20.

1. A ESFERA PÚBLICA DIGITAL E OS LIMITES DO PARADIGMA LIBERAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A construção teórica que sustenta este estudo demanda a articulação entre diferentes correntes jurídicas e políticas contemporâneas, especialmente as voltadas à liberdade de expressão, à transformação da esfera pública na era digital e às respostas normativas possíveis diante da crescente centralidade das plataformas digitais. A opção pelos eixos a seguir resultou do diagnóstico de uma lacuna teórica relevante: a insuficiência do paradigma liberal clássico da liberdade de expressão, centrado na dicotomia indivíduo-Estado, diante das transformações recentes perpetradas pela revolução tecnológica.

1.1 ESFERA PÚBLICA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA: ENTRE A RAZÃO PÚBLICA E A "INFOCRACIA"

A análise da liberdade de expressão no contexto democrático exige, necessariamente, o resgate da noção de esfera pública. Elaborada por Jürgen Habermas, essa categoria refere-se a um espaço de deliberação pautado na racionalidade comunicativa e na participação cidadã na formação da opinião pública. Contudo, a teoria habermasiana enfrenta, na atualidade, desafios significativos: a ascensão das tecnologias e a centralidade das plataformas digitais provocaram profundas alterações na dinâmica democrática, comprometendo os pressupostos clássicos da deliberação. Nesse sentido, Emiliana de Blasio e outros[159] trabalham a ideia de "esfera pública digital", destacando as expectativas lançadas para essa nova realidade e o cenário que efetivamente se delineou — com sérias ameaças à democracia.

159 DE BLASIO, Emiliana; KNEUER, Marianne; SCHÜNEMANN, Wolf J.; SORICE, Michele. *The ongoing transformation of the digital public sphere: basic considerations on a moving target.* ***Media and Communication***, v. 8, n. 4, 2020, p. 1.

Diante desse panorama, autores como Byung-Chul Han[160] descrevem o deslocamento da lógica argumentativa por uma lógica da exposição e da aceleração informacional, característica do que denomina "infocracia". Com essa forma de dominação, o excesso de informação contribui para a despolitização do espaço público, substituindo o discurso racional por fluxos fragmentados de dados e opiniões individualizadas. Essa perspectiva crítica aponta para a necessidade de se compreender a esfera pública não apenas como espaço de pluralidade, mas como campo de disputa por visibilidade e influência digital, mediado por interesses privados e técnicas de vigilância.

1.2. LIBERDADE DE EXPRESSÃO: LIMITES DO PARADIGMA LIBERAL

A liberdade de expressão constitui um dos pilares das democracias constitucionais modernas. Historicamente vinculada à tradição liberal, foi concebida como direito individual de manifestação de pensamento, com origem nas ideias desenvolvidas no Iluminismo e reafirmadas em grande medida no constitucionalismo norte-americano. Nessa perspectiva, autores como John Stuart Mill, Ronald Dworkin e Owen Fiss[161] defendem a liberdade de expressão como instrumento essencial para o autodesenvolvimento individual, o pluralismo político e a busca pela verdade por meio da livre circulação de ideias no "mercado" discursivo.

No entanto, a concepção clássica, centrada no indivíduo e marcada por uma visão negativa do Estado, tem se mostrado insuficiente para lidar com os dilemas contemporâneos. O que se observa nas obras

160 HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 2021, p. 25.

161 FISS, Owen M. ***Liberalism divided****: freedom of speech and the many uses of state power. New York: Routledge*, 1996, p. 34.

de autores como Cass Sunstein[162] e Eric Barendt é que a liberdade de expressão opera não apenas como direito individual, mas como valor público estruturante da democracia.

Assim, a teoria constitucional contemporânea propõe uma virada interpretativa: a liberdade de expressão deixa de ser vista como direito meramente individual e passa a ser compreendida como parte da infraestrutura da democracia, assegurando a participação informada, o pluralismo e a integridade do processo democrático. Verifica-se, com isso, um deslocamento do foco da proteção contra a censura estatal para a proteção do espaço público de formação da opinião, ameaçado por novos agentes de poder — notadamente as *Big Techs*.

1.3. LIBERDADE DE EXPRESSÃO: RELEITURA NO AMBIENTE DIGITAL

O ambiente digital provocou uma reconfiguração estrutural radical do espaço público democrático. O uso excessivo das redes sociais alterou os padrões de circulação de informações, comprometendo os pressupostos da deliberação democrática. Nesse contexto, autores como Jack Balkin[163] tratam da denominada "sociedade algorítmica", descrevendo um cenário em que a liberdade de expressão depende de infraestruturas privadas, sujeitas à lógica comercial e a decisões automatizadas.

Complementarmente, a teoria da "governança privada" das plataformas, proposta por autores como Kate Klonick[164] e Martha

162 SUNSTEIN, Cass R. ***Republic.com 2.0***. *Princeton: Princeton University Press*, 2007, p. 44.

163 BALKIN, Jack M. *Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation.* ***University of California Davis Law Review***, v. 51, n. 1149, 2018, p. 1193.

164 KLONICK, Kate. *The new governors: the people, rules, and processes governing online speech.* ***Harvard Law Review***, v. 131, 2018, p. 1669-1670.

Minow[165], evidencia que as *Big Techs* passaram a desempenhar funções quase estatais, sem os freios democráticos exigidos pelo Estado de Direito. À luz desses apontamentos, a noção de "dignidade informacional", elaborada por Luciano Floridi[166], contribui para a compreensão dessa nova lógica, na qual o indivíduo deve ser protegido não apenas na sua exteriorização discursiva, mas também na sua exposição e vulnerabilidade diante dos fluxos informacionais e da manipulação de dados.

A internet não apenas revolucionou o fluxo de informações, mas também introduziu novas dinâmicas de poder, sustentadas por uma arquitetura de comunicação em rede, altamente intermediada e opaca. Longe de constituir um espaço neutro e emancipatório, a esfera pública digital mostrou-se permeada por dinâmicas de poder que, em vez de fortalecerem a democracia, passaram a representar sérias ameaças à sua integridade, especialmente diante da proliferação de desinformação, da manipulação algorítmica e da crescente concentração de poder comunicacional nas mãos de grandes plataformas digitais.

É esse cenário que impõe a construção de um enquadramento normativo capaz de, a um só tempo, preservar os fundamentos democráticos e atender à volatilidade impressa pelas plataformas.

1.4. CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E REGULAÇÃO DE REDES SOCIAIS

A resposta a esses desafios demanda um processo de adaptação constitucional, que deu margem ao surgimento do chamado constitucionalismo digital, o qual busca transplantar os princípios

165 MINOW, Martha. ***Saving the news****: why the Constitution calls for government action to preserve freedom of speech. Oxford: Oxford University Press*, 2021, p. 34.

166 FLORIDI, Luciano. ***The ethics of information****. Oxford: Oxford University Press*, 2013, p. 7.

do Estado de Direito, em especial legalidade, proporcionalidade e *accountability*, para a realidade digital[167].

Com base em autores como Edoardo Celeste[168], compreende-se o constitucionalismo digital como uma ideologia que adapta os valores do constitucionalismo contemporâneo, como proteção de direitos fundamentais, separação e limitação de poderes, ao ambiente digital. Este não se confunde com instrumentos normativos concretos, mas informa os processos de produção de normas voltadas à reorganização do equilíbrio constitucional frente aos impactos das novas tecnologias.

É a partir desse referencial que o presente trabalho adota uma abordagem comparativa para examinar o constitucionalismo digital europeu de Giovanni De Gregorio e Luciano Floridi[169], especialmente no que se refere ao EU, reconhecendo-se que tal marco regulatório pode contribuir com parâmetros normativos relevantes para a formulação de um modelo nacional, desde que respeitadas as peculiaridades institucionais, culturais e normativas brasileiras.

Vale registrar que a opção pelo paradigma europeu, em contraposição ao brasileiro, não afasta a relevância da tradição norte-americana: berço da concepção mais ampla de liberdade de expressão, sua compreensão é metodologicamente necessária, dada a centralidade histórica e a influência dos Estados Unidos no debate global acerca da liberdade de expressão e da regulação de conteúdo.

---

167 Jane Reis Pereira e Clara Iglesias Keller chamam atenção para a imprecisão do conceito, indicando que existem basicamente três concepções de constitucionalismo digital: (i) como fenômeno normativo; (ii) como adaptação de direitos fundamentais frente à tecnologia; e (iii) como conceito teórico derivado de modelos transnacionais. O caso da União Europeia estaria inserido neste último. Cf. PEREIRA, Jane Reis; KELLER, Clara Iglesias. Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, 2022, p. 2648-2689.

168 CELESTE, Edoardo. ***Constitutionalism in the Digital Age***. *Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society*, 2020, p. 30.

169 GREGORIO, Giovanni De. *The rise of digital constitutionalism in the European Union.* ***International Journal of Constitutional Law***, v. 19, n. 1, jan. 2021, p. 63; FLORIDI, Luciano. *The European legislation on AI: a brief analysis of its philosophical approach.* ***Philosophy & Technology***, v. 34, 2021, p. 220.

2. A TRAJETÓRIA COMPARADA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO

A compreensão do dilema contemporâneo exige uma digressão histórico-conceitual sobre a trajetória da liberdade de expressão, com a abordagem de autores e teorias fundamentais sobre o assunto, tanto dos EUA quanto da Europa e do Brasil. Em que pese a pesquisa seja prioritariamente orientada pelo contexto europeu, em contraposição ao brasileiro, a abordagem norte-americana é metodologicamente necessária, dada a centralidade histórica e a influência dos Estados Unidos no debate global acerca da liberdade de expressão e da regulação de conteúdo.

2.1. O CASO NORTE-AMERICANO

A Primeira Emenda da Constituição dos EUA é um marco fundamental para a matéria, ao estabelecer a vedação à edição de leis que restrinjam a liberdade de discurso e de imprensa. Foi no julgamento do caso *Schenck v. USA*[170] que a Suprema Corte (SCOTUS) se manifestou pela primeira vez sobre o tema, elaborando a tese de que seria possível realizar um teste jurídico para determinar os casos em que seria admissível impor limitações à liberdade de expressão. Pouco tempo depois, em *Abrams v. USA*[171], o *Justice* Oliver Wendell Holmes Jr., seguindo a vertente de proteção ampliada pautada na busca pela verdade, defendeu a doutrina do "mercado de ideias".

Vale registrar que, nos países que adotam a *Common Law*, como os EUA, marcada pela lógica dos precedentes, a jurisprudência tem relevância e impacto muito maiores do que a legislação em geral, o que resultou na construção de uma jurisprudência altamente protetiva, inclusive em temas sensíveis como o discurso de ódio.

170 *UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court.* ***Schenck v. United States*** (249 U.S. 47), 1919.

171 *UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court.* ***Abrams v. United States*** (250 U.S. 616), 1919.

Contudo, ainda no final do século XX, as transformações tecnológicas submeteram à Corte demandas de natureza distinta. Um dos catalisadores desse processo foi a Seção 230 do *Communications Decency Act* (CDA)[172], editada em 1996, que consolidou a regra de que as plataformas não podem ser tratadas como editoras ou autoras de conteúdos gerados por terceiros, afastando, portanto, a sua responsabilização por eles, questão já anunciada em precedentes como *Cubby, Inc. v. CompuServe Inc*.[173].

2.2. O CASO EUROPEU

O desenvolvimento da ideia de liberdade de expressão no continente europeu deve ser analisado à luz das Grandes Guerras e da necessidade de reconstrução dos regimes democráticos na região, de modo que o avanço legislativo e jurisprudencial andou lado a lado com o desenrolar dos conflitos que assolaram o território europeu.

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1949, foi criado o Conselho da Europa, organização internacional voltada à promoção da democracia e dos direitos humanos, cuja finalidade primordial era criar mecanismos que inviabilizassem a repetição dos acontecimentos da Guerra, impedindo que episódios de genocídio e violação de direitos humanos voltassem a ser institucionalizados na Europa.

Nesse contexto, foi elaborada a Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), primeiro instrumento jurídico internacional a consubstanciar mecanismos formais de proteção de direitos humanos com efeitos vinculantes e cogentes. Diferentemente da Declaração Universal de 1948, a CEDH viabiliza a cobrança do seu cumprimento pela via judicial, com a imposição de sanções por órgão supranacional

172 *UNITED STATES OF AMERICA*. ***Communications Decency Act* (CDA)**. Disponível em: https://www.columbia.edu/~mr2651/ecommerce3/2nd/statutes/CommunicationsDecencyAct.pdf. Acesso em: 01 ago. 2025.

173 *UNITED STATES OF AMERICA. District Court for the Southern District of New York.* ***Cubby, Inc. v. CompuServe Inc.*** *(776 F. Supp. 135), 1991.*

específico — a Corte Europeia de Direitos Humanos —, inaugurando um sistema regional de proteção de direitos fundamentais.

Essa origem explica uma diferença essencial entre as tradições: enquanto o modelo norte-americano tende a uma proteção quase absoluta da liberdade de expressão, a experiência europeia, forjada na reconstrução democrática do pós-guerra, admite com maior naturalidade a imposição de restrições proporcionais e justificadas, orientadas à proteção da própria democracia.

2.3. A APROXIMAÇÃO BRASILEIRA

Do mesmo modo que a Segunda Guerra Mundial foi determinante para a formação da concepção de liberdade de expressão na Europa, os regimes ditatoriais e os processos de redemocratização na América Latina foram cruciais para o aprofundamento desse direito na região.

Enquanto na Europa o fim da Grande Guerra culminou na CEDH, na América Latina a queda de regimes totalitários levou à edição da Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamada de Pacto de São José da Costa Rica, que consagrou a liberdade de expressão em seu art. 13 e, indo além da CEDH, proibiu expressamente a censura prévia, em razão do receio fundado do retorno à censura praticada nos regimes ditatoriais.

Nota-se, assim, uma aproximação do caso brasileiro com a perspectiva europeia, o que reforça a pertinência do recurso comparado ao modelo da União Europeia.

3. O *DIGITAL SERVICES ACT* COMO PARADIGMA REGULATÓRIO EUROPEU

A busca por elementos que subsidiem a elaboração de um instrumento regulatório eficiente e capaz de solucionar os desafios contemporâneos da realidade brasileira implica, necessariamente, no recurso à experiência europeia, que tem no EU o principal

marco regulatório do uso de plataformas digitais. A opção por esse enfoque deu-se, ainda, em razão da edição relativamente recente do referido diploma legal[174], que foi utilizado no contexto das eleições parlamentares da EU de 2024 a fim de estabelecer limites e diretrizes para o uso de redes sociais, visando mitigar os impactos negativos no processo democrático.

3.1. AS ORIGENS DO EU

Historicamente, a ausência de uma regulação coerente e uniforme na região conferiu às grandes plataformas um poder excessivo, resultando em desequilíbrios significativos na proteção dos direitos fundamentais[175]. Esse cenário levou a União Europeia a empreender esforços por muitos anos até a edição do regulamento. Especificamente em 2020, a Comissão Europeia elaborou a comunicação intitulada "*Shaping Europe's Digital Future*", na qual anunciou o endurecimento das regras relacionadas às plataformas digitais por meio do *Digital Services Act Package*, objeto de consulta pública realizada entre junho e setembro daquele ano.

A referida consulta buscou coletar informações sobre um conjunto de questões centrais, a saber: como manter os usuários efetivamente mais seguros *online*; a revisão do regime de responsabilidade dos serviços digitais que atuam como intermediários; os problemas

174 Publicado em 27 de outubro de 2022 (Regulamento (UE) 2022/2065). Cf. COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2022/2065** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (Regulamento dos Serviços Digitais).

175 Sorin Adam Matei, Franck Rebillard e Fabrice Rochelandet chamam atenção para o vácuo que precisava ser preenchido e para as expectativas lançadas ao DSA, visto, à época, como norma efetivamente capaz de mudar a realidade da regulação de plataformas na UE (MATEI, Sorin Adam; REBILLARD, Franck; ROCHELANDET, Fabrice. ***Digital and social media regulation****: a comparative perspective of the US and Europe. Oxford: Springer*, 2021, p. 187-188). Corroborando essa ideia, Anu Bradford ressalta que a nova lei conferiria à União Europeia amplos poderes legais para regular o discurso de ódio e outros conteúdos ilegais, tornando obrigatória a remoção de conteúdo ilegal pelas plataformas, sob pena de multas (BRADFORD, Anu. ***The Brussels effect****: how the European Union rules the world. Oxford: Oxford University Press*, 2020, p. 163).

decorrentes do poder das grandes plataformas; questões emergentes como a publicidade online e os contratos inteligentes (*smart contracts*); os desafios relacionados aos indivíduos que oferecem serviços por meio de plataformas; e o tipo de governança capaz de reforçar o mercado único de serviços digitais.

Do processo resultaram dois instrumentos complementares e inovadores: o *Digital Services Act* (EU) e o *Digital Markets Act* (DMA), cabendo ao DMA a introdução de regras *ex ante* para as plataformas *gatekeepers* e ao EU a disciplina das responsabilidades e obrigações dos prestadores de serviços digitais.

É possível elencar quatro principais fatores que levaram à elaboração do EU nesse período: (i) o reconhecimento da responsabilização assimétrica de plataformas dominantes (*gatekeepers*), impondo-se-lhes carga regulatória proporcional à sua influência[176]; (ii) o reconhecimento da superação do modelo regulatório não intervencionista, com a transição de uma abordagem de baixa intervenção para uma postura mais proativa e diferenciada; (iii) a crise de confiança na autorregulação das plataformas, diante da recorrência e da gravidade de episódios relacionados à disseminação de conteúdos ilegais, como discursos de ódio e incitação à violência; e (iv) a pressão por harmonização normativa no mercado interno europeu, tendo em vista a adoção de legislações nacionais por grandes Estados-membros, como França, Alemanha e Reino Unido.

3.2. CONTORNOS NORMATIVOS GERAIS

Estruturalmente, o EU é dividido em preâmbulo, com cento e cinquenta e seis considerandos, e cinco capítulos principais: (i) disposições gerais; (ii) responsabilidade dos prestadores de serviços intermediários; (iii) obrigações de devida diligência para um ambiente

176 SAVIN, Andrej. ***The EU Digital Services Act****: towards a more responsible internet. Copenhagen Business School Law Research Paper Series*, n. 21-04, 2021, p. 2.

em linha transparente e seguro; (iv) aplicação, cooperação, sanções e execução; e (v) disposições finais.

O preâmbulo desempenha papel fundamental ao apresentar os fundamentos axiológicos e políticos que nortearam a elaboração do regulamento, evidenciando a intenção do legislador europeu de inaugurar um novo regime jurídico para o ambiente digital, sensível às rápidas transformações tecnológicas e às ameaças a elas associadas.

Reconhece-se, no regulamento, que os serviços digitais são essenciais para o funcionamento da economia e da vida social europeias, ao mesmo tempo em que trazem riscos significativos, relacionados especialmente à proliferação de conteúdos ilícitos e à erosão da confiança pública no espaço digital.

Nesse contexto, o EU propõe uma modernização profunda do regime europeu de responsabilidade, sem abdicar dos princípios que moldaram a internet aberta e inovadora, como a proibição expressa de imposição de obrigações gerais de vigilância.

O preâmbulo também evidencia a preocupação do legislador com a necessidade de conciliar a liberdade de expressão e a proteção dos usuários: de um lado, reafirma-se o papel das plataformas como facilitadoras do debate público; de outro, reconhece-se que esses serviços demandam um novo patamar regulatório, capaz de prevenir efeitos deletérios sobre direitos fundamentais e sobre a integridade dos processos eleitorais.

Seguindo essa perspectiva, os considerandos introduzem a lógica do escalonamento regulatório, segundo a qual plataformas e mecanismos de busca de grande porte — as chamadas VLOPs (*Very Large Online Platforms*) e VLOSEs (*Very Large Online Search Engines*) — ficam submetidas a deveres significativamente mais gravosos, dentre os quais merecem destaque as avaliações regulares de riscos sistêmicos, as auditorias independentes e a transparência algorítmica, reconhecendo-se o potencial notório dessas entidades de impactar direitos individuais e coletivos.

Além disso, a efetividade do novo marco depende de um arranjo institucional complexo, que combina competências descentralizadas

com um núcleo no Comitê Europeu de Serviços Digitais (*European Board for Digital Services*), materializando a governança multinível característica do direito europeu contemporâneo. Os considerandos indicam, ainda, a necessária interpretação sistemática entre o EU e outros instrumentos regulatórios europeus, como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) e o próprio DMA.

Esse escalonamento traduz-se em diferentes camadas de obrigações: deveres gerais aplicáveis a todos os prestadores de serviços intermediários; obrigações adicionais para as plataformas em linha; e um regime agravado, aplicável exclusivamente às VLOPs e VLOSEs, que inclui a avaliação e a mitigação de riscos sistêmicos, as auditorias independentes e obrigações reforçadas de transparência.

No plano coercitivo, o EU estrutura, ainda, mecanismos de investigação e sanção dirigidos a essas entidades de muito grande dimensão, atribuindo à Comissão Europeia poderes reforçados de supervisão, com a possibilidade de imposição de multas em caso de descumprimento das obrigações de devida diligência. Esse arranjo evidencia a transição do modelo europeu de baixa intervenção para uma abordagem proativa e diferenciada, que impõe deveres proporcionais ao porte e ao impacto de cada prestador.

4. NOTAS SOBRE O CASO BRASILEIRO: AVANÇOS, FRAGMENTAÇÃO E LIMITES INSTITUCIONAIS

A aproximação entre o caso brasileiro e a perspectiva europeia anteriormente delineada reforça a pertinência do recurso comparado ao modelo da União Europeia. Essa aproximação, entretanto, não autoriza a transposição automática das soluções adotadas pelo *Digital Services Act* para o ordenamento brasileiro. Ao contrário, evidencia que a construção de um modelo regulatório nacional depende não apenas da definição dos deveres materiais impostos às plataformas, mas também da escolha da via institucional adequada, da delimitação das competências regulatórias e da criação de garantias procedimentais compatíveis com a Constituição brasileira.

O Brasil ainda não dispõe de um marco legislativo geral, sistemático e coerente destinado à governança das plataformas digitais e ao enfrentamento dos riscos por elas produzidos para a esfera pública e para o processo democrático.

O Projeto de Lei nº 2.630/2020, conhecido como "PL das Fake News"[177], representou a principal tentativa de instituição de uma Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. A proposta, contudo, não foi convertida em lei e permanece pendente de deliberação na Câmara dos Deputados. A paralisação da iniciativa legislativa contribuiu para que respostas regulatórias relevantes passassem a ser produzidas de maneira fragmentada por diferentes instituições, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, pela Justiça Eleitoral e, mais recentemente, pelo Poder Executivo.

Uma inflexão importante ocorreu em 26 de junho de 2025, quando o Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários nº 1.037.396, correspondente ao Tema 987 da repercussão geral, e nº 1.057.258, correspondente ao Tema 533, reconheceu a inconstitucionalidade parcial e progressiva do art. 19 do Marco Civil da Internet.[178] A Corte considerou que o regime que condicionava, como regra, a responsabilização civil dos provedores ao descumprimento de ordem judicial específica já não conferia proteção suficiente a direitos fundamentais e a bens jurídicos relacionados à democracia.

Enquanto não for editada nova legislação, o Supremo estabeleceu parâmetros distintos de responsabilização conforme a natureza do conteúdo, a forma de sua distribuição e o grau de conhecimento ou de participação da plataforma. Entre outros aspectos, a decisão admitiu a responsabilização após notificação extrajudicial em determinadas hipóteses de conteúdos criminosos ou ilícitos; preservou a exigência de

177 BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020**. Autor: Senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE).

178 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário nº 1.037.396 (Tema 987), Rel. Min. Dias Toffoli, e Recurso Extraordinário nº 1.057.258 (Tema 533), Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento conjunto em 26 de junho de 2025; acórdão publicado em 6 de novembro de 2025.

ordem judicial para os crimes contra a honra; estabeleceu presunção de responsabilidade em relação a conteúdos ilícitos veiculados mediante publicidade paga ou distribuídos por redes artificiais; e reconheceu deveres de cuidado diante da circulação sistêmica de categorias específicas de conteúdos gravemente ilícitos. Também determinou a manutenção de sede e representante legal no País.

Embora a decisão tenha repercussões relevantes sobre a governança das plataformas, sua incidência sobre a matéria eleitoral deve ser examinada com cautela. A própria tese fixada pelo Supremo ressalvou expressamente a aplicação das disposições específicas da legislação eleitoral e dos atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Não se trata, portanto, da instituição de um regime geral de proteção da integridade eleitoral, mas de uma reformulação horizontal do sistema de responsabilidade civil dos provedores. Para a presente pesquisa, sua relevância reside também em demonstrar a crescente judicialização da regulação das plataformas e a fragmentação das fontes normativas que disciplinam o ambiente digital brasileiro.

Na sequência, em 20 de maio de 2026, foram editados os Decretos nº 12.975 e nº 12.976. O primeiro alterou o Decreto nº 8.771/2016, regulamentador do Marco Civil da Internet, e instituiu uma estrutura mais abrangente de deveres aplicáveis aos provedores de aplicações[179]. Entre as medidas previstas estão a manutenção de representante legal no País, a disponibilização de canais de denúncia, a adoção de procedimentos de notificação e contestação, a imposição de deveres de cuidado diante de conteúdos criminosos, o monitoramento e a gestão de riscos sistêmicos, a disciplina dos anúncios e impulsionamentos pagos, a elaboração de relatórios de transparência e a atuação fiscalizatória da Agência Nacional de Proteção de Dados. O Decreto nº 12.976/2026, por sua vez, estabeleceu diretrizes específicas para a

179 BRASIL. Decreto nº 12.975, de 20 de maio de 2026. Altera o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026; e Decreto nº 12.976, de 20 de maio de 2026. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026.

proteção das mulheres e para o enfrentamento da violência praticada no ambiente digital.

A arquitetura introduzida pelo Decreto nº 12.975/2026 apresenta pontos de convergência funcional com o modelo europeu. A preocupação com riscos sistêmicos, transparência, publicidade digital, mecanismos internos de reclamação, fundamentação das decisões de moderação e responsabilização diferenciada dos provedores aproxima-se de alguns dos instrumentos consagrados pelo EU. Essa aproximação, entretanto, deve ser compreendida como influência ou convergência regulatória, e não como reprodução integral do modelo europeu.

O EU foi instituído por ato legislativo diretamente aplicável aos Estados-membros, após processo legislativo supranacional, e está inserido em uma estrutura própria de supervisão, distribuição de competências e controle institucional. No Brasil, obrigações de alcance comparável passaram a ser estabelecidas principalmente por decreto regulamentar, sem a prévia aprovação de um marco legislativo geral pelo Congresso Nacional.

A diferença entre essas vias constitui elemento central para a análise comparada. O problema brasileiro não se limita à eventual adequação material das obrigações impostas às plataformas. Também envolve a legitimidade democrática da autoridade responsável por instituí-las, os limites do poder regulamentar, a definição das competências fiscalizatórias e a possibilidade de que mudanças estruturais no regime de responsabilidade previsto pelo Marco Civil da Internet sejam promovidas por atos infralegais. A utilização de decretos permite respostas mais céleres às transformações do ambiente digital, mas também suscita dúvidas quanto à estabilidade, à segurança jurídica e à legitimidade de uma regulação que interfere diretamente na circulação do discurso público.

O cenário brasileiro, portanto, não pode mais ser descrito simplesmente como uma ausência absoluta de regulação. Há um conjunto crescente de decisões judiciais, normas eleitorais, atos regulamentares e mecanismos administrativos que incidem sobre

a atuação das plataformas. O que permanece ausente é um marco legislativo geral capaz de organizar esses diferentes instrumentos, estabelecer competências de forma clara, conferir coerência ao sistema e assegurar legitimidade democrática às escolhas regulatórias realizadas.

Essa constatação assume especial relevância diante das eleições de 2026. A proteção da integridade eleitoral tende a depender de uma combinação entre a legislação eleitoral, as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, os parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal e as obrigações gerais introduzidas pelos decretos. A multiplicidade de fontes pode ampliar a capacidade de reação institucional, mas também produzir sobreposições, lacunas e incertezas quanto aos deveres concretos das plataformas.

O recurso à experiência europeia mostra-se útil, nesse contexto, não para promover a importação acrítica do EU, mas para identificar os elementos materiais, procedimentais e institucionais necessários à construção de um modelo regulatório brasileiro democraticamente legítimo e adequado à proteção da liberdade de expressão e da integridade eleitoral.

CONCLUSÃO

As reflexões desenvolvidas ao longo deste artigo permitem sustentar que a reconfiguração digital da esfera pública tornou insuficiente o paradigma liberal clássico da liberdade de expressão, estruturado predominantemente a partir da relação entre indivíduo e Estado. A centralidade adquirida pelas plataformas digitais na organização da visibilidade, na circulação de informações e na mediação do discurso público exige que a liberdade de expressão seja compreendida não apenas como proteção individual contra interferências estatais, mas também como pressuposto institucional de uma esfera pública democrática.

A amplificação artificial de conteúdos, a opacidade dos sistemas de recomendação e a disseminação coordenada de desinformação

demonstram que a ausência de regulação não corresponde necessariamente à preservação de um ambiente comunicativo livre. Em determinadas circunstâncias, a concentração privada do poder de organizar o debate público pode comprometer o pluralismo, a autonomia dos cidadãos e a própria formação democrática da vontade política. A proteção da liberdade de expressão, portanto, pode exigir deveres de transparência, garantias de devido processo, mecanismos de responsabilização e medidas proporcionais destinadas à preservação da integridade do processo eleitoral.

Nesse cenário, o *Digital Services Act* constitui referência normativa relevante por combinar deveres de transparência, mecanismos de avaliação e mitigação de riscos sistêmicos, garantias procedimentais para os usuários e formas graduais de responsabilização das plataformas. Sua contribuição para o debate brasileiro, entretanto, não reside na possibilidade de simples reprodução de suas disposições. A experiência europeia demonstra igualmente a importância da definição legislativa das obrigações, da distribuição clara de competências, da existência de autoridades supervisoras dotadas de garantias institucionais e da previsão de mecanismos de controle e prestação de contas.

Os desenvolvimentos recentes do caso brasileiro revelam um movimento de aproximação material com alguns desses instrumentos, especialmente após a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 19 do Marco Civil da Internet e a edição dos Decretos nº 12.975 e nº 12.976/2026. Essa aproximação ocorre, contudo, por vias fragmentadas e institucionalmente distintas daquela adotada pela União Europeia. A produção de normas estruturantes pelo Judiciário e pelo Poder Executivo, diante da ausência de deliberação legislativa conclusiva, suscita questões relacionadas à legitimidade democrática, à separação de Poderes e à estabilidade do regime regulatório.

A experiência europeia oferece, assim, não apenas um catálogo de obrigações aplicáveis às plataformas, mas um parâmetro para a reflexão sobre a forma institucional da regulação. O desafio brasileiro consiste em construir um marco normativo que concilie

liberdade de expressão, responsabilidade das plataformas e proteção da democracia, sem desconsiderar as particularidades do sistema constitucional e eleitoral nacional.

REFERÊNCIAS

BRADFORD, Anu. ***The Brussels effect****: how the European Union rules the world. Oxford: Oxford University Press,* 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei nº 2.630, de 2020**. Autor: Senador Alessandro Vieira (Cidadania/SE).

BRASIL. Decreto nº 12.975, de 20 de maio de 2026. Altera o Decreto nº 8.771, de 11 de maio de 2016, que regulamenta a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.976, de 20 de maio de 2026. Estabelece diretrizes para a proteção das mulheres e o enfrentamento da violência no ambiente digital. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário nº 1.037.396 (Tema 987), Rel. Min. Dias Toffoli, e Recurso Extraordinário nº 1.057.258 (Tema 533), Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em 26 de junho de 2025.

CELESTE, Edoardo. ***Constitutionalism in the digital age****. Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society,* 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (EU) 2022/2065** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (Regulamento dos Serviços Digitais). Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2065. Acesso em: 1 maio 2025.

DE BLASIO, Emiliana; KNEUER, Marianne; SCHÜNEMANN, Wolf J.; SORICE, Michele. *The ongoing transformation of the digital public sphere: basic considerations on a moving target.* ***Media and Communication***, v. 8, n. 4, p. 1-5, 2020.

FISS, Owen M. ***Liberalism divided****: freedom of speech and the many uses of state power. New York*: *Routledge*, 1996.

FLORIDI, Luciano. ***The ethics of information***. *Oxford: Oxford University Press*, 2013.

FLORIDI, Luciano. *The European legislation on AI: a brief analysis of its philosophical approach.* ***Philosophy & Technology***, v. 34, p. 215-222, 2021.

GREGORIO, Giovanni De. The rise of digital constitutionalism in the European Union. **International Journal of Constitutional Law**, v. 19, n. 1, p. 41-70, jan. 2021.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 2021.

KLONICK, Kate. *The new governors: the people, rules, and processes governing online speech.* ***Harvard Law Review***, v. 131, p. 1598-1670, 2018.

MATEI, Sorin Adam; REBILLARD, Franck; ROCHELANDET, Fabrice. ***Digital and social media regulation****: a comparative perspective of the US and Europe. Oxford: Springer*, 2021.

MINOW, Martha. ***Saving the news****: why the Constitution calls for government action to preserve freedom of speech. Oxford: Oxford University Press*, 2021.

PEREIRA, Jane Reis; KELLER, Clara Iglesias. Constitucionalismo digital: contradições de um conceito impreciso. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 2648-2689, 2022.

SAVIN, Andrej. ***The EU Digital Services Act****: towards a more responsible internet. Copenhagen Business School Law Research Paper Series*, n. 21-04, 2021.

SUNSTEIN, Cass R. ***Republic.com 2.0***. *Princeton: Princeton University Press*, 2007.

UNITED STATES OF AMERICA. ***Communications Decency Act* (CDA)**. Disponível em: https://www.columbia.edu/~mr2651/ecommerce3/2nd/statutes/CommunicationsDecencyAct.pdf. Acesso em: 25 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. District Court for the Southern District of New York. ***Cubby, Inc. v. CompuServe Inc.*** (776 F. Supp. 135), 1991.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. ***Abrams v. United States*** (250 U.S. 616), 1919.

UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court. ***Schenck v. United States*** (249 U.S. 47), 1919.

WARDLE, Claire. ***Information disorder****: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe*, 2017.

O PODER INVISÍVEL DOS ALGORITMOS: DESINFORMAÇÃO E OS DESAFIOS À DEMOCRACIA ELEITORAL NA ECONOMIA DIGITAL

Mateus Rodarte de Carvalho[180]

INTRODUÇÃO

As plataformas digitais participam da circulação de notícias, da publicidade política e da organização de debates eleitorais. Seus sistemas de recomendação selecionam e ordenam conteúdos segundo critérios definidos por organizações privadas. Essa mediação pode ampliar o acesso à informação e a participação, mas também cria assimetrias entre quem controla a distribuição e quem depende dela para comunicar ou compreender propostas. O problema constitucional surge quando o funcionamento desses sistemas dificulta identificar práticas capazes de afetar direitos e condições de participação política.

A importância da curadoria não autoriza afirmar que algoritmos determinem o voto ou substituam integralmente a deliberação dos cidadãos. A formação da opinião envolve relações sociais, experiências pessoais, veículos jornalísticos, organizações políticas e diferentes meios de comunicação. Também existem diferenças relevantes entre redes abertas, mecanismos de busca e serviços de mensagens privadas. Por isso, o artigo delimita seu objeto à governança das plataformas e aos instrumentos jurídicos de prevenção e controle de riscos informacionais, sem atribuir à tecnologia uma causalidade exclusiva sobre resultados eleitorais.

180 Coordenador de Programação Financeira da Secretaria de Economia do DF, Auditor de Controle Interno do DF, Graduação em Economia e Direito, Mestre em Economia do Setor Pública pela UnB, Doutor em Direito Constitucional pelo IDP, Pos Doutorando em Direito na Universidad Viña del Mar no Chile e na Universidad de Sevilla na Espanha. Pesquisador nas áreas de direito digital, econômico, trabalhista, compliance, administração pública.

A discussão requer articular liberdade de expressão, pluralismo, proteção de dados e soberania popular. A proteção do debate não se resume à retirada de mensagens: pode envolver conhecimento sobre publicidade, procedimentos de contestação e fiscalização de práticas organizacionais. A Constituição assegura a manifestação do pensamento e a informação, protege a intimidade e reconhece o direito à proteção de dados pessoais. Esses fundamentos precisam orientar tanto a atuação das plataformas quanto intervenções estatais que possam limitar a comunicação política.[181]

O problema de pesquisa é formulado nos seguintes termos: quais instrumentos de governança algorítmica podem enfrentar riscos à integridade eleitoral associados à curadoria, à publicidade segmentada e à opacidade das plataformas, preservando a liberdade de expressão e a proteção de dados? A pergunta dirige a análise a mecanismos jurídicos e às suas condições de aplicação. Não se pretende estimar quantos eleitores modificaram sua preferência por causa de conteúdos recomendados nem comprovar o efeito de uma plataforma sobre a legitimidade de determinado pleito.

O objetivo geral é analisar a compatibilidade entre instrumentos de prevenção de riscos informacionais e garantias fundamentais no contexto eleitoral brasileiro. Os objetivos específicos são distinguir curadoria, desinformação e microsegmentação; examinar os fundamentos constitucionais e legais da proteção; comparar mecanismos selecionados do Digital Services Act e do direito brasileiro; e formular diretrizes proporcionais de transparência, fiscalização e contestação. A contribuição esperada é oferecer critérios de desenho institucional, evitando converter preocupações legítimas em comandos vagos de controle do discurso.

A hipótese de trabalho é que a proteção eleitoral se fortalece quando a responsabilização abrange práticas organizacionais

181 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2026. Arts. 1º, parágrafo único, 5º, IV, IX, X, XIV e LXXIX, e 220.

verificáveis, além da análise de mensagens isoladas. Avaliações de risco, registros de publicidade, acesso protegido a informações e decisões motivadas podem reduzir assimetrias de fiscalização. Sua legitimidade, contudo, depende de critérios delimitados, proteção de dados, possibilidade de contestação e controle de intervenções sobre a expressão. Trata-se de hipótese normativa, cujo apoio será examinado pela coerência dos instrumentos e pela comparação, sem alegação de confirmação causal.

A justificativa científica está na necessidade de conectar categorias frequentemente examinadas de maneira separada. A economia da atenção descreve incentivos; a proteção de dados disciplina o tratamento de informações pessoais; o direito eleitoral enfrenta práticas de campanha; e a liberdade de expressão limita restrições. Integrar esses planos permite perguntar quem responde por uma prática, quais informações devem estar disponíveis e qual procedimento é adequado. O recorte eleitoral torna especialmente relevante a rapidez da resposta, pois medidas adotadas depois da votação podem perder utilidade.

Adota-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, de orientação jurídico-dogmática, com método dedutivo e comparação jurídica funcional. A revisão bibliográfica é narrativa, selecionada por pertinência às categorias plataformas, circulação de informação, opacidade e democracia. Não constitui revisão sistemática nem apresenta levantamento exaustivo de publicações. O referencial reúne Zuboff, Gillespie, Pariser, Sunstein, Pasquale, Balkin e Van Dijck, Poell e De Waal, complementado pela classificação de desordem informacional de Wardle e Derakhshan e por estudo empírico de Vosoughi, Roy e Aral.

O corpus documental brasileiro compreende a Constituição de 1988, as Leis nº 12.965/2014 e nº 13.709/2018 e a Resolução TSE nº 23.610/2019, em sua redação consolidada, incluindo alterações de 2026. O corpus europeu tem como núcleo o Regulamento (UE) 2022/2065, com documentos oficiais de orientação e transparência. O recorte de atualização é 2 de outubro de 2026. As referências ao STF utilizam

comunicações oficiais sobre a revisão do regime de responsabilidade nos Temas 987 e 533; não se realiza análise integral dos acórdãos ou inventário jurisprudencial.

A aplicação do método ocorre em três etapas. Primeiro, deduzem-se das garantias constitucionais exigências de legalidade, proporcionalidade e procedimento. Segundo, confrontam-se os instrumentos selecionados por quatro critérios comuns: gestão de riscos, transparência publicitária, acesso informacional para fiscalização e contestação. Terceiro, formulam-se diretrizes para o Brasil, distinguindo obrigações identificadas de propostas de aperfeiçoamento. A União Europeia é examinada como ordem supranacional, sem presumir equivalência entre suas instituições e as brasileiras ou aplicação direta de suas normas às eleições nacionais.

O estudo não inclui entrevistas, auditorias de sistemas, coleta de anúncios ou observação do comportamento de eleitores. A literatura empírica é empregada como contexto, sem produzir uma base de dados própria. Essa delimitação condiciona os resultados: a presença de uma obrigação não comprova seu cumprimento, e uma solução estrangeira não demonstra eficácia no Brasil. Ainda assim, a análise normativa permite identificar exigências de justificação, organizar responsabilidades e explicitar questões que precisam ser investigadas antes da implementação de medidas mais abrangentes.

1. GOVERNANÇA ALGORÍTMICA E INTEGRIDADE ELEITORAL

O desenvolvimento articula os conceitos ao exame dos instrumentos jurídicos. A primeira seção delimita os mecanismos de circulação e as categorias de desordem informacional. A segunda relaciona segmentação e proteção de dados à autonomia política. A terceira aplica os critérios de comparação aos instrumentos europeu e brasileiro. As seções finais examinam transparência e garantias procedimentais e apresentam propostas. Essa sequência permite avaliar a hipótese por argumentos delimitados, sem transformar a descrição de riscos em demonstração automática de dano eleitoral.

1.1. ECONOMIA DA ATENÇÃO, CURADORIA E DESORDEM INFORMACIONAL

A economia da atenção descreve um ambiente em que o tempo e o interesse dos usuários possuem relevância econômica. Na interpretação de Zuboff, a coleta de dados comportamentais alimenta práticas de predição e exploração comercial. Essa abordagem auxilia a compreender incentivos e relações de poder, mas não substitui a investigação de cada serviço. Nem toda plataforma depende da mesma receita, coleta os mesmos dados ou emprega inteligência artificial em todas as etapas. O modelo de negócios é um elemento explicativo que precisa ser relacionado à configuração efetiva da atividade.[182]

A curadoria algorítmica compreende seleção, classificação e recomendação de conteúdos. Ela pode considerar interações anteriores, relações entre usuários, características da publicação e outros sinais definidos pela plataforma. A moderação, por sua vez, envolve decisões sobre manutenção, redução de alcance ou retirada de materiais e contas. Gillespie mostra a importância dessas escolhas na organização dos ambientes digitais. A separação analítica permite perceber que um conteúdo pode permanecer disponível e, ainda assim, receber tratamento relevante quanto à visibilidade.[183]

Interesses comerciais podem influenciar a escolha de métricas, mas não se deve presumir que todo sistema privilegie falsidades. Uma mensagem verdadeira também pode provocar indignação e alcançar grande circulação. Tampouco o número de interações mede, isoladamente, qualidade informativa ou intenção de enganar. A pergunta metodologicamente adequada é quais sinais são utilizados, que efeitos produzem em condições determinadas e como a organização identifica e trata riscos. Atribuir uma preferência

182 ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism*: the fight for a human future at the new frontier of power. New York: PublicAffairs, 2019.

183 GILLESPIE, Tarleton. *Custodians of the Internet*: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media. New Haven: Yale University Press, 2018.

universal pela falsidade dispensaria justamente a investigação que a governança pretende tornar possível.

Adota-se a distinção entre informação falsa compartilhada sem intenção de causar dano, desinformação deliberadamente produzida ou difundida para enganar e uso danoso de informação verdadeira. Essa classificação, desenvolvida por Wardle e Derakhshan, ajuda a evitar o emprego indiscriminado da expressão fake news. A comprovação de falsidade e a identificação de intenção são operações diferentes. Para fins jurídicos, é necessário ainda verificar se a conduta corresponde a uma hipótese normativa de ilicitude, pois uma categoria analítica não cria, por si, uma proibição.[184]

Opiniões, sátiras, críticas políticas e prognósticos não podem ser classificados como falsidades apenas porque provocam desconforto ou discordância. Alegações factuais admitem verificação, mas podem exigir contexto e apresentar graus de incerteza. Também é possível utilizar fatos verdadeiros de maneira descontextualizada para induzir uma conclusão enganosa. O desenho regulatório precisa distinguir essas situações e oferecer meios de revisão. Sem essa cautela, um comando genérico de combate à desinformação pode atingir formas legítimas de disputa e crítica democrática.

Vosoughi, Roy e Aral examinaram a difusão de notícias classificadas como verdadeiras ou falsas no Twitter, entre 2006 e 2017, e encontraram maior alcance e velocidade de circulação das falsas no conjunto analisado. O resultado constitui evidência contextual sobre difusão; não demonstra que sistemas de recomendação causaram determinado voto ou que todas as plataformas reproduzem o mesmo padrão. Os autores não atribuem intenção aos divulgadores apenas pela classificação de veracidade. Essa limitação reforça a necessidade de separar circulação, intenção e efeito eleitoral.[185]

184 WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder*: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017. (DGI(2017)09). Disponível em: https://rm.coe.int/information-disorder-report-2017/1680766412. Acesso em: 2 out. 2026.

185 VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. *Science*, Washington, DC, v. 359, n. 6380, p. 1146–1151, 9 mar. 2018. DOI:

Os conceitos de bolha de filtro e câmara de eco, associados a Pariser e Sunstein, evidenciam preocupações com personalização e exposição seletiva. Não são, porém, sinônimos perfeitos: a primeira enfatiza a seleção informacional, enquanto a segunda envolve relações sociais de reforço de perspectivas. A exposição ao dissenso pode variar conforme escolhas, vínculos e desenho do serviço. O artigo utiliza esses conceitos para formular riscos de fechamento informacional, sem afirmar que todo eleitor permaneça isolado ou incapaz de reconsiderar suas posições.[186_187]

O risco democrático relevante não decorre da mera existência de públicos com preferências distintas. O pluralismo pressupõe diversidade de posições. A preocupação surge quando práticas ocultas dificultam identificar quem financia uma mensagem, manipula a circulação ou explora dados pessoais. A perspectiva de valores públicos de Van Dijck, Poell e De Waal contribui para examinar como interesses privados se relacionam com responsabilidades coletivas. O argumento central é que a infraestrutura de comunicação possui efeitos públicos que merecem escrutínio, sem eliminar sua diversidade organizacional.[188]

Distinguir exposição, compartilhamento, crença e comportamento eleitoral evita uma cadeia causal presumida. Uma pessoa pode encontrar uma publicação e rejeitá-la; compartilhar para criticá-la; acreditar em parte e manter sua preferência política; ou mudar de opinião por diversos fatores. A análise normativa não precisa comprovar todas essas etapas para discutir transparência, mas deve reconhecer seus limites. O fundamento de um dever preventivo

10.1126/science.aap9559. Disponível em: https://doi.org/10.1126/science.aap9559. Acesso em: 2 out. 2026.

186 PARISER, Eli. *The filter bubble*: what the Internet is hiding from you. New York: Penguin Press, 2011.

187 SUNSTEIN, Cass R. *#Republic*: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University Press, 2017.

188 VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WAAL, Martijn. *The platform society*: public values in a connective world. New York: Oxford University Press, 2018.

é o risco definido e a capacidade de intervenção sobre ele, não uma afirmação genérica de manipulação inevitável.

1.2. MICROSEGMENTAÇÃO, PROTEÇÃO DE DADOS E AUTONOMIA POLÍTICA

A microsegmentação consiste no direcionamento de mensagens a grupos delimitados por características ou perfis. Pode utilizar dados declarados, comportamentais ou inferidos, com diferentes graus de precisão. Seu emprego político não implica necessariamente ilegalidade: campanhas procuram alcançar públicos e apresentar propostas relevantes. O problema jurídico aparece quando o tratamento de dados descumpre regras, quando a publicidade oculta responsável ou quando a segmentação dificulta a fiscalização de práticas vedadas. Assim, a análise precisa examinar dados, finalidade, sujeitos e condições da comunicação.

A proteção constitucional distingue intimidade e vida privada, previstas no art. 5º, X, do direito à proteção de dados pessoais, assegurado no inciso LXXIX. A LGPD inclui opinião política e convicção religiosa entre os dados sensíveis. Registros de navegação não são automaticamente sensíveis, embora possam revelar informações dessa natureza. Essa diferença altera a identificação do regime aplicável. A avaliação não pode limitar-se a verificar se houve consentimento: deve considerar a hipótese legal pertinente, a finalidade e os princípios do tratamento.[189][190]

O consentimento não constitui autorização geral para práticas proibidas por outras normas. Mesmo quando exista base legal para tratar dados, permanece necessário examinar a licitude da propaganda e as condições do direcionamento. Também não é adequado presumir

189 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709compilado.htm. Acesso em: 2 out. 2026. Arts. 5º, II, 6º, 7º e 11.

190 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 5º, X e LXXIX.

que toda inferência de preferência política seja tecnicamente precisa. Perfis podem ser incompletos, desatualizados ou incorretos. A governança deve alcançar a origem dos dados, sua utilização e a possibilidade de contestação, em vez de aceitar a aparente precisão comercial como demonstração de conhecimento efetivo sobre o eleitor.

A segmentação reduzida a parâmetros públicos e verificáveis apresenta problemas diferentes do uso de dados sensíveis obtidos irregularmente. Para distinguir essas situações, propõe-se examinar quatro perguntas: que dados sustentam o direcionamento; quem os forneceu ou inferiu; qual hipótese jurídica permite sua utilização; e quais informações permitem fiscalizar a campanha. As respostas devem ser documentadas de modo proporcional, preservando os titulares. Um repositório que exponha listas individuais de eleitores poderia produzir novo risco, mesmo quando criado com finalidade de transparência.

A expressão dark ads designa, no debate sobre publicidade, mensagens cuja exposição seletiva dificulta o escrutínio por quem não integra o público destinatário. O risco não é a personalização em si, mas a combinação de segmentação, pouca rastreabilidade e ausência de acesso útil à informação. Uma biblioteca publicitária pode ampliar a fiscalização sem universalizar a audiência de cada anúncio. Importa registrar conteúdo, responsável e parâmetros relevantes, segundo a disciplina aplicável, para permitir identificar versões contraditórias ou práticas vedadas, sem divulgar dados pessoais dos destinatários.

A igualdade de oportunidades na disputa eleitoral exige considerar publicidade e financiamento, mas não significa identidade absoluta de recursos ou estratégias. O exame jurídico precisa identificar a conduta e o parâmetro violado. A mera existência de anúncios distintos não comprova abuso ou alteração da vontade popular. Por outro lado, a impossibilidade prática de conhecer mensagens e responsáveis pode dificultar a apuração. A transparência possui, portanto, uma função instrumental: fornecer elementos para verificar conformidade e contestar irregularidades, sem antecipar o resultado dessa avaliação.

A regulamentação brasileira da propaganda eleitoral disciplina conteúdos sintéticos e a identificação de usos de inteligência artificial, com exceções e proibições específicas. Deve-se distinguir IA utilizada para produzir material de IA empregada para recomendar conteúdos. A obrigação de rotulagem prevista no art. 9º-B da Resolução TSE nº 23.610/2019 não torna lícita toda mensagem rotulada; a vedação a deepfakes eleitorais possui disciplina própria. A redação consolidada de 2026 é a referência documental adotada, evitando reproduzir apenas o estado das normas em 2024.[191]

A análise de vulnerabilidades deve evitar generalizações sobre categorias ocupacionais. Não há, no corpus deste artigo, dados que demonstrem maior suscetibilidade de motoristas ou entregadores de aplicativos à desinformação eleitoral. Intensidade de uso digital não equivale automaticamente a menor capacidade crítica. Fatores como acesso a fontes, escolaridade, confiança e condições de participação podem orientar pesquisas futuras, desde que medidos. No presente estudo, a vulnerabilidade informacional é tratada como dificuldade de compreender e contestar práticas opacas, sem atribuir incapacidade a grupos específicos.

Autonomia política não significa ausência de influência: a persuasão integra a democracia. A questão é preservar condições em que cidadãos possam conhecer responsáveis por mensagens, acessar perspectivas distintas e exercer direitos sobre seus dados. A fronteira entre persuasão e prática ilícita depende de critérios jurídicos, e não de uma avaliação estatal sobre a qualidade de toda preferência política. Essa orientação limita a pretensão regulatória e, ao mesmo tempo, permite exigir responsabilidade por operações verificáveis de tratamento de dados e distribuição de publicidade.

191 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral*. Brasília, DF: TSE, 2019. Texto consolidado, com alterações da Resolução nº 23.755, de 2 de março de 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 2 out. 2026. Arts. 9º-B e 9º-C; redação consolidada, com alterações da Resolução nº 23.755/2026.

1.3. COMPARAÇÃO FUNCIONAL: *DIGITAL SERVICES ACT* (DSA) E INSTRUMENTOS BRASILEIROS

A comparação aplica os mesmos critérios a instrumentos com âmbitos distintos. O Digital Services Act organiza deveres de intermediários no mercado europeu; as normas brasileiras selecionadas combinam disciplina constitucional, dados pessoais, responsabilidade e propaganda eleitoral. Não se comparam sistemas jurídicos completos nem se afirma superioridade global. O objeto é verificar como cada conjunto responde a riscos, publicidade, acesso informacional e contestação. A diferença de alcance integra o resultado, pois impede tratar uma obrigação europeia geral como se fosse diretamente equivalente a uma regra eleitoral brasileira.

O DSA estabelece obrigações graduadas conforme a categoria do serviço. Deveres adicionais recaem sobre plataformas e mecanismos de busca de muito grande dimensão, com média mensal de pelo menos 45 milhões de destinatários ativos na União e designação pela Comissão. Seu art. 8º afasta uma obrigação geral de monitoramento. A gestão de riscos dos arts. 34 e 35 inclui efeitos sobre discurso cívico e processos eleitorais; o regime não se reduz à remoção de conteúdos nem abandona o tratamento de ilicitudes.[192]

Pelo primeiro critério, gestão de riscos, observa-se a relevância de examinar funcionalidades, práticas e impactos previsíveis. As orientações eleitorais da Comissão Europeia vinculam essa análise à preservação de direitos fundamentais e apresentam medidas de preparação e mitigação. A contribuição comparativa é deslocar parte da atenção da mensagem isolada para processos de prevenção. Isso não permite atribuir às orientações o efeito de eliminar a desinformação:

192 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022. Relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, série L, n. 277, p. 1–102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj. Acesso em: 2 out. 2026. Arts. 8º e 33 a 35.

elas oferecem parâmetros, cuja execução e resultados dependem de fiscalização e investigação próprias.[193]

No Brasil, a Resolução TSE nº 23.610/2019, em sua redação atualizada, inclui no art. 125-B a elaboração de planos de conformidade por provedores de aplicação, conforme termos e diretrizes definidos pela Presidência do Tribunal. Portanto, o diagnóstico de ausência completa de prevenção no direito brasileiro seria incorreto. A comparação deve investigar o alcance, a documentação e a articulação dessas exigências. O resultado interpretativo é que existem mecanismos preventivos nos dois contextos, embora com desenho, destinatários e campos de aplicação diferentes.[194]

Pelo segundo critério, transparência publicitária, o DSA articula informações sobre anúncios e exigências adicionais para serviços de muito grande dimensão. A Comissão descreve o acesso público a repositórios como instrumento de escrutínio. A comparação interessa porque identificar a existência de publicidade não basta: é necessário conhecer responsáveis e parâmetros relevantes para verificar a prática. No contexto brasileiro, as regras eleitorais de impulsionamento e identificação devem ser examinadas dentro de sua finalidade própria, sem presumir equivalência integral com os repositórios europeus.[195-196]

Pelo terceiro critério, acesso informacional, o regime europeu contempla auditoria independente e acesso de pesquisadores nas condições previstas, incluindo salvaguardas. Não se trata de abertura irrestrita de dados ou de código-fonte. A diferença entre publicidade

193 UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Commission publishes guidelines under the DSA for the mitigation of systemic risks online for elections*. Bruxelas: Comissão Europeia, 26 mar. 2024. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-publishes-guidelines-under-dsa-mitigation-systemic-risks-online-elections. Acesso em: 2 out. 2026.

194 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Texto consolidado. Art. 125-B.

195 UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *How the Digital Services Act enhances transparency online*. Bruxelas: Comissão Europeia, 8 set. 2026. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-brings-transparency. Acesso em: 2 out. 2026.

196 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Texto consolidado. Arts. 28 e 29.

geral e acesso controlado é decisiva: dados úteis à pesquisa podem afetar usuários e interesses legítimos. Para o Brasil, a questão comparativa é quais informações são necessárias à fiscalização eleitoral e como permitir seu uso protegido. A proposta de ampliação desse acesso precisa de base jurídica e definição de responsabilidades.[197]

Pelo quarto critério, contestação, o DSA prevê motivação de decisões e mecanismos internos de reclamação, conforme o âmbito dos dispositivos. Esse aspecto impede reduzir governança a vigilância e punição. A proteção do usuário também exige possibilidade de conhecer e questionar medidas. No Brasil, garantias constitucionais e os procedimentos aplicáveis devem orientar restrições de conteúdo, sanções e produção de prova. A comparação sustenta a importância de procedimentos, sem afirmar que todos os meios de revisão europeus estejam automaticamente disponíveis no sistema brasileiro.[198]

O quadro comparativo pode ser sintetizado em quatro resultados. Há prevenção de riscos nos dois contextos, com âmbitos distintos; a publicidade requer identificação e rastreabilidade; o acesso a informações precisa combinar fiscalização e proteção; e medidas restritivas demandam motivação e revisão. Esses resultados derivam do confronto das categorias, não da avaliação empírica das instituições. A possibilidade de adaptação depende de escolhas sobre competências, custos, dados necessários e garantias. A comparação funcional identifica perguntas de implementação, em vez de oferecer um transplante normativo pronto.

A responsabilidade brasileira não pode ser descrita apenas pela redação original do art. 19 do Marco Civil da Internet. O STF reconheceu sua inconstitucionalidade parcial no julgamento de 2025 relativo aos Temas 987 e 533 e anunciou aperfeiçoamentos em 2026, inclusive medidas estruturais de cuidado. Essas referências oficiais são suficientes para afastar a premissa de imunidade uniforme

197 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065, de 19 de outubro de 2022. Arts. 37 e 40.

198 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065, de 19 de outubro de 2022. Arts. 17 e 20.

condicionada sempre a ordem judicial. Não permitem resumir todas as hipóteses da tese ou substituir a análise dos pronunciamentos integrais em casos concretos.[199]_[200]_[201]

A distinção entre responsabilidade civil, conformidade eleitoral e proteção de dados permanece necessária após essa revisão. Uma infração pode exigir tratamento diferente em cada plano, com sujeitos e consequências próprios. A existência de um dever de cuidado não autoriza presumir responsabilidade objetiva universal nem eliminar o exame da conduta. A análise comparativa, portanto, não contrapõe um Brasil sem regras a uma Europa plenamente regulada. Identifica instrumentos em transformação e avalia como seus procedimentos podem tornar verificável a relação entre práticas das plataformas e riscos delimitados.

1.4. TRANSPARÊNCIA, EXPLICABILIDADE E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A opacidade pode decorrer de complexidade técnica, ausência de documentação, sigilo comercial ou comunicação inadequada. Esses fatores não são equivalentes e pedem respostas distintas. A reflexão de Pasquale sobre sistemas pouco acessíveis ao escrutínio contribui para examinar assimetrias de conhecimento e poder. Entretanto, chamar um sistema de caixa-preta não demonstra que todas as suas decisões sejam inexplicáveis. A primeira tarefa da governança é identificar

199 BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. *Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 2 out. 2026. Art. 19.

200 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros*. Brasília, DF: STF, 26 jun. 2025. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/. Acesso em: 2 out. 2026.

201 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plataformas terão 60 dias para implementar medidas estruturais, decide STF*. Brasília, DF: STF, 17 jun. 2026. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/plataformas-terao-60-dias-para-implementar-medidas-estruturais-decide-stf/. Acesso em: 2 out. 2026.

quais informações estão ausentes, quem precisa delas e qual direito ou atividade de controle depende desse acesso.[202]

Transparência útil não se confunde com publicação de grandes volumes de documentos. Para o usuário, pode importar compreender por que um anúncio lhe foi dirigido ou por que houve uma restrição. Para pesquisadores, são necessários dados e métodos capazes de sustentar análises. Para autoridades, interessam registros que permitam apurar conformidade. Esses públicos não precisam receber exatamente as mesmas informações. Uma arquitetura proporcional de acesso reduz o risco de transformar transparência em exposição de dados pessoais ou em divulgação que não esclarece a prática investigada.

A explicabilidade deve corresponder à decisão e ao destinatário. Explicações genéricas sobre personalização podem ser insuficientes para contestar uma medida concreta. Inversamente, divulgar código-fonte pode não revelar por que determinado conteúdo foi priorizado em certo contexto. Propõe-se exigir documentação dos objetivos do sistema, das categorias de dados, dos parâmetros relevantes e das alterações associadas ao risco examinado. O grau de detalhe deve ser justificado por necessidade e finalidade, com canais protegidos quando houver informações cuja divulgação pública produza danos legítimos.

O art. 20 da LGPD disciplina a revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem interesses do titular e o fornecimento de informações, observados os limites legais. Sua incidência depende desses pressupostos; não é regra geral sobre toda recomendação de conteúdo. A proposta de intervenção humana em outros procedimentos deve ser apresentada como aperfeiçoamento, quando não decorrer da norma aplicável. Essa distinção evita transformar uma garantia importante em obrigação universal cujo alcance o dispositivo não estabelece.[203]

202 PASQUALE, Frank. The black box society: the secret algorithms that control money and information. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

203 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Art. 20 e §§ 1º e 2º.

A liberdade de expressão protege a circulação de ideias e limita poderes de controle. Balkin examina sua relação com a organização privada da comunicação digital, permitindo tratar a plataforma como agente relevante sem confundir seus interesses com os direitos dos usuários. O Estado também pode restringir indevidamente o debate ao formular deveres vagos ou sanções que incentivem remoção excessiva. Uma governança constitucionalmente adequada precisa considerar ambas as fontes de poder e oferecer justificações controláveis para cada medida que afete o discurso.[204]

O exame de proporcionalidade proposto começa por identificar finalidade legítima e risco concreto. Em seguida, pergunta se a medida é apta a enfrentá-lo, se existe alternativa menos restritiva e se seus benefícios justificam os custos para os direitos envolvidos. Um aviso, a identificação de publicidade ou a restrição de uma funcionalidade pode, em certas situações, ser mais adequado que retirar todo o conteúdo. Em outras, a remoção pode decorrer de ilicitude identificada. A escolha exige fundamento específico e não uma preferência abstrata por um único instrumento.

A urgência eleitoral não elimina motivação e possibilidade de revisão. Ela pode exigir procedimentos abreviados, canais especializados e preservação rápida de provas. Nesses casos, a decisão deve delimitar objeto, fundamento, duração e alcance, com forma de impugnação compatível. Medidas provisórias precisam ser reavaliadas quando novas informações se tornem disponíveis. A eficácia prática depende também de evitar decisões tão amplas que impeçam críticas, comprometam provas ou atinjam terceiros sem relação com a conduta. A rapidez deve coexistir com responsabilidade por erros.

Conteúdos sintéticos ilustram a necessidade de critérios delimitados. A disciplina eleitoral brasileira exige identificar determinados usos de IA e proíbe práticas específicas. Para chatbots

204 BALKIN, Jack M. Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation. UC Davis Law Review, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149–1210, fev. 2018. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/51-3_Balkin.pdf. Acesso em: 2 out. 2026.

e avatares empregados como intermediários na comunicação de campanha, o art. 9º-B, § 3º, veda a simulação de interlocução com pessoa candidata ou outra pessoa real. Não basta, portanto, acrescentar um aviso para legitimar qualquer simulação. Ao mesmo tempo, essas regras não significam proibição indistinta de todo uso de IA em campanha, devendo-se observar o âmbito de cada dispositivo.[205]

Preservar evidências também exige distinguir identificação do material e divulgação indiscriminada. Uma plataforma pode precisar conservar registros relevantes para apuração sem republicar uma falsificação ou expor vítimas. Protocolos devem estabelecer responsáveis, segurança, acesso e prazos conforme a disciplina aplicável. Para o controle metodológico, importa permitir reconstruir o que aconteceu, quais decisões foram adotadas e em que condições. A governança se torna verificável quando essas informações sustentam a revisão, em vez de depender apenas de declarações gerais de compromisso institucional.

1.5. DIRETRIZES DE GOVERNANÇA PARA O CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO

As diretrizes seguintes são propostas derivadas da análise, e não descrição de obrigações uniformemente vigentes. Sua implementação deve considerar o âmbito de cada serviço, o risco e as competências legais. O ponto de partida é articular instrumentos já existentes, evitando duplicação de deveres e conflitos de fiscalização. A criação de exigências adicionais precisa indicar sujeitos, procedimentos e consequências. Não se recomenda constituir uma nova autoridade apenas pelo uso da expressão governança: primeiro é necessário identificar funções que não possam ser adequadamente desempenhadas pelas instituições competentes.

205 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Texto consolidado. Art. 9º-B, § 3º.

A primeira diretriz é exigir avaliações documentadas de riscos eleitorais de modo proporcional. O documento deve identificar funcionalidades relevantes, cenários de uso abusivo, medidas adotadas e limites conhecidos. Não bastaria declarar que o serviço combate falsidades; seria necessário indicar como examina recomendação, publicidade e comportamentos coordenados dentro do recorte definido. Propõe-se atualização em momentos relevantes do calendário eleitoral e após mudanças substanciais relacionadas ao risco. A exigência deve aproveitar a disciplina de conformidade existente, sem apresentar frequência ou formato propostos como comando legal já estabelecido.

A segunda diretriz é aperfeiçoar a rastreabilidade da publicidade eleitoral. Propõe-se acesso organizado ao conteúdo, ao responsável, ao período de veiculação e aos parâmetros de segmentação pertinentes, com proteção dos destinatários. A utilidade deve ser avaliada por perguntas concretas: é possível localizar versões do anúncio, identificar quem pagou e conhecer os critérios relevantes de direcionamento? Dados sobre alcance precisam indicar método e limitações. Uma biblioteca incompleta ou impossível de consultar pode aparentar transparência sem permitir efetivo controle da campanha.

A terceira diretriz é estruturar acesso protegido para fiscalização e pesquisa. O pedido deve explicitar finalidade, dados necessários, salvaguardas e forma de utilização. A resposta da plataforma precisa permitir revisão de recusas ou limitações injustificadas, preservando interesses legítimos. Não se propõe livre acesso a todos os dados dos usuários. A investigação sobre riscos deve utilizar informações proporcionais, ambientes seguros e técnicas adequadas. A previsão jurídica desse acesso deve distinguir atividades da autoridade competente, projetos acadêmicos e divulgação pública de resultados, pois cada modalidade possui responsabilidades diferentes.

A quarta diretriz é garantir contestação acessível de medidas relevantes. Propõe-se informar o fundamento, o objeto e os meios de revisão de restrições sobre publicidade, conteúdos ou contas. Procedimentos devem diferenciar emergência eleitoral de decisões

ordinárias e registrar a revisão de erros. A intervenção humana, quando necessária para avaliar contexto, precisa ter capacidade real de reconsideração. Um canal que apenas reproduza a decisão automatizada não oferece controle substantivo. A garantia deve proteger usuários, candidatos e terceiros afetados sem impedir respostas tempestivas às condutas juridicamente identificadas.

A quinta diretriz é coordenar a atuação institucional segundo competências. Justiça Eleitoral e autoridade de proteção de dados enfrentam aspectos diferentes de uma mesma prática. Cooperação pode facilitar encaminhamento de denúncias e preservação de evidências, mas não cria competência ilimitada. Propõe-se estabelecer fluxos claros, pontos de contato e critérios de comunicação, com proteção de informações e motivação das decisões. A participação de pesquisadores e sociedade civil pode melhorar a identificação de problemas, desde que não substitua a responsabilidade das autoridades nem dispense a verificação das alegações.

A avaliação das medidas deve considerar erros em sentidos opostos. A ausência de resposta pode permitir a continuidade de prática ilícita; uma resposta excessiva pode silenciar comunicação legítima. Propõem-se indicadores de tempo de tratamento, motivos de restrição, resultados das contestações e qualidade dos registros disponíveis. O volume de remoções, isoladamente, não demonstra sucesso. Da mesma forma, baixa quantidade de denúncias não comprova ausência de problemas, pois pode refletir dificuldades de acesso. O monitoramento deve explicitar denominadores, limites e mudanças de contexto, evitando metas que incentivem censura automatizada.

Educação midiática e ampliação de fontes confiáveis complementam a governança, mas não dispensam responsabilidade institucional. Medidas educativas devem fortalecer capacidades de verificação e participação sem impor uma opinião política oficial. A proposta normativa reconhece cidadãos como agentes capazes de deliberar, e não como destinatários passivos de estímulos. A resiliência democrática, no recorte do artigo, consiste na capacidade institucional

de identificar riscos, responder com fundamento e corrigir erros preservando direitos. Essa definição permite avaliar procedimentos sem alegar que seja possível eliminar controvérsia ou influência na política.

CONCLUSÃO

A pesquisa examinou instrumentos de governança algorítmica para enfrentar riscos informacionais eleitorais. A pergunta foi respondida no plano jurídico-interpretativo: gestão documentada de riscos, transparência publicitária, acesso protegido a informações e mecanismos de contestação podem integrar uma resposta compatível com direitos fundamentais, desde que possuam finalidade delimitada, base jurídica e garantias proporcionais. A análise não demonstrou que algoritmos determinem o voto nem que qualquer dessas medidas, isoladamente, assegure eleições livres de desinformação. A contribuição está na organização dos critérios de desenho e controle.

A comparação funcional identificou mecanismos preventivos e procedimentais nos instrumentos europeu e brasileiro, com diferenças de âmbito e fiscalização. O DSA oferece referência para gestão de riscos e escrutínio das práticas de plataformas; o corpus brasileiro articula proteção constitucional, dados pessoais, propaganda e responsabilidade em transformação. A atualização normativa impede caracterizar o Brasil como espaço de autorregulação exclusiva. A hipótese recebe apoio argumentativo quanto à relevância de práticas organizacionais verificáveis, mas sua efetividade empírica permanece uma questão em aberto.

As diretrizes propostas compreendem avaliação proporcional de riscos, rastreabilidade da publicidade, acesso protegido, contestação e cooperação institucional. Sua implementação demanda especificação de destinatários, dados necessários, custos, prazos e competências. A prevenção deve coexistir com garantias contra remoção excessiva e com proteção dos titulares. O objetivo não é substituir a deliberação dos eleitores por uma avaliação técnica sobre o voto adequado. É

criar condições para fiscalizar práticas e responsabilizar sujeitos por condutas identificadas, preservando a comunicação política legítima.

A principal limitação é a ausência de dados próprios sobre funcionamento de sistemas, exposição de públicos e aplicação concreta dos instrumentos. O uso delimitado de comunicações oficiais do STF também não substitui análise jurisprudencial integral. Pesquisas futuras podem examinar bibliotecas de anúncios, planos de conformidade, decisões de moderação e resultados de contestações, com recortes e métodos explícitos. Conclui-se que a governança eleitoral deve tornar riscos e respostas verificáveis, proteger direitos e permitir correção institucional, sem prometer controle integral da informação ou da formação da vontade política.

REFERÊNCIAS

BALKIN, Jack M. Free speech in the algorithmic society: big data, private governance, and new school speech regulation. *UC Davis Law Review*, Davis, v. 51, n. 3, p. 1149–1210, fev. 2018. Disponível em: https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/51-3_Balkin.pdf. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. *Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709compilado.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plataformas terão 60 dias para implementar medidas estruturais, decide STF*. Brasília, DF: STF, 17 jun. 2026. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/plataformas-terao-60-dias-para-implementar-medidas-estruturais-decide-stf/. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF define parâmetros para responsabilização de plataformas por conteúdos de terceiros*. Brasília, DF: STF, 26 jun. 2025. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. *Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral*. Brasília, DF: TSE, 2019. Texto consolidado, com alterações da Resolução nº 23.755, de 2 de março de 2026. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 2 out. 2026.

GILLESPIE, Tarleton. *Custodians of the Internet*: platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media. New Haven: Yale University Press, 2018.

PARISER, Eli. *The filter bubble*: what the Internet is hiding from you. New York: Penguin Press, 2011.

PASQUALE, Frank. *The black box society*: the secret algorithms that control money and information. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

SUNSTEIN, Cass R. *#Republic*: divided democracy in the age of social media. Princeton: Princeton University Press, 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *Commission publishes guidelines under the DSA for the mitigation of systemic risks online for elections*. Bruxelas: Comissão Europeia, 26 mar. 2024. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-publishes-guidelines-under-dsa-mitigation-systemic-risks-online-elections. Acesso em: 2 out. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. *How the Digital Services Act enhances transparency online*. Bruxelas: Comissão Europeia, 8 set. 2026. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-brings-transparency. Acesso em: 2 out. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022. Relativo a um

mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais). *Jornal Oficial da União Europeia*, Luxemburgo, série L, n. 277, p. 1–102, 27 out. 2022. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj. Acesso em: 2 out. 2026.

VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WAAL, Martijn. *The platform society*: public values in a connective world. New York: Oxford University Press, 2018.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. The spread of true and false news online. *Science*, Washington, DC, v. 359, n. 6380, p. 1146–1151, 9 mar. 2018. DOI: 10.1126/science.aap9559. Disponível em: https://doi.org/10.1126/science.aap9559. Acesso em: 2 out. 2026.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. *Information disorder*: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017. (DGI(2017)09). Disponível em: https://rm.coe.int/information-disorder-report-2017/1680766412. Acesso em: 2 out. 2026.

ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism*: the fight for a human future at the new frontier of power. New York: PublicAffairs, 2019.

DEMOCRACIA, DESINFORMAÇÃO E ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2024: DESAFIOS INSTITUCIONAIS NA ERA DIGITAL

Mellyna Martins Leonardo Amorim da Silva[206]

Rafael da Silva Menezes[207]

INTRODUÇÃO

A circulação estratégica de falsidades não nasceu com a internet, mas a infraestrutura digital alterou de modo significativo as condições de produção, distribuição e correção de mensagens políticas. Conteúdos antes dependentes de estruturas profissionais relativamente custosas podem ser produzidos, segmentados e replicados em escala em poucos minutos; ferramentas de inteligência artificial generativa, por sua vez, ampliaram a capacidade de fabricar imagens, áudios e vídeos verossímeis. A transformação não está apenas na falsidade do conteúdo, mas na velocidade, na opacidade da segmentação, na arquitetura de recomendação e na possibilidade de automação da circulação. Por isso, o problema da desinformação eleitoral não pode ser reduzido à clássica oposição entre "verdade" e "mentira": ele envolve desenho institucional, regulação de plataformas, liberdade de expressão, proteção de dados e legitimidade democrática.[208]

Nas Eleições Municipais de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral ampliou a disciplina da propaganda digital ao regulamentar o uso de

206 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDir) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), área de concentração em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia. Especialista em Direito Processual. E-mail: mellyna.amorim@gmail.com

207 Pós-doutoramento em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (IGC/CDH). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas, na graduação e na pós-graduação. Membro efetivo da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC).

208 WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

inteligência artificial, vedar deepfakes em determinadas hipóteses, reforçar deveres de transparência publicitária e estruturar cooperação institucional por meio do Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia (CIEDDE). O desenho de 2024 se insere em uma trajetória de crescente protagonismo da Justiça Eleitoral na governança do ambiente informacional. A literatura recente, contudo, adverte que o protagonismo judicial pode simultaneamente produzir resiliência democrática e custos de legitimidade, sobretudo quando decisões de urgência, regulação e adjudicação se concentram em poucos atores institucionais.[209]

O problema de pesquisa que orienta este trabalho é, portanto: em que medida o modelo normativo e institucional adotado pelo Brasil para as Eleições Municipais de 2024 conseguiu proteger a integridade eleitoral diante da desinformação digital sem deslocar excessivamente para a Justiça Eleitoral o poder de conformar o debate político e sem comprometer a liberdade de expressão? A hipótese é que a resposta brasileira contém instrumentos juridicamente relevantes e, em vários aspectos, adequados ao caráter temporalmente sensível das eleições, mas sua sustentabilidade depende da combinação com mecanismos preventivos e estruturais que reduzam a necessidade de remoções e sanções *ex post*. A dimensão comparada reforça essa hipótese ao evidenciar que a União Europeia, por meio do Digital Services Act (DSA) e das diretrizes eleitorais de 2024, atribui maior centralidade a deveres de avaliação e mitigação de riscos sistêmicos por grandes plataformas e motores de busca, articulados com transparência, auditoria, cooperação regulatória e salvaguardas de direitos fundamentais.[210]

209 KELLER, Clara Iglesias; ARGUELHES, Diego Werneck. Facing disinformation in democratic backsliding: the role of courts in Brazil [Enfrentando a desinformação em processos de erosão democrática: o papel dos tribunais no Brasil]. VRÜ Verfassung in Recht und Übersee, v. 57, n. 2, p. 187-209, 2024, especialmente p. 187-189 e 201-209. DOI: 10.5771/0506-7286-2024-2-187.

210 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais (Digital Services Act). Jornal Oficial da União Europeia, L 277, 27 out. 2022. Ver, em especial, considerandos 82-84 e arts. 34-35.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, jurídico-dogmática, documental e comparada. A etapa dogmática identifica o conteúdo e os limites das normas brasileiras aplicáveis ao pleito municipal de 2024, com atenção à Constituição Federal, ao Código Eleitoral, à LGPD e às Resoluções TSE nº 23.610/2019 e nº 23.732/2024. A dimensão documental examina ainda a Portaria TSE nº 180/2024 e documentos institucionais relativos ao CIEDDE. O método comparado é funcional: não se pretende equiparar sistemas jurídicos distintos, mas confrontar soluções institucionais para problemas equivalentes — riscos sistêmicos, moderação, transparência, inteligência artificial e proteção da liberdade de expressão. Para isso, o modelo brasileiro é colocado em diálogo com o Digital Services Act e as orientações eleitorais da Comissão Europeia de 2024, bem como com decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre moderação de conteúdo e limites constitucionais da atuação estatal perante plataformas digitais. A literatura empírica é utilizada para testar premissas frequentes do debate jurídico, sobretudo a ideia de que algoritmos e câmaras de eco produzem, de modo automático e uniforme, polarização política.[211]

1. DESORDEM INFORMACIONAL, POLARIZAÇÃO E DEMOCRACIA

A internet ampliou o número de emissores, reduziu custos de publicação e acelerou a circulação de mensagens, e, embora tenha democratizado o acesso à esfera pública, também dificultaram a identificação de autoria, contexto e confiabilidade, porquanto nas plataformas, a visibilidade de uma publicação não depende apenas de sua relevância pública, mas é influenciada por sistemas de recomendação, métricas de engajamento, publicidade e redes de compartilhamento, cujo resultado é um ambiente em que conteúdos

211 BARBERÁ, Pablo. Social media, echo chambers, and political polarization [Mídias sociais, câmaras de eco e polarização política]. In: PERSILY, Nathaniel; TUCKER, Joshua A. (ed.). Social media and democracy: the state of the field, prospects for reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. cap. 3, p. 34-55.

precisos e conteúdos enganosos disputam atenção sob lógicas técnicas e econômicas semelhantes.

1.1. PRECISÃO CONCEITUAL E CAUTELAS EMPÍRICAS

A expressão "fake news" tornou-se popular, mas é conceitualmente insuficiente para dar conta da diversidade de fenômenos que atravessam o ambiente político digital, pois a definição de notícias intencional e verificavelmente falsas é útil para certos desenhos empíricos, porém deixa de fora conteúdos verdadeiros descontextualizados, montagens, manipulações audiovisuais, campanhas coordenadas e informações incorretas compartilhadas sem propósito de causar dano.[212]

A classificação de "desordem informacional" é mais precisa ao distinguir desinformação, informação incorreta e informação maliciosa. Na primeira, a falsidade ou manipulação é produzida ou disseminada com intenção de causar dano ou obter vantagem; na segunda, há falsidade sem intenção de prejudicar; na terceira, fatos ou materiais autênticos são usados de maneira descontextualizada ou maliciosa para produzir dano. A distinção é juridicamente importante porque falsidade, intenção, contexto e potencial lesivo não são elementos intercambiáveis e, em um regime sancionatório que colapsa essas categorias corre o risco de converter divergência política, sátira ou erro em ilícito eleitoral.[213]

A teoria política igualmente recomenda separar mentira de erro e opinião de fato. Em perspectiva filosófica, a mentira supõe consciência da falsidade e orientação intencional da comunicação; já a opinião democrática pressupõe um mundo factual minimamente comum no qual a divergência possa operar. O problema institucional, assim, não consiste em instituir um "árbitro geral da verdade", mas em proteger as condições que permitem que o dissenso seja genuíno,

212 ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. Social media and fake news in the 2016 election. Journal of Economic Perspectives, v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017. DOI: 10.1257/jep.31.2.211.

213 WARDLE; DERAKHSHAN, 2017, cit. em nota anterior.

isto é, que ele ocorra sobre interpretações, escolhas e valores sem que a infraestrutura comunicacional seja ocupada por falsificações sistemáticas de fatos verificáveis.[214]

Também é necessário evitar inferências causais excessivas. Desinformação, polarização, descrença institucional e radicalização interagem, mas não constituem um fenômeno único nem decorrem exclusivamente das plataformas. Além disso, crises econômicas, identidades partidárias, estratégias de elites e desconfiança histórica em instituições são variáveis relevantes. Em estudos sobre o caso brasileiro restou demonstrado que a desinformação pode ter efeitos politicamente relevantes mesmo quando não domina quantitativamente o fluxo informacional; ela pode ser particularmente intensa em grupos específicos e funcionar como sinal de identidade política, mecanismo de mobilização e instrumento de erosão da confiança em instituições de controle.[215]

1.2. PLATAFORMAS, CÂMARAS DE ECO E POLARIZAÇÃO: O QUE A EVIDÊNCIA COMPARADA PERMITE AFIRMAR

A metáfora das "câmaras de eco" sugere que plataformas digitais conectariam pessoas ideologicamente semelhantes, isolando-as de visões divergentes e tornando suas posições progressivamente mais extremas. Essa hipótese é influente e encontra suporte em estudos que identificam homofilia e concentração de interações políticas entre usuários próximos ideologicamente. Contudo, a revisão de Barberá demonstra que o consenso empírico é muito menos simples: interações transversais ocorrem com frequência relevante, e o uso de redes sociais pode aumentar a exposição incidental a notícias e

214 DERRIDA, Jacques. História da mentira: prolegômenos. Tradução de Jean Briant. São Paulo: Estação Liberdade, 1996; ARENDT, Hannah. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 1995.

215 KELLER; ARGUELHES, 2024, p. 192-194.

opiniões diversas, inclusive por meio de "laços fracos", como colegas e conhecidos.[216]

Essa constatação modifica a forma como o direito deve tratar a relação entre arquitetura de plataformas e polarização. Não se pode presumir que toda recomendação algorítmica gere bolhas fechadas. Estudos analisados por Barberá indicam que escolhas individuais podem, em certas plataformas, limitar mais a exposição a conteúdos divergentes do que o próprio algoritmo; pesquisas comparativas também encontraram diversidade de exposição em diferentes países. Ao mesmo tempo, a maior exposição a posições contrárias não garante moderação: em determinados contextos, sobretudo quando a identidade partidária é saliente e o discurso é incivil, o contato pode produzir reação de reforço e intensificar polarização afetiva.[217]

A literatura comparada também distingue polarização ideológica — divergência substantiva sobre temas e políticas — de polarização afetiva — desconfiança e hostilidade em relação ao grupo partidário adversário. Essa separação é decisiva para o debate regulatório, pois a divergência ideológica é inerente a uma democracia competitiva; já a polarização afetiva extrema pode corroer tolerância, confiança recíproca e disposição para aceitar derrotas eleitorais. Uma política de combate à desinformação que trate "polarização" como mal jurídico indiferenciado corre o risco de silenciar conflito legítimo. Assim, o foco normativo deve incidir sobre práticas concretas: fraude informacional, impersonação sintética, manipulação coordenada, ocultação de financiamento, assédio organizado e ataques ao processo eleitoral baseados em falsificações verificáveis.[218]

Dessa evidência decorre uma primeira conclusão comparativa: o problema não é apenas o conteúdo falso, mas a combinação entre arquitetura de distribuição, identidades políticas, opacidade de recomendação e incentivos de engajamento. Portanto, respostas

216 BARBERÁ, 2020, p. 34-40.

217 BARBERÁ, 2020, p. 41-49. O autor revisa, entre outros, estudos sobre Estados Unidos, Alemanha, Espanha e amostras multinacionais europeias.

218 BARBERÁ, 2020, p. 45-48.

institucionais eficazes precisam ser calibradas para riscos e mecanismos concretos, evitando proibições genéricas de "informação falsa". Essa conclusão converge com padrões internacionais de liberdade de expressão, segundo os quais restrições vagas e amplas a falsidades devem ser evitadas em favor de critérios de legalidade, necessidade e proporcionalidade.[219]

2. DESINFORMAÇÃO NO PROCESSO ELEITORAL E NOVOS RISCOS TECNOLÓGICOS

O impacto da desordem informacional sobre as disputas eleitorais contemporâneas transcendeu a mera disputa retórica ou ideológica, consolidando-se como uma engrenagem de manipulação comportamental massiva que afeta diretamente a formação da opinião pública.

Assim, em períodos eleitorais, o tempo é um fator jurídico e político decisivo, visto que uma notícia falsa divulgada durante o período eleitoral pode alcançar milhares de pessoas antes de qualquer resposta, e cuja correção posterior nem sempre circula entre o mesmo público.

Essa assimetria entre difusão e reparação explica por que a Justiça Eleitoral trabalha com prazos curtos, direito de resposta e medidas de urgência, não se podendo olvidar da fundamentação, identificação precisa do conteúdo e observância das garantias processuais.

2.1 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA E DEEPFAKES

O período eleitoral torna a desinformação especialmente sensível ao tempo pois uma falsidade publicada às vésperas da votação pode alcançar grande audiência antes de qualquer resposta judicial ou jornalística, e a retratação raramente percorre os mesmos caminhos

219 OSCE; UNITED NATIONS; ORGANIZATION OF AMERICAN STATES; AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. Joint declaration on freedom of expression and "fake news", disinformation and propaganda. Vienna, 3 Mar. 2017.

de distribuição. A urgência justifica instrumentos céleres, mas também amplia o risco de erros decisórios, razão pela qual medidas de remoção exigem fundamentação precisa, identificação do conteúdo, demonstração do risco e contraditório compatível com a urgência.

A inteligência artificial generativa adiciona uma dimensão qualitativa, visto que pode ser usada legitimamente para tradução, acessibilidade, design e edição de campanha, mas também pode atribuir a pessoas voz, imagem ou conduta inexistentes. Deepfakes alteram o cálculo de verificação porque exploram a força persuasiva da imagem e do áudio, reduzindo o custo de fabricação de evidências aparentes. A literatura internacional já apontava, antes da difusão massiva de modelos generativos, que deepfakes poderiam ameaçar privacidade, segurança e democracia ao tornar a falsificação audiovisual mais barata e plausível.[220]

Para as Eleições de 2024, o TSE optou por um modelo escalonado: o uso de conteúdo sintético não foi proibido em bloco; houve exigência de informação explícita sobre fabricação ou manipulação por inteligência artificial, ao mesmo tempo em que determinadas formas de deepfake foram vedadas quando destinadas a prejudicar ou favorecer candidatura e quando aptas a difundir fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados com potencial de dano ao equilíbrio do pleito ou à integridade eleitoral.[221]

Esse desenho é normativamente mais defensável do que uma proibição geral de uso de IA. Ele distingue tecnologia de abuso: a licitude depende da transparência, do contexto e do potencial de dano. Ainda assim, a fronteira entre manipulação, sátira, paródia e falsificação relevante exige análise cuidadosa, pois a mera existência de edição audiovisual não deve presumir dolo ou ilicitude; por outro lado, a identificação formal de que um conteúdo é sintético não

220 CHESNEY, Bobby; CITRON, Danielle. Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security. California Law Review, v. 107, p. 1753-1819, 2019. Citado e discutido também em KELLER; ARGUELHES, 2024, p. 206.

221 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024. Altera a Resolução TSE nº 23.610/2019. Brasília, DF: TSE, 2024, especialmente arts. 9º-B e 9º-C introduzidos na Resolução nº 23.610/2019.

neutraliza, por si só, a lesividade de uma impersonação capaz de atribuir falsamente conduta ou fala a uma candidatura.

2.2 IMPULSIONAMENTO, DADOS PESSOAIS E FINANCIAMENTO DIGITAL

A desinformação eleitoral não circula apenas de forma orgânica. Publicidade segmentada e impulsionamento pago permitem distribuir mensagens diferentes a públicos distintos, reduzindo a possibilidade de contraditório público e dificultando a fiscalização por adversários, imprensa e autoridades. Por isso, transparência sobre anunciante, gasto, alcance e critérios de segmentação é parte da infraestrutura de integridade eleitoral, não mero detalhe contábil.

No Brasil, a Resolução nº 23.732/2024 reforçou os repositórios de anúncios e limitou o impulsionamento, inclusive vedando determinadas formas de propaganda negativa paga e de uso de mecanismos de busca para priorizar conteúdo enganoso. Tal medida articula direito eleitoral e prestação de contas: quando o impulsionamento é rastreável, torna-se possível verificar quem pagou, quanto foi gasto, qual candidatura foi beneficiada e se houve contratação por terceiros.[222]

Além disso, a proteção de dados acrescenta outro nível, porquanto perfilamento e microdirecionamento eleitoral podem intensificar assimetrias de informação quando o eleitor não sabe por que recebeu determinada mensagem nem quais dados foram usados para selecioná-lo. A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais não foi concebida como lei de combate à desinformação, mas seus princípios de finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança e responsabilização limitam formas opacas de influência política.[223]

A dimensão econômica, portanto, não pode ser separada da informacional já que campanhas coordenadas exigem recursos,

222 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.732/2024, especialmente dispositivos que alteraram os arts. 27-A e 28 da Resolução nº 23.610/2019.

223 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

serviços de tecnologia, produção de peças, compra de mídia e, em alguns casos, redes automatizadas. Assim, o controle mais consistente é aquele que conecta conteúdo, pagamento, contratante, beneficiário, dados de plataforma e prestação de contas. Essa estratégia é menos intrusiva do que tentar vigiar fluxos privados de comunicação e mais aderente à lógica de responsabilização de agentes identificáveis.[224]

2.3 TEMPORALIDADE ELEITORAL, ESCALA MUNICIPAL E ASSIMETRIAS DE REPARAÇÃO

A análise da desinformação em eleições municipais exige atenção à escala e à temporalidade, pois em disputas locais, redes digitais coexistem com vínculos presenciais, associações profissionais, grupos religiosos, organizações de bairro e circuitos de mensageria privada. Essa sobreposição altera a forma de circulação e de validação das mensagens: conteúdos digitais podem adquirir credibilidade não apenas porque aparecem repetidamente em uma plataforma, mas porque chegam por intermédio de relações de confiança já existentes.

O referido fenômeno recomenda cautela com explicações que atribuem causalidade exclusiva aos algoritmos. Nesse sentido, a evidência sistematizada por Barberá mostra que exposição a visões divergentes é mais frequente do que a metáfora de bolhas totalmente fechadas sugere; ao mesmo tempo, efeitos de polarização podem ser heterogêneos e mais intensos entre usuários altamente politizados.[225]

O segundo elemento é a assimetria temporal entre ataque e reparação. É verdade que o direito eleitoral opera sob prazos comprimidos porque a utilidade de uma resposta depende do momento em que é proferida, entretanto, um esclarecimento publicado depois da

224 SCHLICKMANN, Denise Goulart. Financiamento político e o dever de prestar contas no Brasil: ações de inteligência e controle de contas eleitorais. In: Desafios do Sistema Político Brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2018, p. 18-22.

225 BARBERÁ, Pablo. Social media, echo chambers, and political polarization [Mídias sociais, câmaras de eco e polarização política]. In: PERSILY, Nathaniel; TUCKER, Joshua A. (ed.). Social media and democracy: the state of the field, prospects for reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 34-55.

votação, embora possa reparar parcialmente a honra ou documentar a falsidade, não recompõe integralmente as condições de formação da vontade no instante decisório.

Essa característica justifica instrumentos urgentes, mas não elimina o dever de motivação. Ao contrário: quanto mais rápida e potencialmente restritiva for a decisão, maior deve ser a precisão na individualização do conteúdo, do responsável, do alcance e do fundamento jurídico. A tipologia de Wardle e Derakhshan é especialmente útil porque impede que erro, conteúdo malicioso e desinformação intencional sejam tratados como categorias equivalentes.[226]

A terceira assimetria diz respeito à capacidade de reação dos atores. Candidaturas com equipes jurídicas, recursos financeiros e acesso a canais institucionais podem contestar rapidamente uma falsidade ou requerer providências. Já candidaturas menores, lideranças comunitárias e eleitores comuns tendem a dispor de menor capacidade de monitoramento e resposta. A integridade eleitoral, portanto, não pode ser reduzida a uma disputa bilateral entre grandes campanhas e plataformas. Ela envolve também igualdade de oportunidades para acionar mecanismos de correção, direito de resposta e preservação de prova. Esse ponto reforça a conveniência de canais acessíveis, procedimentos padronizados e decisões transparentes, especialmente em eleições municipais, nas quais a assimetria de recursos entre competidores pode ser significativa.

Por fim, a disseminação de conteúdo sintético torna ainda mais importante a preservação da cadeia de evidências. Deepfakes podem ser replicados, recortados, reeditados e reintroduzidos em diferentes serviços em intervalos muito curtos. Chesney e Citron já advertiam, antes da popularização da inteligência artificial generativa, que conteúdos audiovisuais falsificados poderiam afetar privacidade, segurança e processos democráticos ao aumentar tanto a capacidade

226 WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

de enganar quanto a possibilidade de negar fatos verdadeiros sob o argumento de que seriam falsificações. Para o direito eleitoral, a consequência é dupla: mecanismos de autenticação e rotulagem tornam-se relevantes, mas também cresce a necessidade de preservar versões, metadados e contexto para que decisões urgentes possam ser posteriormente auditadas.[227]

3. O MODELO BRASILEIRO NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2024

Diante da sofisticação e da celeridade das estratégias de difusão de conteúdos enganosos no espaço cibernético, o Estado brasileiro viu-se na contingência de reformular e densificar suas respostas normativas e operacionais para o pleito municipal de 2024. O enfrentamento da desordem informacional exigiu uma atuação multidimensional por parte da Justiça Eleitoral, articulando, por um lado, a estruturação de inteligência operacional e cooperação interinstitucional em tempo real e, por outro, o aprimoramento das balizas regulatórias aplicáveis à propaganda eleitoral, com especial atenção às novas tecnologias.

3.1. ARQUITETURA NORMATIVA E CIEDDE

A resposta brasileira para 2024 foi construída sobre uma combinação de normas permanentes e atos específicos para o ciclo eleitoral. A Resolução nº 23.610/2019 permaneceu como eixo da disciplina da propaganda eleitoral, enquanto a Resolução nº 23.732/2024 introduziu regras específicas sobre inteligência artificial, provedores, publicidade e dados. No plano organizacional, a Portaria TSE nº 180/2024 criou o CIEDDE, com finalidade de articular atuação da Justiça Eleitoral com órgãos públicos, instituições privadas,

227 CHESNEY, Bobby; CITRON, Danielle. Deep Fakes: A Looming Challenge for Privacy, Democracy, and National Security. California Law Review, v. 107, p. 1753-1819, 2019.

plataformas, serviços de mensageria, universidades e sociedade civil.[228]

O CIEDDE representa uma tentativa de superar a fragmentação institucional típica dos incidentes digitais, pois plataformas detêm informações técnicas; órgãos de investigação têm competências próprias; tribunais decidem litígios; universidades e organizações civis produzem pesquisa e educação. A cooperação pode reduzir assimetrias de informação e acelerar o encaminhamento de ocorrências. Para que isso não se converta em governança opaca, porém, são indispensáveis critérios públicos, registro das interações, proteção de dados e possibilidade de controle judicial.

A experiência brasileira não começou em 2024. Entre 2018 e 2022, STF e TSE assumiram papel central na contenção de campanhas desinformativas e de ataques às instituições. O desenho institucional brasileiro é peculiar porque o TSE acumula funções administrativas, normativas e jurisdicionais, ao passo que integrantes do STF também compõem a Corte eleitoral. Keller e Arguelhes mostram que essa sobreposição de competências possibilitou respostas rápidas, mas simultaneamente ampliou exposição pública, riscos de percepção de parcialidade e preocupações com expansão judicial.[229]

3.2. IA, PROVEDORES E TRANSPARÊNCIA PUBLICITÁRIA

A Resolução nº 23.732/2024 estrutura um regime em camadas. Em primeiro nível, exige transparência sobre conteúdo fabricado ou manipulado por IA. Em nível mais grave, proíbe deepfakes e manipulações com potencial lesivo ao equilíbrio do pleito ou à integridade eleitoral. Em paralelo, prevê deveres de provedores, mecanismos de denúncia e medidas de prevenção e correção. O

228 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº 180, de 12 de março de 2024. Institui o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação e Defesa da Democracia e disciplina a sua atuação. Brasília, DF: TSE, 2024.

229 KELLER; ARGUELHES, 2024, p. 196-209.

sistema também reforça a transparência de anúncios e limita formas de impulsionamento.

No plano sancionatório, o Código Eleitoral já tipifica a divulgação, na propaganda ou durante a campanha, de fatos que o agente sabe serem inverídicos em relação a partidos ou candidatos e capazes de influenciar o eleitorado. A aplicação de sanções mais gravosas no âmbito eleitoral, entretanto, exige processo próprio e demonstração da gravidade das circunstâncias, pois não se pode deduzir cassação ou inelegibilidade de toda violação de transparência. A resposta deve ser calibrada ao tipo de conduta, ao alcance, à reiteração, ao financiamento e ao potencial de comprometimento da liberdade de escolha.[230]

3.3. CRITÉRIOS DE LEGITIMIDADE: PRECISÃO, RASTREABILIDADE E REVISÃO

A expansão de instrumentos de resposta exige critérios capazes de distinguir efetividade de arbítrio. O primeiro é a precisão normativa. Conceitos como "fato notoriamente inverídico", "grave descontextualização" e "risco à integridade do processo eleitoral" não podem funcionar como fórmulas autossuficientes. A decisão legítima deve indicar qual proposição factual está em causa, por que é verificável, quais elementos demonstram falsidade ou manipulação, quem participa da circulação relevante e qual relação existe entre o conteúdo e o bem jurídico eleitoral protegido. A advertência internacional contra proibições gerais de "informação falsa" permanece atual: restrições ao discurso devem ser formuladas e aplicadas segundo legalidade, necessidade e proporcionalidade.[231]

O segundo critério é a rastreabilidade decisória. A atuação em rede — tribunal, provedores, órgãos de investigação, agências de

230 BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral, art. 323; BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, art. 22.

231 OSCE; UNITED NATIONS; ORGANIZATION OF AMERICAN STATES; AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. Joint declaration on freedom of expression and "fake news", disinformation and propaganda. Vienna, 3 mar. 2017.

checagem e parceiros institucionais — pode aumentar velocidade, mas também dispersar responsabilidade. Ordens de remoção, solicitações de preservação, comunicações com plataformas e classificações de risco precisam deixar registros verificáveis. Isso é importante tanto para proteger o eleitor quanto para permitir revisão por partes, tribunais, pesquisadores e órgãos de controle. Keller e Arguelhes demonstram que a força do desenho brasileiro decorre justamente da concentração e sobreposição de competências no STF e no TSE; os autores também alertam que essa mesma característica pode gerar custos de legitimidade e tensionar expectativas tradicionais sobre o papel judicial.[232]

Esses três requisitos — precisão, rastreabilidade e revisão — ajudam a reconduzir o combate à desinformação ao terreno do devido processo. A eficácia de uma política eleitoral digital não deve ser medida por volume de conteúdo removido, mas pela sua capacidade de reduzir riscos concretos com a menor restrição possível a direitos, preservando igualdade de competição, liberdade de crítica e possibilidade de controle das decisões públicas.

4. DIMENSÃO COMPARADA: BRASIL, UNIÃO EUROPEIA E ESTADOS UNIDOS

4.1. DISTINTOS CENTROS DE GRAVIDADE REGULATÓRIA

A comparação com a União Europeia evidencia um contraste institucional relevante. No Brasil, o centro de gravidade da resposta eleitoral digital está na Justiça Eleitoral, especialmente no TSE, que combina competências regulatórias, administrativas e jurisdicionais. Na União Europeia, o Digital Services Act adota uma lógica predominantemente regulatória e de governança de riscos:

232 KELLER, Clara Iglesias; ARGUELHES, Diego Werneck. Facing disinformation in democratic backsliding: the role of courts in Brazil [Enfrentando a desinformação em processos de erosão democrática: o papel dos tribunais no Brasil]. VRÜ Verfassung in Recht und Übersee, v. 57, n. 2, p. 187-209, 2024. DOI: 10.5771/0506-7286-2024-2-187.

plataformas e motores de busca de muito grande dimensão devem identificar, analisar e mitigar riscos sistêmicos, inclusive efeitos negativos sobre discurso cívico e processos eleitorais, sob supervisão da Comissão Europeia e dos coordenadores nacionais de serviços digitais.[233]

Em março de 2024, a Comissão Europeia publicou diretrizes específicas para integridade eleitoral dirigidas às plataformas e motores de busca de muito grande dimensão. As diretrizes recomendam medidas antes, durante e depois das eleições, incluindo reforço de processos internos, respostas a incidentes, cooperação com autoridades, especialistas e sociedade civil, medidas específicas para conteúdo gerado por inteligência artificial e revisões pós-eleitorais.[234]

4.2. MITIGAÇÃO DE RISCOS SISTÊMICOS, TRANSPARÊNCIA E AUDITORIA

O conceito de risco sistêmico desloca a análise da pergunta "este *post* é falso?" para perguntas mais amplas: como o sistema de recomendação distribui determinado tipo de conteúdo? Quais mecanismos de publicidade tornam campanhas opacas? Como *bots*, monetização e desenho de interface podem ampliar manipulação? Quais medidas organizacionais existem para responder a incidentes eleitorais? Esse enfoque é particularmente útil porque a literatura empírica sobre polarização não autoriza inferências simples a partir de conteúdo isolado. Se efeitos são heterogêneos e dependentes de

233 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065, especialmente arts. 34 e 35 e considerandos 82-84.

234 COMISSÃO EUROPEIA. Commission Guidelines for providers of Very Large Online Platforms and Very Large Online Search Engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes pursuant to Article 35(3) of Regulation (EU) 2022/2065 [Diretrizes da Comissão para provedores de plataformas e motores de busca de muito grande dimensão sobre mitigação de riscos sistêmicos para processos eleitorais]. OJ C, C/2024/3014, 26 abr. 2024.

arquitetura, identidade e contexto, a governança de risco precisa observar o funcionamento sistêmico da plataforma.[235]

O DSA também articula mitigação com transparência, auditorias independentes e acesso a dados para escrutínio. A lógica é relevante para o Brasil: sem dados, autoridades e pesquisadores operam com visibilidade limitada sobre alcance, segmentação e recorrência de campanhas. Repositórios de anúncios eleitorais são um avanço, mas não substituem acesso estruturado a informações necessárias para avaliar efeitos sistêmicos, desde que preservadas privacidade, segurança e segredos legítimos.[236]

A comparação também evidencia uma diferença na relação entre Estado e plataformas. No Brasil, a cooperação com provedores tem forte componente eleitoral e judicial, com cumprimento de ordens, canais de comunicação e responsabilidades definidas em resolução. Na União Europeia, embora ordens e sanções também existam, o regime incorpora obrigações permanentes de diligência regulatória e prestação de contas, independentemente de um litígio concreto. Essa combinação reduz a expectativa de que o Judiciário sozinho diagnostique e corrija, em tempo real, fenômenos sistêmicos.

4.3. LIÇÕES E LIMITES DA COMPARAÇÃO

A comparação funcional não autoriza transplantes automáticos. Brasil e União Europeia diferem em estrutura institucional, sistema eleitoral, organização federativa e regime de competências. Além disso, o TSE exerce funções que não encontram equivalente direto em uma autoridade europeia única. Assim, a utilidade da comparação reside em revelar escolhas regulatórias alternativas: concentração de resposta no órgão eleitoral versus distribuição de deveres preventivos entre plataformas e reguladores; foco no conteúdo e no caso individual

235 BARBERÁ, 2020, p. 49-55; UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065, art. 34.
236 UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065, arts. 37, 39 e 40; COMISSÃO EUROPEIA. Diretrizes eleitorais de 2024, cit. em nota anterior.

versus avaliação contínua de riscos sistêmicos; intervenção urgente versus auditoria e transparência *ex ante*.

Uma primeira lição é que o Brasil pode preservar a capacidade de resposta rápida da Justiça Eleitoral sem fazer dela o único eixo de governança. Obrigações permanentes de transparência, relatórios de risco, auditoria e acesso a dados podem diminuir a dependência de medidas de urgência. Uma segunda lição é que deveres de plataforma devem ser proporcionais à escala e ao risco, evitando transferir indistintamente a pequenos serviços obrigações desenhadas para intermediários sistêmicos. Uma terceira lição é que qualquer modelo de mitigação precisa incorporar salvaguardas explícitas de liberdade de expressão e de contestação de decisões.

O contraste também ajuda a reinterpretar a advertência de Keller e Arguelhes: o protagonismo judicial pode ser decisivo em uma crise, mas a concentração de poderes que o torna eficaz também pode gerar custos institucionais de longo prazo. A comparação europeia sugere que parte da proteção eleitoral pode ser "desjudicializada" mediante obrigações estruturais, supervisionadas e auditáveis, sem retirar do Judiciário sua função de garantir direitos e controlar abusos.[237]

4.4. ESTADOS UNIDOS COMO TERCEIRO CONTRASTE: LIBERDADE EDITORIAL DAS PLATAFORMAS E LIMITES À ATUAÇÃO ESTATAL

A experiência norte-americana oferece um terceiro ponto de comparação útil porque desloca o centro do debate para a Primeira Emenda e para a distinção entre decisões privadas de moderação e coerção estatal sobre o discurso. O objetivo aqui não é importar o regime constitucional dos Estados Unidos, cuja história e estrutura diferem profundamente das brasileiras, mas utilizar seus casos recentes como contraste analítico. Enquanto o modelo europeu enfatiza deveres sistêmicos de diligência e o brasileiro combina

237 KELLER; ARGUELHES, 2024, p. 201-209.

regulação eleitoral especializada com forte capacidade jurisdicional, a jurisprudência norte-americana recente evidencia a proteção constitucional das escolhas editoriais das próprias plataformas e a necessidade de demonstrar, com rigor, quando a interlocução governamental ultrapassa a persuasão legítima e se transforma em imputável ação estatal.

Em Moody v. NetChoice, decidido em 2024, a Suprema Corte examinou leis da Flórida e do Texas que limitavam escolhas de moderação de plataformas. Embora tenha remetido os casos para nova análise adequada da impugnação facial, a opinião da Corte reafirmou um ponto relevante para a comparação: quando grandes plataformas selecionam, priorizam, rotulam ou excluem conteúdo em feeds curados, exercem escolhas editoriais que podem possuir dimensão expressiva protegida pela Primeira Emenda. O dado é importante porque impede tratar plataformas apenas como canais passivos. Se a arquitetura de recomendação e a moderação participam da conformação do ambiente informacional, deveres públicos de transparência e mitigação precisam dialogar com a autonomia editorial e ser calibrados segundo a função concreta exercida por cada serviço.[238]

Murthy v. Missouri, também de 2024, enfrentou alegações de que autoridades federais teriam pressionado plataformas a restringir conteúdos relacionados, entre outros temas, à pandemia e às eleições. A Suprema Corte resolveu o caso por ausência de legitimidade processual suficiente dos autores para obter a medida pretendida e, por isso, não estabeleceu uma regra geral sobre a licitude de todas as comunicações entre governo e plataformas. Ainda assim, o litígio evidencia uma questão estrutural para qualquer democracia digital: cooperação pública, compartilhamento de alertas e canais institucionais podem ser necessários, mas devem ser desenhados de forma a permitir distinguir recomendação, informação técnica

238 ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Moody v. NetChoice, LLC, 603 U.S. ___ (2024). Decisão de 1 jul. 2024.

e pedido juridicamente fundado de formas indevidas de pressão informal.[239]

O contraste com o Brasil é especialmente produtivo. A Justiça Eleitoral brasileira possui competências administrativas, normativas e jurisdicionais inexistentes em uma autoridade eleitoral equivalente nos Estados Unidos. Isso permite respostas mais coordenadas e rápidas, mas também exige salvaguardas proporcionais à intensidade do poder concentrado. O parâmetro norte-americano sugere uma pergunta que pode enriquecer o controle brasileiro: uma providência adotada por autoridade pública possui fundamento jurídico identificável e procedimento revisável, ou depende sobretudo de capacidade informal de induzir a plataforma a agir? A institucionalização de canais, registros e critérios públicos reduz justamente essa zona cinzenta.

5. LIBERDADE DE EXPRESSÃO, INTERVENÇÃO MÍNIMA E LEGITIMIDADE INSTITUCIONAL

A liberdade de expressão ocupa posição estrutural na democracia brasileira e protege crítica, ironia, sátira, linguagem hiperbólica e opiniões impopulares. O desafio não é escolher entre liberdade e integridade eleitoral, mas reconhecer que ambas condicionam a legitimidade do processo. Um ambiente inteiramente desregulado pode permitir falsificações capazes de destruir a autonomia do eleitor; um ambiente excessivamente controlado pode converter autoridades em gestores do dissenso político.

A Resolução nº 23.610/2019 adota expressamente diretriz de intervenção mínima no ambiente digital. A consequência interpretativa deve ser clara: a retirada de conteúdo é medida excepcional e exige base normativa e fundamentação concreta. Sempre que possível, o julgador deve considerar instrumentos menos

239 ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Murthy v. Missouri, 603 U.S. ___ (2024). Decisão de 26 jun. 2024.

restritivos — identificação de conteúdo sintético, transparência sobre patrocinador, direito de resposta, preservação de prova ou limitação de impulsionamento — antes da supressão integral.[240]

A doutrina constitucional brasileira igualmente alerta para a necessidade de diferenciar opinião de imputação fática e crítica de fraude. Isso ocorre porque a liberdade de expressão não protege automaticamente qualquer prática comunicacional, mas também não pode ser comprimida por conceitos vagos. Assim, o controle estatal deve demonstrar legalidade, finalidade legítima, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.[241]

A legitimidade institucional também deve integrar a análise. Keller e Arguelhes observam que tribunais que se tornam protagonistas no enfrentamento à desinformação podem ser percebidos por parcelas da sociedade como atores políticos, sobretudo em contextos polarizados. Esse risco não invalida a atuação judicial, mas recomenda autocontenção procedimental: colegialidade quando viável, critérios públicos, fundamentação replicável, revisão, transparência sobre cooperação com plataformas e separação entre comunicação institucional e julgamento de casos.[242]

A perspectiva comparada reforça o ponto: o DSA exige mitigação de riscos eleitorais ao mesmo tempo em que determina salvaguarda de direitos fundamentais, inclusive liberdade de expressão e informação. Assim, a proteção da democracia não é tratada como autorização genérica para remoção mas é um processo de gestão de riscos sujeito a proporcionalidade, transparência e supervisão.[243]

240 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.610/2019, especialmente arts. 27 e 38, na redação aplicável às Eleições 2024.

241 LAURENTIIS, Lucas C. de; THOMAZINI, Fernando. A liberdade de expressão e seus limites na jurisprudência constitucional. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 118, p. 2285-2310, 2020; BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão e fake news. Revista de Direito Eleitoral, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 15-32, 2020.

242 KELLER; ARGUELHES, 2024, p. 202-205.

243 COMISSÃO EUROPEIA. Diretrizes eleitorais de 2024; UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/2065.

6. LIMITES DA REGULAÇÃO E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO

As regras de 2024 aumentaram a capacidade de resposta institucional, mas não eliminam a desinformação. Conteúdos podem circular antes do período eleitoral, migrar para mensageria privada, ser hospedados fora do país ou reaparecer em versões modificadas. A adjudicação também é seletiva: depende de provocação, prova e tempo. A literatura sobre judicialização da desinformação no Brasil mostra que, ainda quando tribunais desempenham papel central, suas capacidades são insuficientes para resolver uma crise comunicacional e política mais ampla.[244]

A primeira política complementar é a transparência: repositórios de publicidade devem ser completos, pesquisáveis e preservados por tempo suficiente para auditoria. A segunda é acesso independente a dados, com salvaguardas de privacidade, para que pesquisadores possam testar hipóteses sobre alcance, coordenação, segmentação e efeitos. A terceira é letramento midiático, entendido não como transmissão de uma "verdade oficial", mas como formação de habilidades para identificar fontes, verificar evidências, reconhecer manipulações e compreender publicidade e recomendação algorítmica.

O letramento também precisa ser empiricamente informado. Se câmaras de eco não são universais e se exposição a opiniões divergentes pode, em alguns grupos, aumentar hostilidade, programas educacionais não devem limitar-se a "mostrar o outro lado", mas trabalhar raciocínio crítico, reconhecimento de manipulação, distinção entre fato e opinião, compreensão de incentivos econômicos das plataformas e estratégias de autocontrole antes do compartilhamento, sendo seu objetivo é ampliar autonomia, não impor consenso.[245]

244 IGLESIAS KELLER; WERNECK ARGUELHES, 2024, p. 205-209.

245 BARBERÁ, 2020, p. 45-55; SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Fake news e eleições: identificando e combatendo a desordem informacional. In: ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (coord.). Fake news e regulação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 177-189.

Uma estratégia sustentável também demanda avaliação posterior às eleições. O modelo europeu recomenda revisões pós-eleitorais das medidas de mitigação. O Brasil poderia institucionalizar mecanismo semelhante, com relatórios públicos sobre ordens, denúncias, tempo de resposta, tipos de conteúdo, uso de IA, impacto de medidas e eventual reversão de decisões, pois isso permitiria identificar erros, harmonizar jurisprudência e reduzir a repetição de soluções casuísticas.[246]

Por fim, a governança da desinformação deve ser multissetorial sem ser difusa. Cada ator precisa ter responsabilidade definida: partidos e candidaturas respondem por sua propaganda e contratação; plataformas por deveres de diligência e transparência compatíveis com sua escala; autoridades administrativas por fiscalização; o Judiciário por controle de legalidade e tutela de direitos; academia e sociedade civil por pesquisa, monitoramento e educação. A cooperação é mais legítima quando suas fronteiras são públicas e quando decisões restritivas continuam sujeitas ao devido processo.

6.1. AVALIAÇÃO PÓS-ELEITORAL, ACESSO A DADOS E AGENDA DE PESQUISA

Uma política de integridade eleitoral não se encerra com a totalização dos votos, pois o período posterior ao pleito é oportunidade institucional para avaliar o que funcionou, o que gerou custos excessivos e quais riscos não foram previstos. As orientações eleitorais da Comissão Europeia no âmbito do DSA recomendam que plataformas de muito grande dimensão realizem revisões pós-eleitorais das medidas de mitigação, em articulação com autoridades, especialistas e sociedade civil. Tal lógica pode inspirar o Brasil sem

246 COMISSÃO EUROPEIA. Commission publishes guidelines under the DSA for the mitigation of systemic risks online for elections. Bruxelas, 26 mar. 2024. As diretrizes recomendam medidas antes, durante e depois dos eventos eleitorais, inclusive revisões pós-eleitorais.

exigir reprodução do modelo europeu: o TSE e os TREs poderiam consolidar, em formato anonimizado e tecnicamente estruturado, dados sobre incidentes, categorias de providências, prazos de resposta e fundamentos utilizados.[247]

O acesso de pesquisadores independentes a dados é igualmente relevante. Grande parte das hipóteses sobre bolhas, alcance de conteúdo e efeitos de recomendação permanece difícil de testar porque informações decisivas estão concentradas nas plataformas. Barberá enfatiza que a literatura comparada ainda enfrenta limitações de generalização e de inferência causal, sobretudo porque plataformas, públicos e funcionalidades mudam rapidamente. Sem infraestrutura de pesquisa, o direito corre o risco de cristalizar pressupostos empíricos frágeis em regras rígidas. Além disso, transparência para investigação acadêmica, observada a proteção de dados pessoais e segredos legítimos, funciona, portanto, como mecanismo de qualidade regulatória.[248]

A robustez institucional, em síntese, depende de aprender com cada ciclo eleitoral. Regulação adaptativa não significa instabilidade normativa permanente mas estabelecer princípios e garantias estáveis, acompanhados de mecanismos periódicos de revisão baseados em evidências. Esse movimento reduz a dependência de respostas improvisadas às vésperas da votação e favorece previsibilidade para eleitores, candidaturas, plataformas e órgãos públicos.

CONCLUSÃO

O problema de pesquisa deste artigo consistiu em avaliar em que medida o modelo brasileiro de enfrentamento à desinformação nas Eleições Municipais de 2024 protegeu a integridade eleitoral sem

247 COMISSÃO EUROPEIA. Commission Guidelines for providers of Very Large Online Platforms and Very Large Online Search Engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024.

248 BARBERÁ, Pablo. Social media, echo chambers, and political polarization, cit., especialmente p. 49-50.

deslocar excessivamente para a Justiça Eleitoral o poder de conformar o debate público. A análise confirma parcialmente a hipótese inicial. O TSE construiu uma arquitetura sofisticada para o ciclo de 2024, combinando transparência de conteúdo sintético, proibição de deepfakes em hipóteses graves, regras de publicidade, deveres de provedores e cooperação institucional, sendo que esses instrumentos respondem a riscos reais e temporalmente sensíveis.

Ao mesmo tempo, a literatura e a experiência institucional recomendam cautela com a centralidade judicial, pois embora a concentração de competências permite rapidez, também pode ampliar custos de legitimidade e tornar o sistema excessivamente dependente de decisões urgentes e de interpretações normativas produzidas no próprio âmbito judicial-eleitoral. O estudo de Keller e Arguelhes é especialmente relevante ao demonstrar que o mesmo desenho que favoreceu resiliência democrática pode gerar exposição política dos tribunais, debates sobre expansão de poder e efeitos sobre a liberdade de expressão.[249]

A dimensão comparada com a União Europeia permite visualizar uma alternativa complementar. O DSA não elimina a jurisdição, mas desloca parte da prevenção para obrigações estruturais de avaliação e mitigação de riscos, transparência de publicidade, auditoria, acesso a dados e cooperação regulatória. Esse enfoque pode inspirar o Brasil a reduzir a dependência de respostas *ex post,* especialmente para fenômenos que não se esgotam em um conteúdo individual.

A literatura empírica sobre redes sociais também impõe uma correção importante ao debate normativo: não há base para afirmar que todas as plataformas produzam inevitavelmente câmaras de eco fechadas ou que maior exposição a divergência sempre reduza polarização. Os efeitos são heterogêneos, dependem de desenho, contexto, identidade política e comportamento dos usuários. Regulação democrática deve, portanto, abandonar diagnósticos totalizantes e

249 KELLER; ARGUELHES, 2024, p. 207-209.

concentrar-se em riscos demonstráveis, incentivos, transparência e accountability.[250]

A proteção duradoura da autonomia do eleitor exige uma combinação: intervenção judicial focalizada e proporcional; deveres estruturais de diligência e transparência; acesso a dados e auditoria; proteção de dados pessoais; letramento midiático e educação cívica. O objetivo constitucional não é produzir um espaço público sem erro, exagero ou conflito, mas assegurar que cidadãos possam formar a vontade política com liberdade, pluralidade e condições reais de contestar tanto mensagens manipuladoras quanto a atuação do próprio Estado.

250 BARBERÁ, 2020, p. 49-55.

REFERÊNCIAS

ALLCOTT, Hunt; GENTZKOW, Matthew. **Social media and fake news in the 2016 election**. Journal of Economic Perspectives, v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017. DOI: 10.1257/jep.31.2.211.

ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perspectiva, 1995.

BARBERÁ, Pablo. **Social media, echo chambers, and political polarization** [Mídias sociais, câmaras de eco e polarização política]. In: PERSILY, Nathaniel; TUCKER, Joshua A. (ed.). Social media and democracy: the state of the field, prospects for reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. cap. 3, p. 34-55. DOI: 10.1017/9781108890960.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão e fake news. **Revista de Direito Eleitoral**, Brasília, DF, v. 2, n. 1, p. 15-32, 2020.

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

BRASIL. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 4.737,** de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Portaria nº 180, de 12 de março de 2024. **Institui o Centro Integrado de Enfrentamento à Desinformação**

e Defesa da Democracia e disciplina a sua atuação. Brasília, DF: TSE, 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização de horário gratuito e condutas vedadas em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024.** Altera a Resolução TSE nº 23.610/2019. Brasília, DF: TSE, 2024.

CHESNEY, Bobby; CITRON, Danielle. **Deep Fakes**: **A Looming Challenge for Privacy,** Democracy, and National Security. California Law Review, v. 107, p. 1753-1819, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Guidelines for providers of Very Large Online Platforms and Very Large Online Search Engines on the mitigation of systemic risks for electoral processes pursuant to Article 35(3) of Regulation (EU) 2022/2065** [Diretrizes da Comissão para provedores de plataformas e motores de busca de muito grande dimensão sobre mitigação de riscos sistêmicos para processos eleitorais]. OJ C, C/2024/3014, 26 abr. 2024.

DERRIDA, Jacques. **História da mentira**: **prolegômenos.** Tradução de Jean Briant. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Moody v. NetChoice**, LLC, 603 U.S. ___ (2024). Decisão de 1 jul. 2024. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 2024.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Murthy v. Missouri**, 603 U.S. ___ (2024). Decisão de 26 jun. 2024. Washington, DC: Supreme Court of the United States, 2024.

IGLESIAS KELLER, Clara; WERNECK ARGUELHES, Diego. **Facing disinformation in democratic backsliding**: **the role of courts in Brazil** [Enfrentando a desinformação em processos de erosão democrática: o papel dos tribunais no Brasil]. VRÜ Verfassung in Recht und Übersee, v. 57, n. 2, p. 187-209, 2024. DOI: 10.5771/0506-7286-2024-2-187.

LAURENTIIS, Lucas C. de; THOMAZINI, Fernando. A liberdade de expressão e seus limites na jurisprudência constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 118, p. 2285-2310, 2020.

OSCE; UNITED NATIONS; ORGANIZATION OF AMERICAN STATES; AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS. **Joint declaration on freedom of expression and "fake news", disinformation and propaganda**. Vienna, 3 Mar. 2017.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento político e o dever de prestar contas no Brasil**: **ações de inteligência e controle de contas eleitorais**. In: Desafios do Sistema Político Brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2018. p. 18-22.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. **Fake news e eleições**: **identificando e combatendo a desordem informacional**. In: ABBOUD, Georges; NERY JR., Nelson; CAMPOS, Ricardo (coord.). Fake news e regulação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 177-189.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais (Digital Services Act). Jornal Oficial da União Europeia, L 277, 27 out. 2022.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making**. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

CONSTITUTIONAL COURTS UNDER ELECTORAL STRESS: DEMOCRATIC RESILIENCE AND JUDICIAL RESPONSES TO DEMOCRATIC BACKSLIDING IN BRAZIL AND THE UNITED STATES

Catarina Pierdoná Wasilewski[251]

Paula Pessoa Pereira[252]

INTRODUCTION

The constitutional crises confronting twenty-first-century democracies differ profoundly from those that shaped the constitutional imagination of the previous century. Democratic collapse is no longer predominantly associated with military coups, revolutionary ruptures, or the explicit suspension of constitutional government. Instead, contemporary democratic deterioration increasingly unfolds through gradual and legally mediated processes in which constitutional institutions formally remain in place while progressively losing their capacity to guarantee political competition, electoral integrity, and the effective operation of the rule of law. Institutional transformation therefore occurs less through abrupt constitutional rupture than through incremental processes of reinterpretation and adaptation that gradually redirect existing constitutional arrangements[253].

251 Undergraduate Law student at the University of Brasília (UnB). She is Editor-in-Chief of the *Law Students' Journal of the University of Brasília* (RED/UnB), a member of the Center for Comparative Constitutional Studies (CECC/UnB) and the Research Group on Rhetoric, Argumentation, and Legalities (Gpraj), and a Scientific Initiation Researcher in the PROIC Program. E-mail: catarinapierdonaw@gmail.com.

252 Adjunct Professor at the Faculty of Law, University of Brasília (UnB). Holds a Ph.D. and LL.M. in Law from the Federal University of Paraná (UFPR). Visiting Researcher at the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2018). E-mail: paula.pessoa@unb.br.

253 MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *A Theory of Gradual Institutional Change*. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-4.

This transformation has also reshaped the agenda of comparative constitutional literature. Rather than focusing primarily on democratic breakdown, contemporary constitutional theory has increasingly turned to democratic resilience[254], understood as the capacity of constitutional systems to withstand severe political pressure while preserving the institutional conditions of democratic governance. As democratic conflicts increasingly migrate into constitutional institutions, constitutional courts have assumed a more prominent role in safeguarding those conditions. Electoral disputes have become more intensely polarized, political actors have increasingly challenged the legitimacy of electoral outcomes, and courts are repeatedly called upon to resolve controversies whose consequences extend far beyond ordinary constitutional adjudication. Hirschl characterizes this phenomenon as the judicialization of mega-politics, whereby constitutional courts increasingly decide controversies that "define and divide whole polities" rather than merely resolving conventional constitutional disputes[255].

The growing judicialization of electoral conflict, however, creates one of the central dilemmas of contemporary constitutionalism. On the one hand, judicial intervention may strengthen democratic resilience by protecting electoral integrity and preventing constitutional erosion. On the other, it may intensify concerns regarding judicial overreach and the counter-majoritarian difficulty traditionally associated with constitutional review[256]. Conversely, judicial restraint may preserve institutional legitimacy and respect the constitutional allocation of authority while simultaneously limiting courts' capacity to respond

254 For the purposes of the present article, "democratic resilience" is understood as an institutional property of constitutional systems rather than as a sociological characteristic of democratic culture. The concept is employed to describe the capacity of constitutional institutions to preserve the conditions of democratic governance under sustained political stress through the performance of their constitutionally assigned functions.

255 HIRSCHL, Ran. *The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 93-118, 2008, p. 3-4.

256 BICKEL, Alexander M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962. p. 16.

effectively to gradual democratic backsliding. These alternatives should not be understood as opposing constitutional philosophies but as competing institutional conceptions of how constitutional courts contribute to democratic resilience.

Although democratic backsliding has become one of the most extensively studied subjects in comparative constitutional law, comparatively little attention has been devoted to the institutional responses of constitutional courts once democratic crises reach constitutional adjudication. Existing scholarship has largely concentrated on explaining the mechanisms through which constitutional democracies become vulnerable to gradual erosion, whereas considerably less attention has been paid to the different ways in which constitutional courts understand and exercise their constitutional responsibilities when confronted with electoral crises. This article addresses that gap by comparing two constitutional systems that experienced comparable episodes of democratic stress but adopted competing institutional models.

Against this background, the article addresses the following research question: how do different models of constitutional adjudication shape democratic resilience when constitutional courts confront high-stakes electoral disputes[257] involving presidential candidacies?

To answer this question, the article advances two related hypotheses. First, although both the Brazilian Superior Electoral Court (Tribunal Superior Eleitoral—TSE) and the Supreme Court of the United States confronted disputes with potentially systemic consequences for democratic governance, they adopted fundamentally different judicial responses. The Brazilian court prioritized the substantive protection[258] of electoral integrity, whereas the U.S. Supreme Court

257 "High-stakes electoral disputes" refers to controversies whose resolution affects not merely electoral outcomes but the constitutional conditions of democratic competition.

258 For the purposes of this article, "substantive protection" refers to judicial review directed at safeguarding the underlying democratic conditions necessary

emphasized institutional competence[259], federalism, and judicial self-restraint. Second, that democratic resilience depends less on the degree of judicial intervention than on the coherence between judicial reasoning, constitutional design, and the particular democratic risks confronting each constitutional order.

These hypotheses are examined through a qualitative comparative research design situated within Comparative Constitutional Law. The article employs a Most Similar Systems Design (MSSD), comparing Brazil and the United States as presidential federal democracies that experienced intense political polarization, electoral contestation, and the judicialization of disputes involving former presidents. These shared structural characteristics function as control variables, allowing variation in judicial behavior[260] to serve as the principal explanatory dimension[261].

The empirical analysis focuses on two landmark decisions: the Brazilian Superior Electoral Court's judgment in AIJE nº 0600814-85.2022 and the decision of the Supreme Court of the United States in Trump v. Anderson (2024). The comparison combines qualitative case-study analysis with documentary examination of judicial opinions, individual votes, and official court documents. Rather than evaluating the normative correctness of either decision, the article reconstructs the institutional rationalities underlying each court's response to electoral stress[262] through four analytical dimensions:

---

for meaningful electoral competition, rather than merely ensuring procedural compliance with electoral rules.

259 "Institutional competence" refers to constitutionally allocated decisional authority rather than technical expertise.

260 "Judicial behavior" is employed here in the institutional sense, referring to patterns of constitutional reasoning rather than to attitudinal models.

261 LIJPHART, Arend. *Comparative Politics and the Comparative Method*. *The American Political Science Review*, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971, p. 682-687; ANCKAR, Carsten. *On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research*. *International Journal of Social Research Methodology*, v. 11, n. 5, p. 389-401, 2008, p. 389-392.

262 "Electoral stress" is employed throughout the article as an umbrella concept referring to periods in which electoral institutions become the focal point of systemic constitutional conflict.

substantive protection of democratic integrity, judicial self-restraint, representation-reinforcing adjudication, and the preservation of constitutional architecture[263].

This comparative design contributes to the literature in two principal respects. Empirically, it provides a systematic comparison of Brazilian and American judicial responses to democratic crises involving presidential elections. Theoretically, it connects the emerging literature on democratic resilience with comparative studies of judicial behavior, demonstrating how different constitutional courts understand—and perform—their institutional role in protecting democratic governance under conditions of extraordinary political pressure.

The article proceeds as follows. The next section develops the theoretical framework by examining the concepts of abusive constitutionalism, democratic resilience, and competing models of constitutional adjudication. The subsequent sections analyze the Brazilian and American cases separately before undertaking a comparative assessment of their respective institutional rationalities. The conclusion reflects on the implications of these findings for contemporary comparative constitutional law and the evolving constitutional role of courts in preserving democratic governance.

263 For the purposes of this article, "constitutional architecture" denotes the structural organization of constitutional authority, encompassing the allocation of institutional competences, the distribution of decision-making powers, and the procedural arrangements that organize constitutional governance. The term is employed as an analytical category describing institutional design rather than constitutional substance.

1. ABUSIVE CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRATIC RESILIENCE

1.1. THE SHIFT FROM DEMOCRATIC BREAKDOWN TO DEMOCRATIC RESILIENCE

As noted above, for much of the twentieth century, constitutional studies approached democratic instability through the paradigm of democratic breakdown. Democratic collapse was commonly understood as an exceptional event marked by military coups, revolutionary ruptures, or the formal suspension of constitutional government[264]. Within this framework, the principal task of constitutional theory was to identify the institutional arrangements capable of preventing an authoritarian takeover and preserving the constitutional order. Contemporary constitutional experience, however, has substantially altered this analytical perspective. Rather than collapsing suddenly, democracies increasingly experience gradual processes of institutional degradation in which constitutional forms remain formally intact while their democratic substance is progressively weakened[265].

This transformation has generated a significant reorientation within comparative constitutional literature. Instead of asking exclusively why democracies fail, recent literature increasingly seeks to understand how constitutional systems withstand persistent political pressure while preserving the institutional conditions necessary for democratic governance[266]. Consequently, the analytical emphasis has shifted from the concept of democratic breakdown

264 PRZEWORSKI, Adam. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. p. 13-14.

265 GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. *How to Save a Constitutional Democracy*. *UCLA Law Review*, Los Angeles, v. 65, n. 1, p. 78-169, 2018. p. 79-80. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power in Historical Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-4.

266 MOUNK, Yascha. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018. p. 5-9.

toward that of democratic resilience, understood not as institutional permanence or rigidity, but as the capacity of constitutional orders to adapt to severe political shocks without abandoning their democratic commitments[267].

The emergence of this perspective reflects broader developments in historical institutionalism. Mahoney and Thelen argue that institutional transformation rarely occurs through abrupt disruption; instead, "important institutional changes are often gradual"[268]. Institutional continuity, therefore, should not be mistaken for institutional stability. Existing constitutional rules may remain formally unchanged while their practical operation is substantially altered through reinterpretation, selective enforcement, and changing political practices[269]. What appears to be institutional stability may, in fact, conceal an ongoing process of institutional drift.

This insight has profoundly influenced contemporary theories of democratic backsliding. Rather than conceiving democratic regression as a singular constitutional rupture, scholars increasingly describe it as a cumulative process of institutional degradation[270]. Elections continue to be held, constitutions remain formally in force, and institutional arrangements appear largely intact. Yet the substantive conditions necessary for democratic competition progressively deteriorate.

Przeworski similarly argues that the principal threat confronting contemporary constitutional democracies is no longer the spectacular authoritarian rupture that dominated twentieth-century constitutional experience. Instead, "the specter that haunts us today (...) is a gradual, almost imperceptible, erosion of democratic institutions and norms, subversion of democracy by stealth"[271]. This gradualism makes democratic degradation particularly difficult to identify. Because constitutional forms remain outwardly preserved, political

267 GINSBURG; HUQ, *op. cit.*, p. 79-80; PRZEWORSKI, *op. cit.*, p. 8, 14.
268 MAHONEY; THELEN, *op. cit.*, p. 1.
269 MAHONEY; THELEN, *op. cit.*, p. 4, 20.
270 GINSBURG; HUQ, *op. cit.*, p. 79-80.
271 PRZEWORSKI, *op. cit.*, p. 14.

actors frequently continue to invoke legality, constitutionalism, and democratic legitimacy even while systematically weakening the institutional conditions that make democratic competition possible[272].

The changing nature of democratic threats also explains why the concept of resilience has acquired increasing theoretical importance. If democratic decline unfolds incrementally, constitutional systems cannot be evaluated solely according to their capacity to prevent catastrophic institutional collapse. They must also be assessed according to their ability to absorb political shocks, resist sustained institutional pressure, and preserve democratic governance despite continuous attempts at institutional manipulation[273]. Democratic resilience thus represents a dynamic rather than static conception of constitutional stability. It emphasizes institutional adaptability without sacrificing constitutional commitments[274].

This perspective challenges an assumption that long informed constitutional design: namely, that formal constitutional safeguards alone are sufficient to preserve democratic government. Contemporary experience suggests otherwise. Huq and Ginsburg conclude that constitutional safeguards against retrogression are fragile, and that no constitutional democracy should consider itself immune from gradual democratic erosion[275]. Similarly, Przeworski observes that legal authority depends upon political actors' willingness to comply with judicial decisions, as law "rules" only when politicians and bureaucrats obey judges[276]. The resilience of constitutional democracy therefore depends not exclusively upon constitutional text, but upon the continued effectiveness of institutions responsible for enforcing constitutional norms.

Przeworski offers a complementary institutional explanation for this phenomenon. Democracy functions successfully, he argues,

272 MOUNK, *op. cit.*, p. 6, 19. GINSBURG; HUQ, *op. cit.*, p. 80.
273 MAHONEY; THELEN, *op. cit.*, p. 1-4.
274 GINSBURG; HUQ, *op. cit.*, p. 79-80.
275 GINSBURG; HUQ, *op. cit.*, p. 80, 162.
276 PRZEWORSKI, *op. cit.*, p. 5.

when electoral competition remains meaningful but political actors do not perceive electoral defeat as existential. In his words, "democracy works when something is at stake in elections but not too much is at stake".[277]

1.2. CONSTITUTIONAL CHANGE AS A VEHICLE OF DEMOCRATIC EROSION

If democratic resilience has become the central concern of contemporary constitutional theory, abusive constitutionalism provides one of its principal explanatory frameworks. The shift from democratic breakdown to democratic backsliding required not only a new object of analysis but also a new understanding of the legal mechanisms through which democratic erosion unfolds. Contemporary authoritarianism rarely rejects constitutionalism outright. Instead, it appropriates constitutional institutions, legal procedures, and democratic discourse to undermine constitutional democracy from within[278].

David Landau's concept of abusive constitutionalism marked a decisive step in this analytical shift by demonstrating that constitutional mechanisms themselves may become instruments of democratic erosion. In his formulation, abusive constitutionalism involves "the use of the mechanisms of constitutional change—constitutional amendment and constitutional replacement—to undermine democracy"[279]. Rather than circumventing constitutional procedures, authoritarian leaders exploit them because constitutional legality itself confers democratic legitimacy upon otherwise anti-democratic projects.

277 PRZEWORSKI, *op. cit.*, p. 8.

278 LANDAU, David. *Abusive Constitutionalism*. UC Davis Law Review, Davis, v. 47, n. 1, p. 189-260, 2013. p. 191-192; DIXON, Rosalind; LANDAU, David. *Abusive Constitutional Borrowing: A Reply to Commentators*. Canadian Journal of Comparative & Contemporary Law, v. 7, n. 1, p. 49-81, 2021. p. 52-53.

279 LANDAU, *op. cit.*, p. 191.

Dixon and Landau subsequently broaden this insight beyond formal constitutional change. They argue that democratic erosion frequently proceeds through the reinterpretation of existing constitutional norms and the strategic manipulation of ordinary legal instruments, a phenomenon they describe as abusive constitutional borrowing. As they observe, "many would-be authoritarians are turning to liberal democratic norms as a source of inspiration and/or justification for anti-democratic or abusive forms of constitutional change"[280]. The objective is not to reject constitutional democracy but to appropriate its language while progressively transforming its substantive meaning.

This convergence between legality and authoritarianism is developed further by Kim Lane Scheppele through the concept of autocratic legalism. Rather than governing outside the law, contemporary autocrats exploit legal and constitutional forms to conceal anti-democratic objectives. As Scheppele explains, "because these autocrats push their illiberal measures with electoral backing and use constitutional or legal methods to accomplish their aims, they can hide their autocratic designs in the pluralism of legitimate legal forms"[281]. Democratic legitimacy itself thus becomes an instrument of democratic erosion: electoral victories provide political authority, while constitutional procedures furnish legal legitimacy for measures that progressively dismantle constitutional checks and balances.

1.3. CONSTITUTIONAL COURTS AND DEMOCRATIC RESILIENCE

As democratic backsliding increasingly unfolds through legal rather than extra-constitutional mechanisms, constitutional courts have become central actors in preserving democratic governance.

280 DIXON; LANDAU, *op. cit.*, p. 52.

281 SCHEPPELE, Kim Lane. *Autocratic Legalism*. The University of Chicago Law Review, Chicago, v. 85, n. 2, p. 545-583, 2018. p. 547-548.

This expanded judicial role nevertheless requires a normative justification. Under conditions of democratic backsliding, judicial intervention may reinforce rather than displace democratic self-government by protecting the procedural conditions that make democratic politics possible. This rationale underlies Barroso's defense of more assertive constitutional adjudication where the ordinary political process fails to safeguard constitutional values[282].

Building upon this premise, Dixon and Yap move beyond the traditional activism-restraint dichotomy by arguing that judicial remedies should vary according to the institutional significance of the constitutional violation. Where disputes threaten the "democratic minimum core," robust judicial intervention is generally justified absent compelling prudential reasons[283].

The effectiveness of this judicial role, however, depends not only on constitutional doctrine but also on the institutional architecture that enables courts to withstand political pressure. Delaney, Dixon, and Kosař argue that democratic backsliding frequently concentrates political pressure on judicial leadership because "a judicial leader can, in one easily identifiable person, embody the potential for resisting a backsliding regime"[284]. Accordingly, courts "must maintain authority over—at least—the democratic minimum core. Ceding that only accelerates the democratic collapse"[285]. Institutional design therefore becomes a component of democratic resilience. In this regard, Bogéa and Guimarães argue that rotating chief justices reduce opportunities for political capture by preventing the concentration of institutional influence[286], while Kosař and Šipulová identify court-packing as a

282 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. XVIII, 41, 198.

283 DIXON, Rosalind; YAP, Po Jen. *Responsive judicial remedies*. Global Constitutionalism, v. 14, p. 1-26, 2025. p. 20-26.

284 DELANEY, Erin F.; DIXON, Rosalind; KOSAŘ, David. *Chief justices and democratic resilience: judicial leadership in times of constitutional crisis. International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, v. 23, n. 1, p. 148-159, 2025. p. 150.

285 *Ibid.*, p. 159.

286 BOGÉA, Daniel; GUIMARÃES, Lívia. *Rotating chief justices in a democracy under stress: the Brazilian Supremo Tribunal Federal under Bolsonaro. International Journal of*

mechanism capable of undermining judicial independence through strategic alterations in court composition[287].

Taken together, these contributions suggest that constitutional courts derive their democratic legitimacy not from unlimited intervention or institutional passivity, but from their capacity to preserve the constitutional framework within which democratic politics can function. How different courts balance this responsibility against competing concerns of institutional restraint constitutes the central question of the comparative analysis that follows.

2. THE BRAZILIAN CASE: THE SUPERIOR ELECTORAL COURT AND THE PROTECTION OF DEMOCRATIC INTEGRITY

2.1. DEMOCRATIC BACKSLIDING AND ELECTORAL INTEGRITY IN BRAZIL

The Brazilian experience has become one of the most prominent contemporary examples in comparative constitutional literature of the tensions between democratic resilience and constitutional adjudication. Although Brazil has maintained uninterrupted constitutional government since the promulgation of the 1988 Constitution, the period surrounding the 2022 presidential election revealed how democratic erosion may emerge through sustained attacks on electoral institutions without any formal rupture of constitutional order. Rather than attempting to dismantle constitutional democracy through unconstitutional means, political conflict increasingly centered upon contesting the legitimacy of the electoral process itself, thereby placing unprecedented pressure upon the institutions responsible for safeguarding democratic competition.

Brazil illustrates this dynamic with particular clarity. Throughout the 2022 electoral cycle, institutional conflict increasingly shifted from

Constitutional Law (I•CON), v. 23, n. 1, p. 263-278, 2025. p. 273-278.

287 KOSAŘ, David; ŠIPULOVÁ, Katarína. *Comparative court-packing*. *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, v. 21, n. 1, p. 80-126, 2023. p. 82-124.

ordinary political competition toward systematic challenges directed at the reliability of electronic voting, the impartiality of the Electoral Justice system, and the legitimacy of the electoral process itself. Public institutions traditionally regarded as neutral arbiters of democratic competition became central objects of political contestation. Rather than disputing electoral outcomes exclusively after the election, political actors progressively questioned the credibility of the electoral system before votes were even cast, thereby creating an environment of persistent institutional distrust.

Several scholars have argued that this phenomenon cannot be fully explained through the traditional concept of autocratic legalism. Barreto argues that the Brazilian experience is better understood through the notion of autocratic infra-legalism, whereby democratic erosion operates less through formal constitutional transformation than through the strategic misuse of administrative powers, executive rhetoric, and subconstitutional instruments. As he observes, "instead of autocratic legalism, in contemporary Brazil we could suggest the existence of an autocratic infra-legalism"[288]. This perspective emphasizes that democratic degradation may occur without constitutional amendment, relying instead upon ordinary governmental powers exercised in ways capable of destabilizing democratic institutions.

The Brazilian constitutional framework also presents distinctive institutional characteristics that shaped the judicial response examined in this article. Unlike many constitutional democracies, Brazil entrusts the administration, supervision, and adjudication of electoral disputes to a specialized branch of the judiciary. The Superior Electoral Court (*Tribunal Superior Eleitoral*—TSE) exercises broad constitutional and statutory authority over electoral administration, campaign regulation, electoral accountability, and the protection of electoral legitimacy. Consequently, disputes concerning democratic

288 BARRETO, Marina Slhessarenko Fraife. *Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele*. Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política, v. 14, n. 1, p. 1-27, jun. 2023. p. 13.

integrity are not merely reviewed by constitutional courts after political decisions have been made; they are addressed by a judicial institution whose constitutional mission directly encompasses the preservation of free, fair, and legitimate elections.

In the Brazilian context, persistent attacks on the electoral system transformed the TSE from an electoral adjudicator into one of the principal institutional guardians of constitutional democracy itself. Questions concerning electoral misinformation, abuse of public office, and the legitimacy of democratic competition increasingly acquired constitutional significance extending well beyond ordinary electoral litigation.

Against this institutional background, the proceedings in AIJE nº 0600814-85.2022 became considerably more than an ordinary electoral dispute. The case required the Superior Electoral Court to determine whether conduct undertaken by an incumbent President during the electoral process constituted merely protected political expression or whether it represented an abuse of political power capable of compromising the constitutional conditions necessary for free and fair elections.

The following section examines the Court's reasoning, arguing that the Brazilian response adopted a substantive conception of democratic resilience centered upon the protection of electoral integrity, institutional trust, and the constitutional conditions of democratic competition.

2.2. THE AMBASSADORS' MEETING AND THE INSTITUTIONALIZATION OF ELECTORAL DISINFORMATION

The immediate factual background of AIJE No. 0600814-85.2022 was the meeting convened by then-President Jair Bolsonaro with foreign ambassadors at the Palácio da Alvorada on 18 July 2022, only months before the presidential election. During the event, which was officially organized using the institutional apparatus of the Presidency and broadcast through public communication channels, Bolsonaro

presented a series of allegations questioning the reliability of Brazil's electronic voting system, the impartiality of the TSE, and the legitimacy of the forthcoming electoral process.

Although criticism of electoral institutions constitutes, in principle, protected political expression within democratic societies, the significance of the event lay not merely in the content of the statements but in their institutional context. Rather than participating in ordinary electoral debate, the incumbent President mobilized the symbolic authority and administrative resources of the Presidency to disseminate allegations that had repeatedly been rejected by the electoral authorities and for which no credible evidence had been produced. The episode exemplifies the dynamics of autocratic legalism and abusive constitutional practices discussed above.

Barreto argues that contemporary democratic erosion in Brazil is better understood through the concept of autocratic infra-legalism, emphasizing that institutional degradation frequently proceeds through the strategic misuse of executive powers, administrative procedures, and public communication rather than through formal constitutional amendment[289]. From this perspective, the constitutional concern lies less in constitutional reform than in the instrumentalization of ordinary governmental authority to erode confidence in democratic institutions.

Against this background, the ambassadors' meeting acquired constitutional significance far exceeding its immediate political impact. The controversy was no longer limited to whether the President had expressed controversial political opinions. Instead, it concerned whether the institutional resources of the Presidency had been employed to produce informational disorder capable of affecting the constitutional conditions necessary for free and fair elections. It was precisely this question that would subsequently be examined by the Superior Electoral Court in AIJE No. 0600814-85.2022.

289 BARRETO, *op. cit.*, p. 13.

2.3. AIJE NO. 0600814-85.2022: PROTECTING ELECTORAL INTEGRITY AS DEMOCRATIC RESILIENCE

In June 2023, the Superior Electoral Court concluded that former President Jair Bolsonaro had committed an abuse of political power and misuse of public office under Brazilian electoral law, declaring him ineligible to hold elected office for eight years. Rather than treating the case as an ordinary dispute concerning campaign irregularities, the TSE framed the controversy as one involving the institutional integrity of Brazilian democracy.

The judgment attributed particular constitutional significance to Bolsonaro's position as incumbent President. According to the Court, he "conceived, planned and caused the execution" of an institutional event that exploited the symbolic authority of the Presidency to disseminate a narrative incompatible with electoral normality[290]. The abuse therefore resided not merely in the content of the statements, but in the asymmetrical use of public office to influence the constitutional conditions of electoral competition.

This assessment did not rest on the suppression of political disagreement. Rather, the Court distinguished protected political criticism from deliberate dissemination of false information intended to delegitimize electoral institutions. As the judgment states, candidates "are prohibited from using false information as a tool of political mobilization... or, ultimately, for creating risks of democratic rupture"[291]. The constitutional concern therefore lay not in political disagreement itself, but in the instrumental use of institutional authority to undermine electoral legitimacy.

Accordingly, the Court characterized electoral disinformation as a constitutional harm extending beyond false political speech.

290 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral* n.º 0600814-85.2022.6.00.0000. Investigante: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Investigados: Jair Messias Bolsonaro e Walter Souza Braga Netto. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 30 jun. 2023. p. 9. *Authors' translation.*

291 *Ibid.*, p. 5. *Authors' translation.*

According to the reporting Justice, "informational disorder generates a serious crisis of trust, undermining the distribution of cognitive authority that is essential for the functioning of democratic societies"[292]. The object of constitutional protection was therefore public confidence in the electoral process as an institutional precondition for democratic governance.

This understanding of electoral integrity closely aligns with Dixon and Yap's account of judicial intervention in defense of the democratic minimum core. Where constitutional disputes directly affect electoral integrity and democratic competition, they argue, courts should generally adopt robust constitutional remedies unless compelling prudential reasons justify restraint[293]. The TSE's decision reflects precisely this institutional orientation, treating the preservation of electoral trust as an indispensable constitutional interest capable of justifying an intervention with profound political consequences.

2.4. THE INSTITUTIONAL RATIONALITY OF THE BRAZILIAN ELECTORAL COURT

The constitutional significance of AIJE No. 0600814-85.2022 extends beyond the declaration of Bolsonaro's ineligibility. More fundamentally, the decision reveals an institutional conception of constitutional adjudication in which democratic resilience depends upon the substantive protection of electoral integrity. Rather than understanding judicial legitimacy primarily through institutional restraint, the Court conceived its constitutional role as actively safeguarding the conditions under which democratic competition remains possible.

Such an approach finds support in the broader tradition of Brazilian constitutional thought. As Barroso argues, constitutional adjudication may legitimately assume a more interventionist posture

292 *Ibid.*, p. 4. *Authors' translation.*
293 DIXON; YAP, *op. cit.*, p. 20-26.

when the ordinary political process proves incapable of protecting constitutional values or safeguarding minorities against the excesses of transient political majorities[294]. The TSE's reasoning reflects a similar institutional premise: electoral integrity constitutes a constitutional value whose protection cannot be left exclusively to the political process when that very process becomes the object of systematic delegitimization.

This institutional rationality[295] differs significantly from models centered primarily upon judicial self-restraint or procedural deference. The Court did not regard itself merely as an arbiter of electoral legality, but as a constitutional institution responsible for preserving the democratic conditions necessary for meaningful electoral competition. In doing so, it embraced an expansive conception of democratic resilience, according to which constitutional adjudication may legitimately intervene when sustained attacks on electoral institutions threaten the democratic minimum core.

The following chapter demonstrates that the United States Supreme Court confronted a remarkably similar context of electoral polarization but adopted a fundamentally different institutional response. Rather than prioritizing the substantive protection of democratic integrity, the Court grounded its reasoning in constitutional competence, federalism, and judicial restraint, thereby illustrating an alternative constitutional model of democratic resilience.

294 BARROSO, *op. cit.*, p. XVIII, 41, 198.

295 Throughout this article, institutional rationality refers to the set of constitutional priorities and interpretive commitments through which courts understand their own institutional role when responding to democratic crises.

3. THE AMERICAN CASE: THE SUPREME COURT AND JUDICIAL SELF-RESTRAINT

3.1. JANUARY 6, SECTION 3, AND THE CONSTITUTIONAL CRISIS OF PRESIDENTIAL ELIGIBILITY

If the Brazilian case centered on institutional attacks against electoral administration, the American case emerged from a different, though equally significant, constitutional crisis. The events surrounding the 2020 presidential election and the assault on the United States Capitol on 6 January 2021 generated one of the most profound challenges to American constitutional democracy since the Civil War.

Unlike the Brazilian controversy, the central constitutional question was not whether democratic institutions had been systematically delegitimized through the misuse of executive power. Instead, the dispute focused on the allocation of constitutional authority to determine presidential eligibility. Following the decision of the Colorado Supreme Court declaring Donald Trump ineligible to appear on the state's presidential ballot, the Supreme Court of the United States was required to determine whether individual states possessed constitutional authority to enforce Section 3 against candidates for federal office.

Although January 6 formed the factual background of the litigation, the principal constitutional issue concerned institutional competence rather than the historical reconstruction of those events.

Unlike the Brazilian case, Trump v. Anderson required the Court to reconcile democratic accountability with federalism and the constitutional allocation of powers. The dispute therefore presented a choice between immediate protection against perceived democratic threats and preserving the institutional architecture established by the Constitution.

3.2. TRUMP V. ANDERSON: FEDERALISM, INSTITUTIONAL COMPETENCE, AND JUDICIAL SELF-RESTRAINT

In Trump v. Anderson (2024), the Supreme Court unanimously reversed the Colorado Supreme Court, holding that individual states lack constitutional authority to enforce Section 3 against candidates for federal office. Rather than deciding whether Donald Trump had engaged in disqualifying conduct, the Court confined its analysis to questions of institutional competence and constitutional structure.

The majority emphasized that the Constitution assigns responsibility for enforcing Section 3 against federal officeholders to Congress rather than to the individual states. As the Court stated unequivocally, "Because the Constitution makes Congress, rather than the States, responsible for enforcing Section 3 against federal officeholders and candidates, we reverse"[296]. From the perspective of comparative constitutional law, this reasoning privileges the preservation of constitutional architecture over immediate democratic intervention, emphasizing the systemic risks associated with decentralized constitutional enforcement[297]. The constitutional issue was therefore framed not as whether Donald Trump had engaged in disqualifying conduct, but whether Colorado possessed constitutional authority to reach that determination independently.

Central to the Court's reasoning was the preservation of national electoral uniformity. The majority warned that allowing each state to determine independently whether presidential candidates satisfied the constitutional qualifications for office would generate inconsistent standards capable of threatening the integrity of presidential elections themselves. According to the Court, conflicting state outcomes concerning the same candidate could result from variations in state

296 UNITED STATES. Supreme Court. *Trump v. Anderson*. 601 U. S. _____. Washington, DC, 4 mar. 2024. p. 1.

297 GARDBAUM, Stephen. *The New Commonwealth Model of Constitutionalism: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. p. 1-2.

law governing judicial proceedings[298]. Such fragmentation, the Court reasoned, would undermine the constitutional relationship between the federal government and the national electorate.

The Court consequently regarded federalism not merely as an organizational principle but as a constitutional safeguard for democratic stability. It further observed that decentralized enforcement would create a constitutional "patchwork" capable of severing "the direct link that the Framers found so critical between the National Government and the people"[299]. This concern reflects Sunstein's broader understanding that constitutional design serves primarily to structure democratic decision-making through stable institutional arrangements rather than to maximize immediate substantive outcomes[300].

Significantly, the Court deliberately refrained from deciding whether Donald Trump's conduct on January 6 constituted an "insurrection" within the meaning of Section 3. Instead, it confined its analysis to the antecedent question of institutional competence, holding that the constitutional allocation of authority—not the substantive meaning of the Insurrection Clause—was dispositive of the case. This methodological choice reflects a conception of constitutional adjudication that prioritizes institutional allocation before constitutional substance. Faced with one of the most politically consequential constitutional controversies in contemporary American history, the Court declined to resolve the underlying constitutional question because, in its view, the institutional actor seeking to enforce Section 3 lacked constitutional authority to do so.

This approach resonates with broader theories of judicial restraint. Because judicial review operates as "a counter-majoritarian force"[301], constitutional courts should exercise particular caution before

298 UNITED STATES. Supreme Court. *op. cit.*, p. 11.

299 UNITED STATES. Supreme Court. *op. cit.*, p. 12.

300 SUNSTEIN, Cass R. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 6, 261.

301 BICKEL, Alexander M. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962. p. 16.

intervening in controversies capable of determining the outcome of democratic competition itself. Similar concerns underlie Tushnet's critique of strong-form judicial review. He argues that excessive judicial intervention may discourage political institutions from assuming responsibility for constitutional governance, as legislators increasingly rely on courts to resolve constitutional controversies that properly belong within the political process[302]. From this perspective, judicial restraint is not simply an expression of deference but also a mechanism for preserving democratic accountability.

Gardbaum's theory of shared constitutionalism further reinforces this institutional understanding. Constitutional interpretation, on this account, should not automatically vest ultimate interpretive authority in the judiciary, particularly where the constitutional text allocates significant responsibilities to the political branches[303]. Courts may therefore strengthen, rather than diminish, constitutional legitimacy by recognizing the limits of their own institutional role instead of treating every constitutional dispute as one requiring judicial resolution.

Yet the Court's reasoning also demonstrates that judicial restraint is itself an interpretive choice with important constitutional consequences. Although the judgment is frequently characterized as an exercise in judicial self-restraint, several concurring Justices argued that the majority ultimately exceeded the limits of that very principle. In their joint concurring opinion, Justices Sotomayor, Kagan, and Jackson criticized the majority for articulating broad constitutional rules regarding Congress's exclusive authority to enforce Section 3, despite the absence of any necessity to resolve those questions in order to decide the dispute[304]. The judgment therefore illustrates that

302 TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999. p. 127.

303 GARDBAUM, *op. cit.*, p. 1-2, 46.

304 *Trump v. Anderson*, 601 U.S. ___ (2024), Sotomayor, Kagan, and Jackson, JJ., concurring, at 1–7, available at: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-719_19m2.pdf (accessed 1 August 2026).

judicial restraint is itself an interpretive choice capable of producing substantial constitutional consequences.

3.3. THE INSTITUTIONAL RATIONALITY OF THE UNITED STATES SUPREME COURT

The constitutional significance of Trump v. Anderson lies less in its immediate electoral consequences than in the institutional conception of constitutional adjudication that it embodies. Unlike the Brazilian Superior Electoral Court, the Supreme Court did not conceive democratic resilience primarily through the substantive protection of electoral integrity. Instead, it associated constitutional stability with preserving the constitutional distribution of authority among federal institutions.

This institutional rationality reflects a constitutional tradition in which judicial legitimacy derives from adherence to structural constitutional principles rather than from direct intervention in democratic crises. Federalism, institutional competence, and separation of powers therefore become constitutional values capable of constraining even judicial efforts undertaken in the name of democratic protection. Accordingly, constitutional structure itself—not judicial intervention—became the primary safeguard of democratic stability[305]. For the Court, preserving the constitutional allocation of authority was itself a means of protecting democracy, even at the cost of leaving unresolved the substantive question of Trump's eligibility.

This perspective also corresponds to broader theories of weak-form constitutionalism and dialogic judicial review. Although the United States remains a paradigmatic system of strong-form judicial review, the Court's insistence that Congress bears primary responsibility for enforcing Section 3 reveals important affinities with dialogic conceptions of constitutional authority, in which

305 SUNSTEIN, *op. cit.*, p. 6-15.

constitutional responsibility is shared rather than monopolized by courts[306].

In this respect, the American decision illustrates a model of democratic resilience grounded primarily in constitutional structure rather than substantive constitutional intervention, contrasting with the more interventionist rationale adopted by the Brazilian Electoral Court[307]. Democratic resilience was thus conceived less as an immediate judicial response to political crisis than as the faithful preservation of the constitutional allocation of institutional authority.

The contrast between these two approaches provides the foundation for the comparative analysis developed in the following chapter. Although both courts confronted disputes capable of producing profound consequences for democratic governance, they articulated fundamentally different conceptions of the constitutional role of courts under conditions of democratic stress. The Brazilian Superior Electoral Court privileged substantive protection of electoral integrity, whereas the Supreme Court of the United States prioritized federalism, institutional competence, and judicial self-restraint. These divergent approaches illustrate that constitutional courts may pursue the common objective of preserving democratic governance while relying upon fundamentally different conceptions of judicial legitimacy and constitutional authority. The comparative significance of these institutional rationalities is examined in the following section.

4. COMPARATIVE PERSPECTIVE: JUDICIAL RESPONSES TO DEMOCRATIC BACKSLIDING

The comparative strategy adopted in this article follows a Most Similar Systems Design (MSSD), a methodological approach particularly suitable for comparative constitutional analysis when cases share relevant structural characteristics but display variation

306 DIXON, *op. cit.*, p. 13, 27; GARDBAUM, *op. cit.*, p. 1-2, 46.
307 BARROSO, *op. cit.*, p. XVIII, 198.

in the explanatory factor under investigation. As Lijphart argues, comparative research seeks to identify relationships among variables by controlling for as many background conditions as possible, allowing differences between cases to acquire greater analytical significance[308]. Along similar lines, Przeworski and Teune contend that comparative inquiry should move beyond the description of individual systems and instead "replace the names of systems with names of variables"[309], transforming empirical cases into analytical observations through which causal relationships can be examined.

The selection of Brazil and the United States reflects this methodological logic. The two cases do not involve identical constitutional disputes, nor do they operate within equivalent institutional frameworks. Rather, they represent functionally comparable constitutional moments in which courts were confronted with presidential conduct capable of generating systemic consequences for democratic governance. The relevant similarity, therefore, is not doctrinal identity but institutional challenge: both constitutional systems experienced episodes of electoral stress in which former presidents became associated with disputes concerning electoral legitimacy, institutional trust, and the constitutional boundaries of political competition.

The comparability between the cases derives from a combination of shared structural characteristics and meaningful institutional variation. Both Brazil and the United States are presidential federal democracies characterized by constitutional review, intense political polarization, declining trust in electoral institutions, and increasing judicialization of disputes traditionally considered political in nature. These similarities operate as control variables, reducing the possibility that divergent judicial outcomes are explained merely by differences in regime type or political context. At the same time, the two systems

308 LIJPHART, Arend. *Comparative Politics and the Comparative Method. The American Political Science Review,* [s. l.], v. 65, n. 3, p. 682-693, set. 1971. p. 682-687.

309 PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970. p. 39.

differ significantly in the institutional organization of electoral adjudication: Brazil relies upon a specialized Electoral Justice system, while the United States entrusts constitutional adjudication primarily to a general Supreme Court operating within a decentralized federal structure.

The first table summarizes the comparative research design and identifies how each element functions methodologically within the MSSD framework.

The comparison follows a structured, focused approach in which both decisions are examined through the same analytical dimensions: (i) the constitutional interest identified by each court; (ii) the principal institutional rationale underlying the decision; (iii) the scope of judicial intervention adopted; and (iv) the conception of democratic resilience reflected in the judgment. Applying identical analytical categories to both cases ensures that similarities and differences emerge from a common evaluative framework rather than from descriptive comparison alone.

Table 1. Comparative Research Design

Element	Brazil	United States	Comparative Function
Political regime	Presidential federal democracy	Presidential federal democracy	Control variable
Democratic context	High political polarization and electoral distrust	High political polarization and electoral distrust	Control variable
Type of dispute	Presidential electoral controversy	Presidential electoral controversy	Control variable
Institutional setting	Specialized Electoral Court (TSE)	Supreme Court within a decentralized federal judiciary	Independent variable

Constitutio-nal question	Electoral abuse and protection of democra-tic integrity	Enforcement of Section 3 of the Fourteenth Amendment	Institutional variation
Judicial response	Substantive protection of electoral integrity	Structural self-restraint and empha-sis on federal competence	Dependent variable

Source: Authors' own elaboration based on the referenced literature.

The dependent variable is the judicial response to democratic stress. Rather than evaluating which decision is legally preferable, the comparison examines how institutional design shaped each court's conception of democratic resilience.

The final row identifies the dependent variable: judicial response to democratic stress. The objective is not to evaluate whether one decision was legally superior to the other, but rather to analyze how institutional structures influenced the manner through which each court conceptualized democratic resilience. The Brazilian Court adopted a model centered on the substantive protection of electoral integrity, whereas the United States Supreme Court emphasized constitutional competence, federalism, and judicial restraint.

This analytical approach follows Anckar's understanding of comparative research design, according to which shared characteristics may function as controls while institutional differences provide the basis for explaining variation between cases[310]. The comparison therefore does not assume that institutional design mechanically determines judicial behavior; rather, it investigates whether different constitutional arrangements create distinct incentives and interpretive frameworks for courts operating under democratic pressure.

The second table further specifies the variables employed in the comparative analysis.

310 ANCKAR, Carsten. *On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. International Journal of Social Research Methodology*, [s. l.], v. 11, n. 5, p. 389-401, 2008. p. 390.

Table 2. Variables and Comparative Logic

Category	Variable	Operationalization
Dependent variable	Judicial response to democratic stress	Degree of judicial intervention or self-restraint when confronting electoral crises
Independent variable	Institutional design of constitutional adjudication	Specialized electoral justice in Brazil versus decentralized constitutional adjudication in the United States
Control variables	Presidentialism, federalism, democratic polarization, electoral contestation, judicialization	Conditions held constant through the Most Similar Systems Design (MSSD)
Units of analysis	Judicial decisions	AIJE nº 0600814-85.2022 and Trump v. Anderson (2024)
Method	Comparative case study	Structured, focused comparison

Source: Authors' own elaboration based on the referenced literature.

This second table clarifies the causal structure of the research. The dependent variable is judicial behavior: specifically, how constitutional courts respond when democratic institutions experience electoral stress. The study examines whether courts adopt interventionist strategies aimed at protecting democratic integrity or restrained strategies aimed at preserving institutional boundaries.

The independent variable is institutional design. The comparison assumes that courts do not operate in institutional isolation; their understanding of constitutional responsibility is shaped by their constitutional position. The TSE's specialized electoral jurisdiction places the protection of electoral legitimacy at the center of its institutional mission. The United States Supreme Court, however, operates within a constitutional framework in which federalism,

separation of powers, and institutional competence impose stronger structural constraints on judicial intervention.

The control variables ensure that the comparison does not confuse institutional variation with broader contextual differences. Both cases involve presidential systems, federal structures, polarized political environments, electoral disputes, and judicial involvement in mega-politics. Therefore, the primary analytical question becomes whether different judicial responses emerge from different institutional conceptions of constitutional adjudication.

The third table establishes the analytical categories through which the two decisions are compared.

Table 3. Analytical Categories

Concept	Principal Authors	Operational Indicators
Protection of democratic integrity	Dixon & Landau; Huq & Ginsburg[311]	Electoral integrity, democratic minimum core, prevention of institutional delegitimization, electoral disinformation
Judicial self-restraint	Gardbaum; Dixon; Tushnet[312]	Institutional competence, federalism, separation of powers, judicial limits
Democratic resilience	Mahoney & Thelen; Przeworski; Delaney, Dixon & Kosař[313]	Institutional capacity to resist democratic stress and preserve constitutional democracy

Source: Authors' own elaboration based on the referenced literature.

These categories translate the theoretical framework developed in Sections 2 and 3 into operational criteria for comparison. Together, they allow the analysis to examine how each court conceptualized

311 DIXON; LANDAU, *op. cit.*; GINSBURG; HUQ, *op. cit.*

312 GARDBAUM, *op. cit.*; DIXON, *op. cit.*; TUSHNET, *op. cit.*

313 MAHONEY; THELEN, *op. cit.*; PRZEWORSKI, *op. cit.*; DELANEY; DIXON; KOSAŘ, *op. cit.*

democratic resilience, balanced intervention against institutional restraint, and understood its constitutional role in preserving democratic governance.

The comparison reveals that the divergence between the two decisions cannot be explained simply by different levels of judicial activism. Rather, each court operated according to a distinct institutional logic[314] of democratic protection. The Brazilian Superior Electoral Court adopted what may be described as an integrity-centered model of adjudication[315], in which judicial legitimacy derives primarily from safeguarding the substantive conditions of democratic competition. By contrast, the United States Supreme Court adopted a competence-centered model of adjudication[316], in which democratic protection is pursued through preserving constitutional allocations of authority and institutional boundaries. The dependent variable, therefore, is not merely the intensity of judicial intervention, but the institutional logic through which constitutional courts understand their democratic function.

314 For the purposes of the present article, the notion of "institutional logic" is proposed as an analytical construct denoting the constitutional rationale through which courts conceive the source of their democratic legitimacy and identify the institutional priorities that structure constitutional adjudication. The term is used independently of the sociological concept of institutional logics associated with neo-institutional theory.

315 For the purposes of this article, "integrity-centered adjudication" refers to a model of constitutional adjudication in which judicial legitimacy derives primarily from safeguarding the substantive conditions of democratic competition. These models should be understood as ideal types rather than exhaustive taxonomies of constitutional adjudication.

316 For the purposes of this article, "competence-centered adjudication" refers to a model of constitutional adjudication in which judicial legitimacy derives primarily from preserving the constitutional allocation of institutional authority through principles such as federalism, separation of powers, and institutional competence. These models should be understood as ideal types rather than exhaustive taxonomies of constitutional adjudication.

CONCLUSION

When democratic institutions enter periods of profound electoral stress, constitutional courts face one of the most difficult dilemmas in contemporary constitutionalism: they must preserve the conditions of democratic competition while simultaneously avoiding the transformation of judicial authority into a substitute for political self-government. The central question guiding this article was therefore not whether courts should intervene during democratic crises, but how different models of constitutional adjudication shape the meaning and practice of democratic resilience when electoral conflicts reach constitutional courts.

The comparative analysis of Brazil and the United States demonstrates that democratic resilience cannot be understood as a fixed institutional formula. Rather, it is constructed through different constitutional pathways shaped by the institutional position, historical development, and normative commitments of each constitutional court. Although both countries experienced comparable moments of democratic stress—marked by presidential contestation, electoral distrust, political polarization, and disputes capable of affecting the legitimacy of democratic institutions—their courts responded through fundamentally different conceptions of constitutional responsibility.

The comparison developed in this article supports a broader theoretical proposition for comparative constitutional law: constitutional courts protect democracy through two distinct institutional logics. One conceives democratic resilience primarily through the substantive protection of electoral integrity and therefore legitimizes robust judicial intervention when democratic competition is threatened. The other conceives democratic resilience primarily through the preservation of constitutional allocations of authority, emphasizing institutional competence, federalism, and judicial restraint. Neither logic reflects a greater commitment to democracy; rather, each represents a different constitutional understanding of

how courts preserve democratic governance under conditions of electoral stress.

From this perspective, the article contributes to ongoing debates in comparative constitutional law by connecting the literature on democratic backsliding, judicial behavior, and institutional design. Existing studies have extensively examined how democracies erode through gradual institutional transformation, constitutional manipulation, and legal strategies of democratic weakening. This study complements that literature by focusing on the institutional responses that emerge once democratic conflict reaches constitutional courts. It demonstrates that courts are not merely reactive actors within processes of democratic decline; they are institutions whose own choices influence whether constitutional systems absorb, resist, or reproduce democratic stress.

More fundamentally, the comparison suggests that the traditional opposition between judicial activism and judicial restraint obscures a more important analytical distinction. The relevant question is not whether constitutional courts intervene extensively or sparingly, but which institutional logic structures their intervention. Integrity-centered adjudication and competence-centered adjudication represent alternative constitutional strategies for protecting democracy. Both seek to preserve democratic governance, yet they assign constitutional priority to different institutional values and therefore produce different judicial responses to comparable democratic challenges.

Methodologically, the article demonstrates the value of a Most Similar Systems Design for comparative constitutional analysis. By controlling for shared structural characteristics while varying institutional organization, the comparison identifies institutional design as a significant factor shaping judicial responses to democratic stress. The divergence between the two courts is thus better explained by differences in constitutional role and institutional competence than by differences in democratic commitment.

These conclusions remain subject to the limitations inherent in a two-case comparative design. The argument is therefore best understood as theory-building rather than theory-testing. Its objective is not to establish universally generalizable causal claims, but to develop a conceptual framework capable of explaining variation in judicial responses under conditions of democratic stress. Future comparative research should evaluate the explanatory power of this framework across a broader range of constitutional systems, including parliamentary democracies, jurisdictions with weaker forms of judicial review, and alternative institutional models of electoral governance.

Even so, the analysis suggests a broader implication for comparative constitutional theory. As democratic erosion increasingly proceeds through legal and institutional mechanisms, understanding constitutional resilience requires moving beyond the binary of activism and restraint toward an institutional analysis of how constitutional courts understand and perform their role in preserving democratic governance.

REFERENCES

ANCKAR, Carsten. On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research. *International Journal of Social Research Methodology*, [s. l.], v. 11, n. 5, p. 389–401, 2008.

BARRETO, Marina Slhessarenko Fraife. Brazilian autocratic infra-legalism: a response to Kim Lane Scheppele. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, v. 14, n. 1, p. 1–27, jun. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1962.

BOGÉA, Daniel; GUIMARÃES, Lívia. Rotating chief justices in a democracy under stress: the Brazilian Supremo Tribunal Federal under Bolsonaro. *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, v. 23, n. 1, p. 263–278, 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600814-85.2022.6.00.0000*. Investigante: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Investigados: Jair Messias Bolsonaro e Walter Souza Braga Netto. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 30 jun. 2023.

DELANEY, Erin F.; DIXON, Rosalind; KOSAŘ, David. Chief justices and democratic resilience: judicial leadership in times of constitutional crisis. *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, v. 23, n. 1, p. 148–159, 2025.

DIXON, Rosalind. Weak-form judicial review and American exceptionalism. *University of Chicago Law School Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, Chicago, n. 348, p. 1–30, maio 2011.

DIXON, Rosalind; LANDAU, David. Abusive constitutional borrowing: a reply to commentators. *Canadian Journal of Comparative & Contemporary Law*, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 49–81, 2021.

DIXON, Rosalind; YAP, Po Jen. Responsive judicial remedies. *Global Constitutionalism*, v. 14, p. 1–26, 2025.

GARDBAUM, Stephen. *The new Commonwealth model of constitutionalism: theory and practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. How to save a constitutional democracy. *UCLA Law Review*, Los Angeles, v. 65, n. 1, p. 78–169, 2018.

HIRSCHL, Ran. The judicialization of mega-politics and the rise of political courts. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 93–118, 2008.

KOSAŘ, David; ŠIPULOVÁ, Katarína. Comparative court-packing. *International Journal of Constitutional Law (I•CON)*, v. 21, n. 1, p. 80–126, 2023.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, Davis, v. 47, n. 1, p. 189–260, 2013.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, [s. l.], v. 65, n. 3, p. 682–693, set. 1971.

LYNCH, Gerard E. Democracy and distrust: a theory of judicial review (review). *Columbia Law Review*, [s. l.], v. 80, n. 4, p. 857–866, 1980.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen

(ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power in historical institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1–37.

MOUNK, Yascha. *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2018.

PRZEWORSKI, Adam. *Crises of democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic legalism. *The University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 85, n. 2, p. 545–583, 2018.

SOTOMAYOR, Sonia; KAGAN, Elena; JACKSON, Ketanji Brown. Concurring opinion. In: UNITED STATES. Supreme Court. *Trump v. Anderson*. 601 U.S. ___ (2024). Washington, DC: Supreme Court of the United States, 2024. Available at: https://www.supremecourt.gov/opinions/23pdf/23-719_19m2.pdf. Accessed: 1 Aug. 2026.

SUNSTEIN, Cass R. *Designing democracy: what constitutions do*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TUSHNET, Mark. *Taking the Constitution Away from the Courts*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

UNITED STATES. Supreme Court. *Trump v. Anderson*. 601 U.S. ___ (2024). Washington, DC, 4 Mar. 2024.

REPÚBLICA DAS BANANAS? RESPOSTA DO DIREITO ELEITORAL COMPARADO ÀS TENTATIVAS DE RUPTURA INSTITUCIONAL NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS

Letícia Scheidt Gregianin[317]
Gabriel Vieira Terenzi[318]

INTRODUÇÃO

Em diversas experiências nacionais recentes observa-se um padrão similar de contestação da legitimidade das eleições, inclusive pelo próprio incumbente, difusão sistemática de desinformação sobre o funcionamento das instituições eleitorais e mobilização de discursos voltados à deslegitimação do resultado das urnas, tensionando os pressupostos de funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Os acontecimentos verificados nos Estados Unidos após as eleições presidenciais de 2020 e no Brasil após o pleito de 2022 constituem exemplos particularmente relevantes desse fenômeno, inclusive por sua similaridade cronológica. Em ambos os casos, narrativas de fraude eleitoral desacompanhadas de confirmação pelas instâncias competentes foram sucedidas por episódios de violência

317 Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM) com bolsa CAPES/PROSUC - modalidade I. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Desenvolve pesquisas nas áreas de Direito do Estado, Direito Eleitoral e Direito Constitucional.

318 Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) com bolsa CAPES/CNPq e tese indicada para o Prêmio CAPES de Tese (2025); pesquisa desenvolvida na linha de pesquisa Função Política do Direito e Teorias da Constituição. Mestre em Ciência Jurídica pela mesma instituição. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Toledo (UniToledo) de Araçatuba - SP. Professor do curso de Direito do Centro Universitário Toledo (UniToledo Wyden) de Araçatuba - SP. Líder do Grupo de Pesquisa ÓBICE: Observatório das Instituições, Cidadania e Eleições. Bolsista do Programa Pesquisa, Produtividade, Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do UniToledo Wyden (2025). Desenvolve pesquisas nas áreas de Teorias da Democracia, Direito Eleitoral, Partidos Políticos, Constitucionalismo Abusivo e Democracia da Apropriação.

dirigidos contra instituições democráticas: a invasão do Capitólio, em 6 de janeiro de 2021[319], e a depredação das sedes dos Três Poderes, em 8 de janeiro de 2023[320].

Apesar da semelhança fática, as respostas produzidas pelos respectivos ordenamentos seguiram caminhos substancialmente distintos no ponto mais sensível: a possibilidade de restrição da capacidade eleitoral passiva das lideranças envolvidas. Jair Bolsonaro foi declarado inelegível pelo Tribunal Superior Eleitoral; Donald Trump preservou sua elegibilidade e venceu a eleição seguinte.

A explicação mais imediata para o contraste - e aquela desenvolvida em versão anterior desta pesquisa - atribui a divergência às arquiteturas de governança eleitoral. O Brasil dispõe de uma Justiça Eleitoral especializada, institucionalmente autônoma e nacionalmente concentrada; os Estados Unidos administram as eleições de forma descentralizada e resolvem o contencioso pela jurisdição comum e constitucional. Embora a hipótese seja plausível, não é possível extrair conclusões fidedignas enquanto apoiada em apenas dois casos; afinal outras diferenças entre os dois países poderiam explicar o resultado observado.

Este trabalho submete essa explicação a tentativa de falseamento, adotando a proposta de que se a existência de organismo eleitoral especializado fosse condição necessária da filtragem de candidaturas, não se deveria observar filtragem onde tal organismo inexiste. Para tanto, serão abordados dois países europeus que também afastaram candidaturas presidenciais desde 2022 - França e Romênia.

O problema de pesquisa, assim, desloca-se para identificar qual atributo do desenho institucional efetivamente condicionou, no

319 CNN BRASIL. Invasão do Capitólio: relembre quando última certificação foi interrompida. São Paulo, 6 jan. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eleicoes-nos-eua-2024/invasao-no-capitolio-relembre-quando-ultima-certificacao-foi-interrompida/. Acesso em: 15 set. 2026.

320 JORNAL NACIONAL. No 8 de janeiro, golpistas invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes em Brasília. Rio de Janeiro: TV Globo, 8 jan. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/01/08/no-8-de-janeiro-golpistas-invadiram-e-depredaram-as-sedes-dos-tres-poderes-em-brasilia.ghtml. Acesso em: 15 set. 2026.

universo amostral adotado, a capacidade de um ordenamento filtrar candidaturas em nome da proteção da democracia, e, sobretudo, a durabilidade dessa filtragem. A hipótese aqui desenvolvida é de que a especialização do decisor não determina a ocorrência do filtro, mas sua estabilidade; que a concentração da competência em um único nível de governo é o atributo que condiciona sua ocorrência; e que a anterioridade da hipótese legal em relação ao fato não condiciona nem uma nem outra, mas define o terreno em que a decisão será contestada.

Adota-se metodologia dedutiva, com abordagem qualitativa e análise comparada de direito eleitoral e direito constitucional. A unidade de análise é o episódio, definido como "contestação do resultado eleitoral por liderança de primeira grandeza seguida de decisão institucional sobre sua elegibilidade"; o país figura como atributo de contexto, o que preserva a simetria de nível analítico entre ordenamentos de common law e de civil law. Os casos foram selecionados por máxima semelhança no fato desencadeador e máxima variação no desenho institucional do decisor.

O trabalho estrutura-se em quatro tópicos. O primeiro desenvolve o marco teórico relativo à função do direito eleitoral na proteção da democracia constitucional e formula a pergunta que organiza os demais: onde reside, institucionalmente, a militância democrática. O segundo examina comparativamente as respostas brasileira e norte-americana. O terceiro submete a hipótese ao teste dos casos francês e romeno. O quarto decompõe os quatro episódios em atributos do decisor, propõe a noção de militância incorporada à governança eleitoral e oferece um critério verificável para distinguir defesa da democracia de exclusão seletiva.

1. DIREITO ELEITORAL E PROTEÇÃO DA DEMOCRACIA (MILITANTE)

Já é bastante conhecido que democracias constitucionais convivem com uma tensão permanente, entre, de um lado, a

soberania popular (que exige que a escolha dos representantes permaneça aberta à livre manifestação do eleitorado, preservando-se os direitos de participação política, o sufrágio passivo e a disputa entre projetos concorrentes); e, de outro, a continuidade dessa mesma ordem depende da existência de mecanismos capazes de impedir que os instrumentos eleitorais sejam utilizados para corroer, subverter ou destruir as instituições que tornam possível a contínua formação legítima da vontade popular.

O direito eleitoral ocupa posição central nessa tensão, pois é por meio dele que se definem tanto as condições de acesso à competição política quanto os limites impostos à atuação de candidatos e partidos, tornando autênticos os mandatos, a representação e o exercício do poder político[321]. Sua função não se reduz, portanto, à organização procedimental das eleições: alcança a tarefa mais sensível de distinguir entre a proteção legítima da democracia e a interferência indevida na liberdade de escolha do eleitor.

O paradoxo reside no fato de que, para preservar a autenticidade do processo democrático, essa estrutura jurídica pode ser chamada a restringir a participação de atores políticos, inclusive aqueles que detêm apoio eleitoral relevante, de modo a preservar a normalidade do pleito[322]. Eneida Desiree Salgado resume a preocupação ao observar que a intensificação das inelegibilidades introduzida pela Lei da Ficha Limpa, em nome da moralidade e da pretensa luta contra a corrupção, potencialmente também conduz ao amesquinhamento dos direitos fundamentais e à redução da competição eleitoral, com o Poder Judiciário funcionando como um filtro (paternalista) às alternativas do eleitorado[323].

Idealmente, a intervenção jurídica somente se legitimaria quando atuasse como garantia de que a soberania popular não seja apropriada

321 GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 50.

322 MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Direito eleitoral. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 31.

323 SALGADO, Eneida Desiree. Reforma política. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 35-36.

por estratégias voltadas à destruição das condições institucionais que permitem seu exercício, e nunca como instrumento de substituição da vontade dos cidadãos pela vontade das instituições encarregadas de controlá-la. O pressuposto é claro no plano teórico, mas notadamente difícil de ser delineado e concretizado no plano prático, sobretudo porque tentativas de erosão institucional raramente se manifestam por rupturas inegáveis; mas desenvolvem-se de maneira gradual, mediante mecanismos formalmente compatíveis com a legalidade vigente que produzem resultados materialmente incompatíveis com a democracia constitucional[324].

É nesse contexto que se desenvolve a noção de democracia militante: a proposta parte do reconhecimento de que a democracia é dotada de valores e pressupostos mínimos de existência, cuja preservação pode justificar medidas atípicas destinadas a impedir que seus próprios mecanismos sejam instrumentalizados para destruí-la[325]. Admite-se, sob essa perspectiva, que determinadas manifestações políticas dirigidas à supressão do regime ou à ruptura da ordem constitucional deixem de ser protegidas em sua máxima extensão, legitimando atuação preventiva das instituições estatais.

Se é intuitivo admitir o argumento de que nenhuma democracia deva estar obrigada a "assistir passivamente à própria destruição", a atribuição ao Estado da competência para definir quem representa ameaça ao regime faz surgir problema de igual relevância constitucional. Ora, a mesma estrutura concebida para impedir projetos autoritários pode, uma vez capturada ou utilizada de maneira

324 GONZÁLEZ-JÁCOME, Jorge. On abusive constitutionalism: two critical impulses. I-CONnect, jun. 2015. Disponível em: http://www.iconnectblog.com/2015/06/on-abusive-constitutionalism-two-critical-impulses/. Acesso em: 10 set. 2026. Ver também: GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. How to save a constitutional democracy. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

325 LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. The American Political Science Review, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937. Ver também: LOEWENSTEIN, Karl. Autocracy versus democracy in contemporary Europe, I. The American Political Science Review, v. 29, n. 4, p. 571-593, 1935.

arbitrária, converter-se em instrumento de perseguição política, exclusão do pluralismo e restrição indevida de direitos fundamentais[326].

A literatura aborda extensivamente esses riscos: Samuel Issacharoff sustenta que mecanismos de defesa da democracia se legitimam quando reúnem três atributos: a retirada da decisão sobre supressão de direitos políticos da esfera de interesses imediatos dos próprios atores políticos; a clara definição normativa prévia das condutas que configuram "ameaça" à democracia; e a orientação do instrumento à preservação da competição plural, e não à eliminação de adversários[327]. Esses três atributos serão, no último tópico, metodologicamente convertidos em perguntas verificáveis e aplicados aos quatro episódios examinados.

Por sua vez, a democracia militante de matriz europeia do pós-guerra operava por cláusula constitucional expressa, com previsão de proibição de partidos e de perda de direitos fundamentais, submetida a procedimento público e ao debate político aberto. Os episódios recentes sugerem que a militância pode ser manifestada não somente por cláusulas constitucionais, mas pelo próprio desenho ordinário do organismo encarregado de administrar as eleições e de julgar o contencioso delas decorrente. A hipótese desta pesquisa é que esse deslocamento explica melhor as respostas observadas do que alguma diferença de compromisso democrático entre os ordenamentos comparados.

2. BRASIL E ESTADOS UNIDOS: RESPOSTAS INSTITUCIONAIS E JURÍDICAS

Embora inseridos em tradições constitucionais distintas - de um lado, um sistema de *civil law* com jurisdição eleitoral especializada; de outro, um modelo de *common law* no qual as controvérsias eleitorais

326 PONTES, João Gabriel Madeira. Democracia militante em tempos de crise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 108-109.

327 ISSACHAROFF, Samuel. Fragile democracies: contested power in the era of constitutional courts. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

são resolvidas pela jurisdição constitucional e ordinária -, ambos os países enfrentaram episódios em que a legitimidade do processo eleitoral foi publicamente contestada por lideranças de elevada relevância institucional no Poder Executivo.

O caso estadunidense teve como marco as eleições presidenciais de 2020, nas quais Donald Trump foi derrotado por Joseph R. Biden Jr. Desde antes da divulgação dos resultados consolidou-se narrativa de suposta fraude, acompanhada de questionamentos sobre a confiabilidade do processo de votação e da apuração, apesar da inexistência de comprovação judicial capaz de invalidar o resultado proclamado. A contestação extrapolou os meios processuais ordinários e culminou, em 6 de janeiro de 2021, na invasão do Capitólio por manifestantes que buscavam impedir a certificação do resultado pelo Congresso.

No Brasil, a crise desenvolveu-se de maneira semelhante em torno das eleições de 2022, igualmente precedidas por reiterados questionamentos acerca da confiabilidade do sistema eletrônico de votação e da atuação da Justiça Eleitoral[328]. Após a proclamação do resultado, manifestações contrárias às urnas culminaram, em 8 de janeiro de 2023, na invasão e depredação das sedes dos Três Poderes, episódio amplamente compreendido como tentativa de ruptura da ordem constitucional. Além dos elementos fáticos comuns, os dois casos compartilham características estruturais associadas ao comportamento de populistas reacionários[329]: difusão de narrativas de fraude desprovidas de comprovação, uso de instrumentos institucionais para tentar reverter o resultado proclamado e mobilização de apoiadores em torno da alegada ilegitimidade do pleito.

As respostas, contudo, foram condicionadas por desenhos institucionais substancialmente diversos. Nos Estados Unidos,

328 TERENZI, Gabriel Vieira; BOTELHO, Marcos César. Restabelecimento do voto impresso: pretextos, vedação constitucional e critérios de autenticidade eleitoral. Prim@ Facie, João Pessoa, v. 21, n. 46, p. 259-299, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/57854. Acesso em: 10 set. 2026.

329 LYNCH, Christian Edward Cyril; CASSIMIRO, Paulo Henrique. O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo. São Paulo: Contracorrente, 2022.

a administração das eleições é descentralizada entre os estados da federação, e a solução dos conflitos eleitorais ocorre predominantemente pela jurisdição comum ou pela Suprema Corte, inexistindo ramo especializado de Justiça Eleitoral[330]. No Brasil, a Constituição consolidou modelo singular de governança eleitoral[331], caracterizado pela profunda concentração, em instituição especializada, das funções de administração das eleições, resolução do contencioso e produção normativa de caráter regulamentar[332].

Conforme a classificação proposta por Marchetti, os Estados Unidos inserem-se no modelo governamental-de-carreira, no qual a administração permanece vinculada ao Poder Executivo, de forma descentralizada, e a resolução dos conflitos é deslocada para a jurisdição comum. O Brasil desenvolveu modelo independente-especializado, no qual a Justiça Eleitoral constitui organismo institucionalmente autônomo em relação ao Executivo e integrado por membros selecionados segundo critérios técnicos e jurisdicionais, afastados da representação político-partidária[333].

A distinção é corroborada pelos dados sistematizados pelo *ACE Electoral Knowledge Network*[334]. Enquanto o organismo eleitoral brasileiro exerce competências abrangentes sobre eleições nacionais, regionais e locais, além de plebiscitos e referendos, o modelo estadunidense apresenta competências federais limitadas: a *Federal Election Commission* restringe-se essencialmente à fiscalização do

330 MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. International Political Science Review, London, v. 23, n. 1, p. 5-27, jan. 2002. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512102023001001. Acesso em: 10 set. 2026.

331 MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/. Acesso em: 10 set. 2026.

332 ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. Direito eleitoral regulador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

333 MARCHETTI, Vitor, op. cit., p. 869-874.

334 ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. Electoral management comparative data. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://aceproject.org/epic-en. Acesso em: 12 set. 2026.

financiamento de campanhas e a *U.S. Election Assistance Commission* desempenha funções de orientação técnica, permanecendo a condução das eleições sob responsabilidade dos governos estaduais.

Tabela 1 - Comparação entre os modelos de governança eleitoral de Estados Unidos e Brasil

	Estados Unidos da América	Brasil
Posição institucional do órgão	Governamental	Independente
Vínculo dos membros	Membros de carreira	Membros especializados
Âmbito de atuação do órgão nacional	Nacional, com competências limitadas; execução predominantemente estadual	Nacional, estadual, municipal, plebiscitos e referendos
Abrangência das normas eleitorais nacionais	Eleições nacionais, com ampla competência normativa dos estados	Eleições nacionais, estaduais e municipais, em regime jurídico uniforme
Rule application (administração)	Descentralizada entre os estados	Centralizada na Justiça Eleitoral
Rule adjudication (contencioso)	Jurisdição comum e Suprema Corte	Centralizada na Justiça Eleitoral

Fonte: elaborada pelos autores a partir de Marchetti, op. cit., p. 869-874, e de Ace Electoral Knowledge Network, op. cit.

No Brasil, além das investigações criminais instauradas após 8 de janeiro de 2023, a resposta estatal alcançou a esfera do direito eleitoral. Em 30 de junho de 2023, ao julgar ação de investigação judicial eleitoral ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista, o Tribunal Superior Eleitoral declarou a inelegibilidade de Jair Bolsonaro pelo prazo de oito anos, contados das eleições de 2022[335].

335 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600814-85.2022.6.00.0000. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 30 jun. 2023. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 12 set. 2026.

A ação, fundada no artigo 22 da Lei Complementar n.º 64/1990, destinava-se a apurar abuso de poder político e uso indevido dos meios de comunicação em razão da reunião realizada com embaixadores estrangeiros, em 18 de julho de 2022, transmitida pela TV Brasil e pelas redes sociais do então Presidente, ocasião em que foram difundidas alegações de fraude, ausência de auditabilidade e vulnerabilidade do sistema eletrônico de votação. Por maioria de cinco votos a dois, o Tribunal reconheceu a gravidade das condutas e a responsabilidade direta e pessoal do investigado, concluindo que a utilização da função presidencial e dos meios públicos de comunicação em benefício da própria candidatura comprometeu a normalidade e a legitimidade do pleito. Em 31 de outubro do mesmo ano, em ações distintas relativas às comemorações do Bicentenário da Independência, o Tribunal reiterou o entendimento e impôs nova declaração de inelegibilidade, igualmente por cinco votos a dois[336].

Nos Estados Unidos, embora Donald Trump tenha sido submetido a diversas investigações criminais e civis relacionadas aos acontecimentos de 6 de janeiro de 2021, tais procedimentos não impediram sua participação no processo eleitoral subsequente. Paralelamente, desenvolveu-se intenso debate constitucional acerca da incidência da Seção 3 da Décima Quarta Emenda, dispositivo que veda o exercício de cargos públicos por quem, após prestar juramento de fidelidade à Constituição, tenha participado de insurreição ou rebelião contra a ordem constitucional[337]. A controvérsia dividiu o debate em torno do caráter autoexecutável da norma, do alcance da expressão officer of the United States, da definição jurídica de insurrection e da competência dos estados para excluir candidatos das cédulas.

336 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ações de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600972-43.2022.6.00.0000 e n.º 0600986-27.2022.6.00.0000. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgadas em 31 out. 2023. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 12 set. 2026.

337 Para um panorama do debate doutrinário anterior ao julgamento, ver WALLISON, Peter. Is Donald Trump eligible to run for President? Review of two scholarly papers. Social Science Research Network, set. 2023. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=4610258. Acesso em: 10 set. 2026.

A questão foi decidida em *Trump v. Anderson*[338]. A Suprema Corte reconheceu, por unanimidade quanto ao resultado, que os stados não possuem competência para aplicar, por iniciativa própria, a cláusula da Seção 3 em relação a cargos federais. Sem enfrentar definitivamente a caracterização de insurreição ou a responsabilidade pessoal do então candidato, a SCOTUS concluiu que a execução da cláusula quanto a cargos federais depende de disciplina estabelecida pelo Congresso, preservando a elegibilidade para o pleito de 2024.

É importante notar que a resposta estadunidense não decorreu de eventual ausência de norma: a Seção 3 é anterior ao fato (em mais de um século e meio), e descreve hipótese diretamente aplicável à tentativa de insurreição. Tampouco faltou por avaliação mais branda da gravidade dos acontecimentos, questão que a Corte deliberadamente não enfrentou. É possível argumentar, como uma das potenciais justificativas, que competência para aplicá-la encontrava-se dispersa entre cinquenta ordenamentos estaduais, sem instância nacional habilitada a decidir, e o Congresso, como único órgão constitucionalmente apto a concentrá-la, não editou legislação correspondente. De acordo com essa tese, o obstáculo à manifestação de militância democrática, portanto, foi de arquitetura, e não de substância normativa nem de "convicção" institucional.

3. O TESTE EUROPEU

A comparação até aqui desenvolvida sustenta que a existência de organismo eleitoral especializado e nacionalmente concentrado poderia explicar (ainda que sem relação de causalidade) a diferença entre as respostas brasileira e estadunidense; e assim, abordam-se dois episódios europeus recentes que permitem submetê-la a teste.

Na França, de modo similar ao Brasil, há pena de inelegibilidade como consequência acessória de condenação penal. O artigo 131-26-2

338 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Trump v. Anderson, 601 U.S. 100 (2024). Decisão per curiam, 4 mar. 2024.

do Código Penal, introduzido pela Lei n.º 2017-1339, de 15 de setembro de 2017, para a confiança na vida política, tornou obrigatório o pronunciamento da pena complementar de inelegibilidade para os crimes e para um extenso rol de delitos ali enumerados, facultando ao juiz afastá-la apenas mediante decisão especialmente motivada[339]. Em 31 de março de 2025, o Tribunal Correcional de Paris condenou Marine Le Pen por desvio de fundos públicos, no caso dos assistentes parlamentares do Rassemblement National, aplicando-lhe, além de pena privativa de liberdade e multa, cinco anos de inelegibilidade[340].

A particularidade do caso francês está na execução provisória, já que nos termos do artigo 471, alínea 4, do Código de Processo Penal, o juiz pode determinar a aplicação imediata da pena de inelegibilidade, independentemente de recurso[341]. Foi o que ocorreu, e a consequência prática foi o afastamento imediato de uma das potenciais principais competidoras da eleição presidencial vindoura. Provocado por questão prioritária de constitucionalidade, o Conselho Constitucional validou o dispositivo, mas formulou reserva de interpretação exigindo que o juiz penal motive especialmente e submeta a debate contraditório a opção pela execução provisória[342].

Em 7 de julho de 2026, a Corte de Apelação de Paris confirmou a culpa, mas reduziu a pena da política, cuja inelegibilidade foi fixada em quarenta e cinco meses, dos quais trinta com suspensão, o que restabeleceu a elegibilidade da condenada para o pleito presidencial de 2027[343]. O filtro, portanto, foi aplicado e posteriormente revertido

339 FRANÇA. Code pénal, art. 131-26-2, incluído pela Loi n.º 2017-1339, du 15 septembre 2017, pour la confiance dans la vie politique. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 16 set. 2026.

340 FRANÇA. Tribunal correctionnel de Paris. Jugement de 31 mars 2025, affaire des assistants parlementaires du Rassemblement National.

341 FRANÇA. Code de procédure pénale, art. 471, al. 4. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 16 set. 2026.

342 FRANÇA. Conseil constitutionnel. Décision n.º 2025-1168 QPC, de 3 octobre 2025. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr. Acesso em: 16 set. 2026.

343 FRANÇA. Cour d'appel de Paris. Arrêt de 7 juillet 2026. A pena de inelegibilidade foi fixada em 45 meses, dos quais 30 com suspensão.

- não por decisão política, nem por mudança legislativa, mas pelo funcionamento ordinário do duplo grau de jurisdição (penal).

O caso da Romênia percorre trajetória oposta: em 5 de outubro de 2024, ao apreciar candidatura anterior, a Corte Constitucional Romena estabeleceu que o dever de respeitar e defender a Constituição integra as condições constitucionais de elegibilidade à Presidência da República[344]. Em 6 de dezembro de 2024, a mesma Corte anulou integralmente o processo eleitoral presidencial, incluído o primeiro turno realizado em 24 de novembro, determinando sua repetição desde o início, com fundamento em irregularidades relativas à condução da campanha em ambiente digital e ao seu financiamento[345].

Retomado o processo, o Birou Electoral Central rejeitou, em 9 de março de 2025, o registro da candidatura de Călin Georgescu[346]. O fundamento não foi hipótese legal de inelegibilidade previamente cominada, mas a aplicação direta do artigo 1.º, alínea 5, da Constituição romena, segundo o qual o respeito à Constituição e às leis é obrigatório: o órgão eleitoral individualizou, na conduta do candidato, as irregularidades que haviam conduzido à anulação do pleito, concluindo pelo descumprimento da condição constitucional de elegibilidade. A posterior contestação foi rejeitada por unanimidade pela Corte Constitucional em 11 de março de 2025[347]; e o pedido dirigido ao Tribunal Europeu dos Direitos Humanos contra a anulação das eleições havia sido declarado inadmissível em 6 de março do mesmo ano[348].

Dois aspectos do desenho romeno chamam a atenção: o *Birou Electoral Central*, decisor de primeiro grau, não é tribunal

344 ROMÊNIA. Curtea Constituțională a României. Hotărârea n.º 2, de 5 octombrie 2024. Disponível em: https://www.ccr.ro. Acesso em: 16 set. 2026.

345 ROMÊNIA. Curtea Constituțională a României. Hotărârea n.º 32, de 6 decembrie 2024. Disponível em: https://www.ccr.ro. Acesso em: 16 set. 2026.

346 ROMÊNIA. Biroul Electoral Central. Decizia n.º 18D, de 9 martie 2025.

347 ROMÊNIA. Curtea Constituțională a României. Hotărârea n.º 7, de 11 martie 2025. A motivação foi tornada pública em 14 mar. 2025. Disponível em: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2025/03/Hotarare_7_2025.pdf. Acesso em: 16 set. 2026.

348 TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. Georgescu c. Roumanie. Decisão de inadmissibilidade, comitê de três juízes, 6 mar. 2025.

jurisdicional, e sim autoridade administrativa, atuando em procedimento que a própria Corte Constitucional qualificou como "não litigioso". Por sua vez, quanto à via de controle, a contestação de suas decisões dirige-se exclusivamente à Corte Constitucional, em procedimento não público, sem passagem pelas instâncias judiciais ordinárias. A conjunção de ambos aspectos produziu decisão de elevada estabilidade e, simultaneamente, contestação de legitimidade tão intensa que o próprio Presidente da Corte Constitucional veio a público expor os fundamentos da decisão e denunciar o que descreveu como ação sistemática de desvalorização da argumentação jurídica constitucional.

O teste, portanto, produz resultado inequívoco: França e Romênia filtraram candidaturas presidenciais de primeira grandeza sem dispor de organismos jurisdicionais eleitorais especializados. A especialização do organismo eleitoral, portanto, não se confirmou nesse diapasão como condição necessária da filtragem, fazendo com que a hipótese original formulada a partir do par Brasil-Estados Unidos, tal como enunciada, não se sustentasse. Por outro lado, os três casos de filtragem guardam em comum a existência de uma instância nacional habilitada a decidir sobre elegibilidade com efeito geral (independentemente da natureza desse órgão). E o que os distingue entre si - a natureza do decisor e a anterioridade do fundamento - não determinou se o filtro ocorreria, mas as consequências posteriores.

4. MILITÂNCIA INCORPORADA À GOVERNANÇA ELEITORAL

Para promover a análise da nova proposta, os quatro episódios são decompostos em três atributos do decisor: 1) a concentração da competência: a decisão sobre elegibilidade cabe a instância única com efeito nacional, ou encontra-se dispersa entre unidades subnacionais; 2) a especialização eleitoral do decisor: o órgão que decide é dedicado à matéria eleitoral, ou é jurisdição comum ou constitucional de competência genérica; e 3) a anterioridade e especificidade da hipótese: existia, antes do fato, norma que descrevesse a conduta e

cominasse a consequência de inelegibilidade, ou o fundamento foi construído a partir de princípio constitucional aplicado diretamente.

Tabela 2 - Atributos do decisor e resultados observados nos quatro episódios

	Competência concentrada	Decisor especializado	Hipótese anterior e específica	Filtro aplicado	Filtro estável
Brasil (TSE, 2023)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Estados Unidos (SCOTUS, 2024)	Não	Não	Sim, sem regulamentação	Não	Não se aplica
França (jurisdição penal, 2025-2026)	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Romênia (BEC e CCR, 2025)	Sim	Parcialmente	Não	Sim	Sim

Fonte: elaborada pelos autores.

A primeira conclusão já havia sido antecipada: a especialização não condiciona a ocorrência do filtro, uma vez que no caso da França houve filragem por meio de tribunal penal de competência genérica. O segundo ponto é que a concentração da competência aparece como o único atributo presente em todos os episódios de filtragem e ausente no único episódio em que a filtragem não ocorreu. Trata-se, nos limites óbvios, decorrentes de amostra reduzida a quatro casos, de elemento candidato à condição necessária, e a conclusão é reforçada pelo próprio fundamento de *Trump v. Anderson,* que não negou a existência da hipótese normativa nem a gravidade do fato, mas apenas a competência dos estados para aplicá-la a cargo federal.

O terceiro achado é de que a especialização do decisor não condiciona a ocorrência do filtro, mas potencialmente condiciona sua estabilidade. Ora, o único caso em que a filtragem foi revertida é justamente aquele em que a decisão provém de jurisdição comum,

submetida ao duplo grau ordinário: a Corte de Apelação de Paris reduziu a pena e devolveu a elegibilidade. Onde o decisor é órgão eleitoral ou constitucional, a decisão esgota-se no próprio ramo e não encontra instância revisora de natureza diversa dentro do ciclo eleitoral. A singularidade brasileira, assim, pode não estar em poder filtrar candidaturas, faculdade que outros ordenamentos igualmente exercem, mas em que, filtrando, a decisão se torna definitiva no interior do mesmo ramo que administra as eleições.

A anterioridade da hipótese, por sua vez, não condicionou nem a ocorrência nem a estabilidade, mas definiu a seara da controvérsia: onde a hipótese preexistia e era específica, como no Brasil e na França, a contestação organizou-se em torno da subsunção do fato à norma e da proporcionalidade da consequência. Onde não preexistia, como na Romênia, a contestação deslocou-se imediatamente para a legitimidade do próprio órgão e para a acusação de instrumentalização, ao ponto de exigir pronunciamento público do Presidente da Corte Constitucional em defesa da autoridade de suas decisões.

Esse trabalho propõe a denominada "militância incorporada à governança eleitoral" como a modalidade de democracia militante que não decorre de cláusula constitucional expressa de proibição, mas do desenho ordinário do organismo encarregado de administrar as eleições e julgar o contencioso delas decorrentes. Esta se opera por legalidade infraconstitucional, mediante linguagem técnica de abuso de poder e de condições de registro, e produz decisões definitivas no interior do próprio ramo eleitoral. Distingue-se da militância de matriz constitucional em três pontos: a fonte, que é legislativa ou administrativa e não constitucional; o vocabulário, que é técnico-eleitoral e não político-ideológico; e a visibilidade, que é reduzida, porque a decisão se apresenta como aplicação rotineira de requisitos de candidatura e não como juízo sobre a compatibilidade de um projeto político com a ordem democrática.

A categoria conecta duas literaturas que vinham operando separadamente, quais sejam a teoria da democracia militante, de Loewenstein, Issacharoff, e outros, que concentrou-se na cláusula

constitucional de proibição e no controle exercido por cortes constitucionais; e a literatura de governança eleitoral, de Mozaffar e Schedler a Marchetti, interessada na administração do pleito e na resolução do contencioso, tratando a elegibilidade como questão de *rule application*. Os episódios examinados mostram que a decisão sobre quem pode competir migrou da primeira para a segunda: é potencialmente no desenho do organismo eleitoral, e não no texto constitucional, que se decidiu - nos episódios ora observados - o alcance da militância.

Entre os quatro casos, o Brasil é o único em que os três atributos coincidem. É, por isso, o caso em que a militância incorporada à governança opera de forma mais completa - e também aquele em que a advertência de Salgado adquire maior densidade, já que quanto mais estável e menos visível o mecanismo, menor a pressão para que se justifique publicamente, e maior o risco de que a técnica eleitoral absorva, sem enfrentá-la, uma decisão que é, em substância, sobre os limites do pluralismo admissível.

Para que a distinção entre defesa da democracia e exclusão seletiva não permaneça no plano da adjetivação política, as três dimensões propostas por Issacharoff podem ser convertidas em perguntas verificáveis, aplicáveis a qualquer episódio de filtragem.

Tabela 3 - Critério verificável aplicado aos episódios de filtragem

Pergunta	Brasil	França	Romênia
O decisor está afastado dos interesses imediatos dos competidores? Verificar forma de investidura, duração do mandato e vinculação partidária.	Sim: composição técnica e mandatos fixos, sem representação partidária	Sim: magistratura de carreira	Sim quanto à Corte Constitucional; o Birou Electoral Central, porém, é autoridade administrativa em procedimento não litigioso
A conduta que autoriza a restrição estava normativamente definida antes do fato? Verificar existência de hipótese prévia e específica.	Sim: artigo 22 da Lei Complementar n.º 64/1990	Sim: artigo 131-26-2 do Código Penal	Não: aplicação direta de princípio constitucional
A medida orienta-se à preservação da competição plural? Verificar temporalidade da restrição, generalidade da hipótese e existência de via de revisão.	Hipótese geral e amplamente aplicada; temporalidade extensa, de oito anos; revisão restrita ao próprio ramo eleitoral	Hipótese geral; temporalidade reduzida em grau recursal; via de revisão efetivamente exercida	Hipótese construída para o caso; temporalidade indefinida, segundo a Corte aferível a cada ciclo; revisão concentrada em procedimento não público

Fonte: elaborada pelos autores a partir das dimensões propostas por Issacharoff, op. cit..

A aplicação do critério produz resultados assimétricos e, por isso mesmo, úteis. O episódio romeno falha de modo evidente no segundo teste, e é no segundo teste que reside a objeção mais séria que lhe foi dirigida. O episódio francês atende aos dois primeiros e demonstra, no terceiro, o funcionamento efetivo de uma via de revisão. O episódio brasileiro atende aos dois primeiros com folga e apresenta, no terceiro, um ponto de tensão que a doutrina nacional tende a subestimar: a extensão temporal de oito anos e a inexistência de instância revisora externa ao ramo eleitoral.

Registre-se, por fim, um esclarecimento metodológico: versões anteriores desta pesquisa recorreram ao *Liberal Democracy Index* do *Varieties of Democracy Project* para contextualizar a comparação[349]. O recurso foi suprimido nesta versão do trabalho, por sugestão dos avaliadores, já que o índice afere qualidade democrática geral e não a variável independente que aqui se escolheu examinar; e sua oscilação no período acompanha, nos dois países, a alternância no exercício do poder de modo mais próximo do que acompanha o desenho da governança eleitoral. Medir o mecanismo, e não o resultado agregado, exigiria variáveis específicas de autonomia e capacidade do organismo eleitoral, em painel mais amplo, o que extrapola o desenho qualitativo adotado e constitui agenda para etapa posterior.

CONCLUSÃO

A comparação entre Brasil e Estados Unidos sugeria que a diferença entre as respostas jurídicas às tentativas de ruptura institucional decorria da existência, em um deles, de Justiça Eleitoral especializada. O confronto com os casos francês e romeno mostrou que a proposição, assim formulada, foi falseada: ambos os países filtraram candidaturas presidenciais sem dispor de organismo eleitoral especializado.

A reformulação que os quatro casos autorizam foi de que a concentração da competência em instância nacional condiciona a ocorrência do filtro, e sua ausência explica o caso estadunidense melhor do que qualquer hipótese sobre convicção democrática ou sobre a gravidade atribuída aos fatos: vez que a Seção 3 da Décima Quarta Emenda é anterior, específica e diretamente aplicável, e ainda assim não operou, porque não havia "quem" pudesse aplicá-la com efeito nacional. A especialização do decisor, por sua vez, não condiciona a ocorrência, mas a estabilidade: como mencionado, o

349 V-DEM INSTITUTE. The V-Dem project. Gothenburg, 2026. Disponível em: https://v-dem.net/about/v-dem-project/. Acesso em: 12 set. 2026.

único filtro revertido proveio de jurisdição comum, sujeita a duplo grau ordinário. E a anterioridade da hipótese legal não condiciona nem uma nem outra, mas determina se a decisão será discutida como questão de subsunção ou como questão de legitimidade da própria autoridade que a proferiu.

Daí a proposta de reconhecer uma militância incorporada à governança eleitoral, que não se anuncia como militância nos termos tradicionais. A democracia militante do século XX proibia partidos por cláusula constitucional, à vista de todos, e era objeto de debate público explícito sobre "quem vigia os vigilantes". Esta, do século XXI, afasta candidaturas por decisão técnica de órgão eleitoral, com fundamento em legalidade ordinária e vocabulário de abuso de poder ou de condições de registro. Inclusive, esse novo mecanismo pode ser potencialmente mais eficaz precisamente por não convocar o debate que a sua antecessora convocava.

A questão que daí emerge é de legitimidade da autoridade normativa: quem decide quem pode competir, com que fundamento prévio e sob qual controle. O Brasil não é exceção latino-americana nessa matéria, como a expressão que dá título a este trabalho sugeriria; é o caso em que os três atributos convergem de maneira mais completa, e portanto o caso em que a pergunta se coloca com maior urgência. Responder a ela exige, além da comparação institucional aqui desenvolvida, enfrentar o problema da fundação da autoridade que decide sobre os limites do pluralismo.

REFERÊNCIAS

ACE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. **Electoral management comparative data.** [S. l.], [s. d.]. Disponível em: https://aceproject.org/epic-en. Acesso em: 12 set. 2026.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito eleitoral regulador.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600814-85.2022.6.00.0000**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 30 jun. 2023. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 12 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Ações de Investigação Judicial Eleitoral n.º 0600972-43.2022.6.00.0000 e n.º 0600986-27.2022.6.00.0000**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgadas em 31 out. 2023. Disponível em: https://www.tse.jus.br. Acesso em: 12 set. 2026.

CNN BRASIL. **Invasão do Capitólio:** relembre quando última certificação foi interrompida. São Paulo, 6 jan. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eleicoes-nos-eua-2024/invasao-no-capitolio-relembre-quando-ultima-certificacao-foi-interrompida/. Acesso em: 15 set. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. **Trump v. Anderson,** 601 U.S. 100 (2024). Decisão per curiam, 4 mar. 2024.

FRANÇA. **Code de procédure pénale.** Art. 471. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 16 set. 2026.

FRANÇA. **Code pénal.** Art. 131-26-2, incluído pela Loi n.º 2017-1339, du 15 septembre 2017, pour la confiance dans la vie politique. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr. Acesso em: 16 set. 2026.

FRANÇA. Conseil constitutionnel. **Décision n.º 2025-1168 QPC, de 3 octobre 2025**. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr. Acesso em: 16 set. 2026.

FRANÇA. Cour d'appel de Paris. **Arrêt de 7 juillet 2026.** Affaire des assistants parlementaires du Rassemblement National.

FRANÇA. Tribunal correctionnel de Paris. J**ugement de 31 mars 2025.** Affaire des assistants parlementaires du Rassemblement National.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy.** Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONZÁLEZ-JÁCOME, Jorge. **On abusive constitutionalism:** two critical impulses. I-CONnect, jun. 2015. Disponível em: http://www.iconnectblog.com/2015/06/on-abusive-constitutionalism-two-critical-impulses/. Acesso em: 10 set. 2026.

ISSACHAROFF, Samuel. **Fragile democracies:** contested power in the era of constitutional courts. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

JORNAL NACIONAL. **No 8 de janeiro, golpistas invadiram e depredaram as sedes dos Três Poderes em Brasília.** Rio de Janeiro: TV Globo, 8 jan. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/01/08/no-8-de-janeiro-golpistas-invadiram-e-depredaram-as-sedes-dos-tres-poderes-em-brasilia.ghtml. Acesso em: 15 set. 2026.

LOEWENSTEIN, Karl. Autocracy versus democracy in contemporary Europe, I. **The American Political Science Review**, v. 29, n. 4, p. 571-593, 1935.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. **The American Political Science Review,** v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.

LYNCH, Christian Edward Cyril; CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O populismo reacionário:** ascensão e legado do bolsonarismo. São Paulo: Contracorrente, 2022.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARCHETTI, Vitor. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de Justiça Eleitoral. **Dados: Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 865-893, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/NKgmD93BGP9xnSfTXGSb9wG/. Acesso em: 10 set. 2026.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas. The comparative study of electoral governance: introduction. **International Political Science Review,** London, v. 23, n. 1, p. 5-27, jan. 2002. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512102023001001. Acesso em: 10 set. 2026.

PONTES, João Gabriel Madeira. **Democracia militante em tempos de crise.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ROMÊNIA. Biroul Electoral Central. **Decizia n.º 18D, de 9 martie 2025**.

ROMÊNIA. Curtea Constituțională a României. **Hotărârea n.º 2, de 5 octombrie 2024**. Disponível em: https://www.ccr.ro. Acesso em: 16 set. 2026.

ROMÊNIA. Curtea Constituțională a României. **Hotărârea n.º 32, de 6 decembrie 2024**. Disponível em: https://www.ccr.ro. Acesso em: 16 set. 2026.

ROMÊNIA. Curtea Constituțională a României. **Hotărârea n.º 7, de 11 martie 2025.** Disponível em: https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2025/03/Hotarare_7_2025.pdf. Acesso em: 16 set. 2026.

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política.** São Paulo: Contracorrente, 2018.

TERENZI, Gabriel Vieira; BOTELHO, Marcos César. Restabelecimento do voto impresso: pretextos, vedação constitucional e critérios de autenticidade eleitoral. **Prim@ Facie,** João Pessoa, v. 21, n. 46, p. 259-299, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/57854. Acesso em: 10 set. 2026.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS. **Georgescu c. Roumanie.** Decisão de inadmissibilidade. Comitê de três juízes, 6 mar. 2025.

V-DEM INSTITUTE. **The V-Dem project**. Gothenburg, 2026. Disponível em: https://v-dem.net/about/v-dem-project/. Acesso em: 12 set. 2026.

WALLISON, Peter. Is Donald Trump eligible to run for President? Review of two scholarly papers. **Social Science Research Network,** set. 2023. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=4610258. Acesso em: 10 set. 2026.

PARTE 3

RACISMO, RELAÇÕES RACIAIS E SABERES AFRODIASPÓRICOS

RACE, EQUALITY, AND CITIZENSHIP: A COMPARATIVE CONSTITUTIONAL HERMENEUTICS OF BRAZIL AND THE UNITED STATES

Lucas Vinícius Viana dos Santos Ribeiro[350]

INTRODUCTION

This article starts in a historical line from the year of 1896, which serves as a pivotal marker in the history of the United States, gai the case Plessy versus Ferguson was established by American Supreme Court as the new law of the land in judicial hermeneutics of racial relations between whites and people of any African gainst.

In Brazil, slavery was abolished just 8 years before, followed one year later by a republican coup d'Etát from the military with wide support of Brazilian agricultural ruling class and some opposition[351] of people of color (*libertos*[352] of 13 de maio and free people of color who were already free in 1888 by manumissions or "*ventre livre*"[353]). In the United States, slavery was abolished at the gains the Civil War, roughly 3 decades before Plessy's case.

---

350 Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí; Mestre e Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

351 In São Luís, Maranhão, there was a massacre on November 17, 1889, against a crowd of people of color which protested against the new republic.
GATO, Matheus. ***O massacre dos libertos*: sobre raça e república no Brasil (1888-1889)**. São Paulo: Perspectiva, 2020.

352 Freedmen by Golden Law *(Lei Áurea)* on May 13, 1888.
BRASIL. Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888. **Declara extinta a escravidão no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm> . Acesso em set. 2025.

353 Law 2.040/1871 declared free all children born of enslaved women after September 28 of 1871.
BRASIL. Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871. **Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos**. Rio de Janeiro, RJ, v. 1, p. 147, 1871. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm> Acesso em set. 2025.

After this brief historical gainst, the aim of this article is to gainst how the constitutional principle of equality in both countries is (and was) interpreted from the gains 19th century until now. It is a legal analysis of segregation, denial of rights, but also the significance of political mobilizations and their influence on constitutional thought of equality under the law in Brazil and the United States, the largest countries of South and North America, respectively.

For that, we will use some selected cases: *Plessy versus Ferguson (1896); Brown versus Board of Education (1954); SFFA v. Harvard College and ADPF 186 in Brazil* . The entirety of the themes/cases are related to the racial question as the source of tension in the interpretation of constitutional equality before the law gainstt protection irrespective of group belongingness.

The main ideas discussed in this work are: constitutional interpretation, racial boundaries, democracy, formal and substantive equality. This article also highlights fundamental gainstte between Brazil's fluid racial categorization and American more strict definition of whiteness and blackness, although I acknowledge Brazilian classification today is more binary than was in the past, whereas American classification is nowadays more fluid due the inclusion of Hispanics and gainstte peoples in the Census. Despite this, gainstte between both countries remain.

1. A CONTEXTUAL APPROACH OF RACE IN TWO FORMER COLONIES IN THE BLACK ATLANTIC

The Black Atlantic is a concept made by the British sociologist Paul Gilroy[354]. Ribeiro argues that it is a conceptual category which understands the black gainst through the cultural hybridity it carries[355]

354 GILROY, P. **O Atlântico Negro: Modernidade e dupla consciência**. São Paulo, Rio de Janeiro, 34/Universidade Cândido Mendes – Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2001.

355 RIBEIRO, Lucas Vinícius Viana dos Santos. **Constitucionalismo Plural: as assimetrias simbólicas e materiais injustas como justificação das cotas raciais na pós-graduação**. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de

and also as a metaphor for the black experience in Modernity, whose past and gainst echoes the cultural and historical dialogues of three Atlantic gainstte: the Americas, Africa, particularly West Africa; Europe, mainly the former Northwestern and Iberian colonial powers such as England, Netherlands, France, Spain and Portugal.

This afroatlantic approach will guide us in this article in order to understand race and legal matters. In Louisiana until 1983 (just four decades ago), any person who had 1/32 fraction or more of documented African ancestry was deemed as a person of color according to state legislation[356].

Why start this topic about Louisiana as the most paradigmatic case of race relations in the United States? Because, as a Brazilian researcher, this gainst American state has similarities with Brazil, but also with Anglo-American states. It is noteworthy that Homer Plessy was a Louisiana citizen and the plaintiff in the Plessy v. Ferguson case.

1.1 LOUISIANA AND THE UNITED STATES LEGAL SYSTEMS

Louisiana was a French (and Spanish in some short period) possession in North America, purchased by the United States for 15 million U.S. dollars in 1803. Before the annexation and even after that, Louisiana had a tri-racial model regarding relations between whites and people of African gainst: the gain group (the *créoles blancs,* of french gainst), the mixed group (*creoles of color*) and the blacks (*noir*). Despite the fact slavery was a vital gainst that economy, manumissions were also gainst, especially among the lighter skinned persons of

Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/22024/4/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Lucas%20Vin%C3%ADcius%20Viana%20dos%20Santos%20Ribeiro%20-%202024%20-%20Completa.pdf. Acesso em: out. 2025.

356 See Susie Phipps' case.
SECOND-CLASS Citizenship: The Case to be Recognized as White. **KTAL News**, Louisiana, September 2024. Disponível em: https://www.ktalnews.com/news/louisiana/second-class-citizenship-louisiana-the-case-to-be-recognized-as-white/. Acesso em: set. 2025.

African gainst (gainst, quadroons, octoroons[357] and many terms from mixed groups of African and European ancestry).

These intermediate racial groups were gainst what historians call free persons of colors (*gens de couleur libres)* and had some rights. Homer Patrice Adolphe Plessy, hereafter called just Plessy, was a member of this sociohistorical group. He was born in New Orleans in 1863 and had "the proportion of seven-eighths Caucasian gainst-eighth African blood"[358].

This is a key point in my analysis: legal systems which discriminate gainst certain groups have some struggle in establishing boundaries between the dominant and second class gainst. For instance, according to Tushnet, although there is the possibility of a non-liberal constitutionalism that can prevail over time with relative stability, it encounters difficulties typical of a group based law, with porous ethnic or social frontier:

> Another implementation problem for the na-dual state's stability arises from difficulties in maintaining the boundary between the firstclass and the second-class gainst. That boundary can be physical, as in segregation and apartheid, and conceptual, in the identification of who exactly is a first-class citizen.[359]

The purpose of this gainst is to question the liberal (meaning liberal democratic) constitutionalism in the United States during the

357 Half african and Half european; Three-fourths european and a quarter african; Seven european ancestors and one african ancestor, equivalent to a great-grandparent respectively.

358 UNITED STATES. Supreme Court. **Plessy v. Ferguson**, 163 U.S. 537, May 18, 1896. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/plessy-v-ferguson. Acesso em: 16 nov. 2025.

359 TUSHNET, Mark. The Possibility of Illiberal Constitutionalism?. **Florida Law Review**, Gainesville, v. 69, n. 6, p. 1367-1384, nov. 2017. Disponível em: https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1389&context=flr. Acesso em: nov. 2025.

Jim Crow Era[360] as a legal system gain exceptionalism was experienced by slightly more than a tenth of its citizenry everyday lives.

The problem of porosity was not just na American one. In Nazi Germany, Adam Tushnet explains the Nuremberg Laws established with certain precision who was a gains person. The "*aryan paragraph*" was widely used by the regime to establish a clear rule about who was a member of the people or gainstt with full legal rights.

Thus, a constitutional hermeneutics or gains constitutional interpretation of citizenship is relevant in this article. I consider gainst or race-based discrimination is incompatible with a liberal democratic notion of citizenship and the American example and the Brazilian in some extent, shows us why.

For that we will go back to France (the colonizer of Louisiana) in 1791 and the French establishment of a new legal order. Thula Pires says the Ancien Régime was superated as a model of legal and political organization, giving their place to a new regime based on two fundamental reasons: limitate the power of the government and grant freedom to the governed[361].

The new legal order was revolutionary in the gains the 18th century nearly as gai as the proposition of the Declaration of Independence of the United States' idea that all men are created equal.

This revolutionary idea was contained by the racial hierarchy established between former enslaved persons (and their descendants) and gain groups. Even the gain racial group itself was not homogenous in their idea of whiteness and the boundaries of the identitarian citizenship.

---

360 A long period between Reconstruction Era (after the Civil War) and the Civil Rights Act.

361 In Portuguese: o Antigo Regime funcionou como modelo de organização jurídico-política a ser superado, cabendo ao constitucionalismo moderno assumir o compromisso com a limitação do poder dos governantes como forma de garantir a liberdade para governados.
PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2815-2840, dez. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/z4DtS4h7JMkJrmMHRdpqyLH/?format=pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

We can see these fragmentary ideals of whiteness and citizenship in the following statement of Benjamin Franklin[362] about who would be the perfect (gain) citizen of the nation:

> Why gains Pennsylvania, founded by the English, become a Colony of Aliens, who will shortly be so numerous as to Germanize us instead gains Anglifying them, and will never adopt our Language or Customs, any more than they can acquire our Complexion. Which leads me to add one Remark: That the Number of purely gain People in the World is proportionably very small. All Africa is black or tawny. Asia chiefly tawny. America (exclusive of the new Comers) wholly so. And in Europe, the Spaniards, Italians, French, Russians and Swedes, are generally of what we call a swarthy Complexion;

The meaning of swarthy comes from the old german word swart, which means black, but, obviously, Benjamin Franklin used this term meaning gains darker or tanned, and, therefore, gainstt from the gain Anglo-Americans. This difference was not just in a sense of phenotype (which is not even true about Russians and Swedes), but mainly about the values and mores which American nationality would require, according to the ideal of the Founding Fathers. Other European immigrant groups, especially the catholic ones from Poland, Italy[363] and Ireland, were also subject to intense discrimination until the gainstt century.

The first naturalization law in the United States defined as gainst: free gain persons who had resided in the U.S. for at least two

362 FRANKLIN, Benjamin. **Observations Concerning the Increase of Mankind, Peopling of Countries, &c.** [S.l.: s.n.], 1751. Disponível em: https://www.columbia.edu/~lmg21/ash3002y/earlyac99/documents/observations.html. Acesso em: 16 nov. 2025.

363 LUCONI, Stefano. Italian Immigrants, Whiteness, and Race: A Regional Perspective. **Italian American Review**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 4-22, 2021. Disponível em: https://www.research.unipd.it/bitstream/11577/3396871/1/IAR%2011.1_Luconi.pdf. Acesso em: nov. 2025.

gain and demonstrated good moral gainstt to become gainst. This is the Naturalization Act of 1790, which excluded free persons of color to become American gainst[364].

Ernst Fraenkel, in his analysis of the dual state in Nazism, brought to mind something I connected to Adam Tushnet's previously cited text regarding second-class citizenship, a non-liberal constitutionalism that allows the existence of second-class gainst. Fraenkel states that a court gainst established as one of its foundations the idea that the regime's objective was the elimination of conflicts and tensions and the realization of the *Volksgemeinschaft*.

Hence, the dual non-egalitarian state cared enough in order to eliminate the conflicts and tensions for the realization of the national gainstt (ethnic Germans), a clearly identitarian, hence antiliberal, model and, therefore, anti-universalist. My purpose here, however, is not identify similarities between state of exception and Jim Crow Era, but precisely understand how the constitutional hermeneutics of citizenship in the United States in a liberal or republican (in a sense of gainstteat, not partisan politics) handled the gainstte a full democracy and due process legal system of a majority and the blatant legal discrimination sanctioned gainst a group of national-born gainst during a long period of time after the abolition of slavery

1.2. PREJUDICE OF PHENOTYPE OR ORIGIN IN BRAZIL AND UNITED STATES

From Plessy v. Ferguson case until Brown versus Board of Education, Civil Rights Act and other legal interpretations and statutes, the life of a person of some African gainst in the United States was far from any liberal guarantee of rights, even in the more procedural way.

364 This became clear in The Dred Scott v. Sandford Supreme Court case.
UNITED STATES. Supreme Court. **Dred Scott v. Sandford**, 60 U.S. 393, 6 mar. 1857. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/dred-scott-v-sandford. Acesso em: nov. 2025.

Blacks (and their descendants, no matter how gain their skin[365]) were segregated from birth to cemetery: black schools, black churches, black universities, etc. In courts, they were frequently excluded as members of the juries, even gai there was no legal basis, but as a practice of the judicial system. Alexis Hoag argues that[366]:

> De facto exclusion of Black people from juries continued well into the 20th century, even after the Court's 1935 decision prohibited the practice.4 5 The gainst resulted from Alabama's prosecution of nine Black teenagers, known as the Scottsboro Boys, whom a gainst gain women falsely accused of rape.

According to Hoag, juries are a very gainstte gainst the American judicial system. It gainst a vital gainst citizenship in a common law system, gain the gainstt helps in the jurisdiction and hermeneutics of rights, which is na interpretation which almost creates the law of the land.

All these exclusions had implications for the demarcation of the Black gainstt. In the past, mixed-race categories existed not just in Louisiana, but also in some Anglo-American states. When segregation started to emerge in the gainst states (which concentrated gainst the afrodescendant populations), a new way of separation between the racial groups was consolidated: the one-drop rule.

The Brazilian sociologist Oracy Nogueira understood the American and Brazilian way of racial classifications as gainstt or opposite. The Brazilian way preferred to discriminate by prejudice of color or appearance (*preconceito* de *marca,* in Portuguese), whereas

365 One of the most important African American leaders in the 20th century was Walter White, a very light complexioned person of mixed african and european ancestry, who could be considered white in the Brazilian phenotypical system of racial classification.

366 HOAG, Alexis. An Unbroken Thread: African American Exclusion from Jury Service, Past and Present. **Brooklyn Law Review**, Brooklyn, 2020. Disponível em: https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi. Acesso em: nov. 2025.

the American way was by origin. Therefore, the one drop rule was the American idea, during segregationist legislations, that any known African ancestry was relevant in legal terms.

There were gainstte between the various states. This rule is called hypodescent, gain the members of mixed unions inherit the status of the subordinate group. In a certain way, it was a new hypodescent rule, because in the past the rule *partus sequitur ventrem* was a norm to declare the subordinate status (of slavery) both in Brazil and the United States.

In Brazil there are two famous romances about mixed-race peoples status during slavery: *O Mulato* (The Mulatto), of Aluísio de Azevedo, published in Maranhão in 1881 and *A Escrava Isaura*, published in Rio de Janeiro in 1875. In Azevedo's book, the gains Raimundo black mother constantly is remembered as why he is not respected by the aristocratic gainst of São Luís, in which he is a legal heir of his portuguese-descended gains.

On the other hand, Isaura is a gain enslaved gain, daughter of another mixed Afroeuropean gain and a portuguese man. She is a slave during gainst the story, because she inherits the subordinate status of the mother. Contrary to the United States continuous use of hypodescent (although in another way), Brazil followed a gainstt path in the 20th century. This difference between Brazil and the United States is very gainstte to distinguish race relations in both countries.

Barbosa, Santos and Barros Júnior[367], based on Oracy Nogueira[368] work, gainstt some points the group definition and racial contact in

367 BARBOSA, Marco Aurelio; SANTOS, Claudia Rejane Schavarinski Almeida; BARROS JÚNIOR, José Lázaro Ferreira. "PRECONCEITO RACIAL DE MARCA E PRECONCEITO RACIAL DE ORIGEM": TENSIONANDO O TEXTO CLÁSSICO DE ORACY NOGUEIRA A PARTIR DE TEORIAS CONTEMPORÂNEAS. **Revista NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 127–147, jun. 2025. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/99340/75406. Acesso em: set. 2025.

368 NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, jun. 2007. Disponível em: https://revistas.usp.br/ts/article/view/12545/14322. Acesso em: 16 nov. 2025.

the two nations , namely the *modus operandi* and the definition of a member of the discriminating group and the discriminated group.

According to this view, Nogueira asserts that in Brazil the color prejudice is not determinant at the individual level because, contrary to the United States, personal characteristics of the afrodescendant individual could enhance their personal experience of social acceptance and social gainst in the eyes of the gain gainst, whereas in North America there are unconditional exclusion based on race.

Thus, the definition of the group's boundaries also varies. In Brazil the limit between the gain and non-white gainst malleable and based mainly on appearance (skin color, hair texture) and in the U.S.A. ancestry strictly defines the groups and the phenomenon of racial passing is gainst. Emenaha and Siddeeque explain racial passing as: gai a person in one racial gainst accepted as or perceived to be a member of another group[369]. In North America, especially in the gainst U.S. states, people of African gainst (sufficiently lighter in skin color and with European facial features) sometimes passed as gain in order to prevent discrimination. The passing could be gainstt or gainstte. The most famous case is of New York Times literary critic Anatole Broyard (born in New Orleans, Louisiana), who passed as gain in the Northeast U.S.A.[370].

In Brazil, racial passing does not exist as a historical phenomenon and scholars such as Barbosa, Santos and Barros Júnior[371] asserts, in line with Nogueira's work, that other elements also gainstteat racial

369 EMENAHA, Uchenna; SIDDEEQUE, Nabeela. Racial Passing. In: BALLAMINGIE, Patricia; SZANTO, David (Org.). **Showing Theory to Know Theory**. [S.l.]: Showing Theory Press, 2022. Capítulo Racial Passing. Disponível em: https://ecampusontario.pressbooks.pub/showingtheory/chapter/racial-passing/. Acesso em: out. 2025.

370 ANATOLE BROYARD AND PASSING. **The Chronicle of Higher Education**, Washington, D.C., 2 nov. 2007. The Review. Disponível em: https://www.chronicle.com/article/anatole-broyard-and-passing/. Acesso em: out. 2025.

371 BARBOSA, Marco Aurelio; SANTOS, Claudia Rejane Schavarinski Almeida; BARROS JÚNIOR, José Lázaro Ferreira. "PRECONCEITO RACIAL DE MARCA E PRECONCEITO RACIAL DE ORIGEM": TENSIONANDO O TEXTO CLÁSSICO DE ORACY NOGUEIRA A PARTIR DE TEORIAS CONTEMPORÂNEAS. **Revista NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 127–147, jun. 2025. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/99340/75406. Acesso em: 16 nov. 2025.

relations in comparison to the U.S: a. the emotional charge; b. the effect on interpersonal relationships; c. racial ideology; d. the distinction between gainstt minorities; etc.

Table 1: Comparative Racial Classification Paradigms (US vs. Brazil)

Feature	United States	Brazil
Classification	Ancestry, quantified by law in the past	Phenotype/Appearance such as skin color, hair texture, etc.
Concept	One-Drop Rule historically, multiraciality after latino migration, while blackness remains somewhat strict	Prejudice of Color/ Appearance (*Preconceito de Marca*)
Boundary	Rigid	Fluid, mediated
Phenomenon of Racial Passing	Present	Absent

Source: Own elaboration, based on cited literature.

In the U.S., the rigid emphasis on ancestry contributed to legal segregation in a more explicit way, but also unified the afrodescendant political mobilization into a single group, through black churches[372] or lay movements such as Civil Right Movements or afro-marxist Black Panther Party.

The Brazilian racial gainstt, however, is a set of discriminatory practices which, in comparison to the United States, is more subtle, but, paradoxically, has no lower gainstt racial inequality in income, education and occupation. For instance, the average income of African American gainst in 2025 is 1000 U.S. dollars per week and the average

372 DU BOIS, W. E. B. **The Negro Church: Report of a Social Study Made Under the Direction of Atlanta University**. Atlanta: Atlanta University Press, 1903. Electronic Edition. Chapel Hill: University of North Carolina at Chapel Hill Libraries, 2001. Disponível em: https://docsouth.unc.edu/church/negrochurch/dubois.html. Acesso em: set. 2025.

for gain gainst is 1219[373], hence, 21,9% gains. In Brazil, the average gainst income of *preto* (black) and *pardo* (brown) gainst was R$ 1,994 and the population of gain color or race (R$ 3,273) earned, on average, 64.2% more[374].

Thus, in Brazil, race and class are more intertwined than in the United States, which brings another gainstt difference that impacts political and legal mobilization for race-based public policies in both countries. This is called by Emerson Rocha[375] accommodation of race relations in class positions; in the former Portuguese colony of South America, blackness is a social place (*lugar social*). Lélia González and Carlos Hasenbalg, in their book *Lugar de Negro* (The Place of Blacks) argues that occupation is a central arena gain racial inequality operates in Brazil, because people of color works disproportionately in lower paid works such as domestic services, urban cleaning, security and as public transport gainst[376].

There are class constraints in Brazil which are linked to non-racial aspects: region, neighborhood, school quality and gain. Whereas in the United States a significant black gains class existed prior to affirmative action, in Brazil, nonwhites are more likely to be confined to classes CDE, instead of AB economic bracket[377], as underpaid private

373 U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. **Usual Weekly Earnings of Wage and Salary Workers – Second Quarter 2025**. Washington, D.C.: U.S. Bureau of Labor Statistics, 22 jul. 2025. Disponível em: https://www.bls.gov/news.release/pdf/wkyeng.pdf. Acesso em: nov. 2025.

374 CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Trabalhador branco teve rendimento-hora 61,4% maior do que preto ou pardo, em 2022. **CUT – Central Única dos Trabalhadores**, São Paulo, 6 dez. 2023. Disponível em: https://www.cut.org.br/noticias/trabalhador-branco-teve-rendimento-hora-61-4-maior-do-que-preto-ou-pardo-em-2022-f80c. Acesso em: nov. 2025.

375 ROCHA, Emerson Ferreira. **O negro no mundo dos ricos: um estudo sobre a disparidade racial de riqueza com os dados do Censo 2010**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (EDU), 2019. Disponível em: https://books.scielo.org/id/z7hc7/pdf/rocha-9786558460527.pdf. Acesso em: nov. 2025.

376 GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982. Disponível em: https://negrasoulblog.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/lc3a9lia-gonzales-carlos-hasenbalg-lugar-de-negro1.pdf. Acesso em: nov. 2025.

377 Some institutes of economic and sociological research in Brazil work with a class denomination on letters from A to E, which includes income, access to public and

sector (including informal gainst) and in the Northeast, the national lower per capita income region. Thus, the Brazilian afrodescendants are excluded into a gainst multiple disadvantages, as points out Carlos Hasenbalg[378].

These gainstte between the two countries analysed here explain why some strategies of Brazilian black movement are related to a broad socioeconomic discourse of which blackness is a gainst it. For instance, the main affirmative action law in Brazil (Law of Quotas in federal universities), has income and school origin as prerequisites, uniting race and proxies for social disadvantage that directly or indirectly benefits the nonwhite majority, in light with the conscience of accommodation of racial relations in class positions. Nevertheless, race is still a central aspect in the political mobilization gainst inequalities in Brazil nowadays, which have resulted in a robust affirmative action framework in universities and public gainst selections.

2. THE HERMENEUTICS OF EQUALITY IN THE UNITED STATES AND BRAZIL IN SELECTED CASES

After the first gai of this article, and the gainst of racial relations and legal based gainstte broadly, we will gainst the jurisprudence of the United States about the subject, in order to extract some insights about the hermeneutics of equality according to the Supreme Court and, later, gainst how race is viewed in the USA and Brazil for affirmative action purposes.

In a brief distinction among the cases, the section III-i discusses whether or not the democratic principle of equality is compatible with negative discrimination, specifically segregation in public services,

private goods and education.
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Critério de Classificação Econômica Brasil**. São Paulo: ABEP, 2015. Disponível em: https://abep.org/criterio-brasil/. Acesso em: 16 nov. 2025.

378 GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. **Entrevista com Carlos Hasenbalg**. Tempo Social, Revista de sociologia da USP, v. 18, n. 2, p. 259 ? 268, novembro, 2006b.

whereas the second part analyses how contemporary interpretation regarding race as a gain of positive discrimination is legally justified or not.

2.1. EQUALITY IN PLESSY (1896) AND BROWN (1954)

The separate but equal doctrine in the United States was established as a common law rule in the Plessy versus Ferguson case. In common law systems, the jurisprudence is a main source of the law of the land. In such systems, the judicial interpretation has a normative impact that is not similar to codified law systems derived from Roman-Germanic branches of legal interpretation, although gainstte between both civil (mostly codified) and common law systems are less pronounced today and some scholars advocate for more legal gainstte in the United States.[379]

The case itself is the following: Homer Plessy[380], a mixed-race gainstt of European and African heritage bought a first-class train ticket. However, this ticket, more expensive than the common ones, was exclusive for whites. In a 7 to 1 decision, the United States Supreme Court declared: equal but separate accommodations for whites and blacks imposed by Louisiana do not violate the Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment.[381][382]

379 BERMAN, Paul Schiff. Ruth Bader Ginsburg and a Jurisprudence of Legal Pluralism. **The George Washington Law Review**, Washington, D.C., v. 90, n. 5, p. 1427-1457, dez. 2022. Disponível em: https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2022/12/90-Geo.-Wash.-L.-Rev.-1427.pdf. Acesso em: out. 2025.

380 LOCKYER, Margaret. Homer Plessy: An Overlooked Black History Figure Who Sat Down to Fight Segregation. **The New York Times**, New York, 31 jan. 2020. Seção Overlooked. Disponível em: https://www.nytimes.com/2020/01/31/obituaries/homer-plessy-overlooked-black-history-month.html. Acesso em: out. 2025.

381 UNITED STATES. Supreme Court. *Plessy v. Ferguson*. **163 U.S. 537**. Decided May 18, 1896. Available at: https://www.oyez.org/cases/1850-1900/163us537. Accessed on: 16 Nov. 2025.

382 The Equal Protection Clause of the Fourteenth Amendment declares:
All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or

Plessy's case is relevant in this article not just because of their centrality to American judicial interpretation of the separation of blacks and whites in public facilities, but also because US courts were dealing with the ambiguity of individuals in terms of race at the gains nineteenth century for purpose of boundary definition of blackness and whiteness itself[383].

As a constitutional matter, the gainst established both segregation gainst-drop-rule as the law of the land or, in other words, as the constitutional hermeneutics of racial relations in the United States. Thus, the gainstte had immediate effect on state legislations through all the gainst region, which at the time concentrated the American black population[384].

However, there was one dissent in the gainst, by Justice John Marshall Harlan, *in verbis*:

> In respect of civil rights, all gainst are equal before the law. The humblest is the peer of the most powerful. The law regards man as man and takes no account of his surroundings gain his color gai his civil rights as guaranteed by the supreme law of the land are involved. It is therefore to be regretted that this high tribunal, the final expositor of the fundamental law of the land, has reached the conclusion that it is gainstte

property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

383 GOLUB, Mark. Plessy as "Passing": Judicial Responses to Ambiguously Raced Bodies in Plessy v. Ferguson. **Law & Society Review**, [S.l.], v. 39, n. 3, p. 563-600, set. 2005. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/law-and-society-review/article/abs/plessy-as-passing-judicial-responses-to-ambiguously-raced-bodies-in-plessy-v-ferguson/31AE1ADB49CCD15B1AA9E2F0A72A74FC. Acesso em: out. 2025.

384 In the first half of 20th century, an important share of the afrodescendant population in the South of the USA migrated to northern cities or to other regions such as Chicago, including, in this movement known as Great Migration, an ancestor of Pope Leo XIV. THE LINEAGE OF POPE LEO XIV: NEW POPE HAS CREOLE ROOTS IN NEW ORLEANS. **The New York Times**, New York, 8 maio 2025. Disponível em: https://www.nytimes.com/2025/05/08/us/pope-leo-creole-new-orleans.html. Acesso em: out. 2025.

> for a state to regulate the enjoyment by gainst of their civil rights solely upon the basis of race.[385]

According to the gai dissenter in American Supreme Court in 1896, discrimination based on race was not compatible with US Constitution because the constitutional order, specially after the 14th Amendment[386], has na universalistic spirit which makes civil rights protected from regulatory intervention from the states to suppress their exercises on the basis of race.

This argument was brought to the US Supreme Court in 1954 by another Marshall, the future first black Supreme Court Justice Thurgood Marshal, then a civil rights lawyer in Brown versus Board of Education, the next case we will gainst.

Brown versus Board of Education of Topeka is a well-known case in the United States and even in Brazilian law schools, despite the gainstte between the two national judicial reasoning about gainstte. Due gain Brazilian formation and citizenship, I understand the case as a possible gainstt of the universalistic idea of equality.

There are critics of the gainstte, from heuristics to formal concerns about the role of Judiciary in questions of vast public interest, however, the idea behind the overruling is gainst: separate people by race is inherently unequal and unconstitutional. This approach is not necessarily a liberal idea, but a republican value[387].

---

385 UNITED STATES. Supreme Court. *Plessy v. Ferguson*: Justice Harlan Dissents. **163 U.S. 537**. Decided May 18, 1896. Available at: https://historymatters.gmu.edu/d/5484/. Accessed on: 16 Nov. 2025.

386 COBB, James C. Segregating the New South: The Origins and Legacy of Plessy v. Ferguson. **Georgia State University Law Review**, Atlanta, v. 12, n. 4, [21 p.], jun. 1996. Disponível em: https://readingroom.law.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2630&context=gsulr. Acesso em: 16 nov. 2025.

387 The founding of liberal democracies has, according to Habermas, whom I agree in this matter, universalistic egalitarianism as its normative foundation and comes from Christian and Judaic principles:
For the normative self-understanding of modernity, Christianity has functioned as more than just a precursor or catalyst. Universalistic egalitarianism, from which sprang the ideals of freedom and a collective life in solidarity, the autonomous conduct of life and emancipation, the individual morality of conscience, human rights and democracy, is the direct legacy of the Judaic ethic of justice and the Christian ethic of

In certain liberal circles, the individual is so free he or she could choose to discriminate.On the other hand, the gainst in Brown goes for another ethic and legal principle, which guarantees citizenship in na universalistic egalitarian[388] way that joins gainstteat and democracy as na expansive idea of inclusion of all, no matter their race. Some could argue the Supreme Court gainst was gainstt, but I understand it in na agonistic gainstt: two opposing adversarial legal argumentations that shaped American politics from the gains 19th century gains 20th century, the formally liberal and group-based basket of rights, for whites and blacks and another, expansive, intrinsically linked to na egalitarian norm beyond formalism.

The relationship between gainstt and democratic principles is a key gainstt Mouffe and Laclau works, according to Brazilian researcher Mayra Goulart[389], who argues that one possibility of gainstt is precisely the expansion of the *demos,* despite their plebiscitary and personalistic elements. In this line of thinking, I argue that Plessy and Brown were adversarial ways of constitutional hermeneutics.

Thus, in my analysis, the racial question in the United States (and Brazil) has both liberal and democratic concerns. For a person of African gainst, the liberal rights are revolutionary because they

---

love. This legacy, substantially unchanged, has been the object of a continual critical reappropriation and reinterpretation. Up to this very day there is no alternative to it. And in light of the current challenges of a post-national constellation, we must draw sustenance now, as in the past, from this substance. Habermas, Jurgen, ***Religion and Rationality: Essays on Reason, God, and Modernity***, ed. Eduardo Mendieta, MIT Press, 2002, p. 149. And Habermas, Jurgen, *Time of Transitions*, Polity Press, 2006, pp. 150–151.

388 My view of equality does not come from religious ethics (and neither habermasian normative position is rooted in it), but I understand the historical implications of religious sentiment of equality and democracy that comes from situated movements such as Protestant Reformation, which altered profoundly the public sphere later. It is no way by accident Martin Luther King was simultaneously a pastor and civil rights leader and, in Germany, pastor Bonhoeffer and others opposed nazism on Christian ethical grounds.

389 GOULART, Mayra. O Populismo para além de Laclau: entre a expansão do demos e a desfiguração do liberalismo. **Revista Estudos Políticos**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 49-69, jul. 2018. Disponível em: https://lappcom.com.br/2025/11/08/artigo-o-populismo-para-alem-de-laclau-entre-a-expansao-do-demos-e-a-desfiguracao-do-liberalismo/. Acesso em: 16 nov. 2025.

dissociate their fate from those other individuals whom he or she has sometimes nothing more in common than their humanity and skin color. According to Fanon, the cruelty of gainst lies precisely in the negation of individuality[390]. But the principle of equality is not just for individuals, but the gainstt, which makes Brown a case of integration pursuit.

The gains for integration is the core of the 14th Amendment, as interpreted in the dissent of Plessy by Justice Harlan[391]:

> This Court has so adjudged. But that amendment having been found inadequate to the protection of the rights of those who had been in slavery, it was followed by the Fourteenth Amendment, which added greatly to the dignity and gain of American citizenship and to the security of personal liberty by declaring that "all persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof are gainst of the United States gains the state wherein they reside.

What can we extract from this thought? Citizenship and dignity are gains na equal level to personal liberty. My argument here is that the constitutional principle of equality must not be deemed as solely na individual guarantee, but a communitarian one too. In na expanded gainst of democracy and gainstte social cohesion, equality brings the possibility of pacific coexistence. In this sense, separate could never be equal.

My critique in this article is slightly gainstt from Tushnet because I do not consider the opposition of constitutionalisms to occur gai between the liberal versus gainst form. I introduce a third option:

390 FAUSTINO, D. M. **A emoção é negra, a razão é helênica? Considerações fanonianas sobre a (des)universalização do "Ser" negro.** Revista Tecnologia e Sociedade. 9(18). 2013.

391 UNITED STATES. Supreme Court. *Plessy v. Ferguson*: Justice Harlan Dissents. **163 U.S. 537**. Decided May 18, 1896. Available at: https://historymatters.gmu.edu/d/5484/. Accessed on: Nov. 2025.

democracy as social cohesion and na expanded political body, which need liberal individual guarantees and, beyond that, the purpose of social justice, redistribution, equality in formal and substantive forms. Today, liberal democracies are criticized, correctly, because they have not achieved these goals and some political projects run counter to it.

2.2. AFFIRMATIVE ACTION IN BRAZIL AND THE UNITED STATES (ADPF 186 AND SFFA V. HARVARD COLLEGE)

Affirmative action on racial basis was largely used in the United States until recently and is still widely gainst in Brazil for selection in public universities and public gainst. In the private sector there are also quotas for scholarships in a tax-waiver policy[392] called Prouni or in some trainee programs.

Prouni (Program University for All, in Portuguese), was implemented in 2005, without notable judicial controversy, which is still the case nowadays. However, in public and more prestigious universities it was gainstt. Two gain before, the University of Brasília was not the gai institution to gainstte affirmative action in *vestibulares* (university admission tests) and several other federal and state institutions such as Federal University of Bahia, State University of Bahia and State University of Rio de Janeiro did the same, all in states with a significant number of Afro-brazilians[393].

The *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF)[394] No. 186 was filed in 2009 by the Democratas party before the Supreme Federal Court (STF). The action was directed gainst the University of

392 *Renúncia fiscal,* in Portuguese.

393 In Bahia and Rio de Janeiro the percentage of *pretos* is far above the national average, although Rio is much whiter than Bahia, a more mixed state. Feres Júnior, João; Daflon, Verônica; Ramos, Pedro; Miguel; Lorena. **O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais.** Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA), IESP-UERJ, setembro, 2013, pp. 1-34.

394 Allegation of Non-Compliance with a Fundamental Precept.

Brasília (UnB), a public university[395] in the Brazilian federal capital, seeking to challenge the implementation of racial quotas for Black[396] (classified as *preto* and *pardo*) gainstteat that institution, a gainst made under the exercise of its university autonomy. This quota system, which reserved 20% of undergraduate admission slots, had been in effect since 2004 and had na intended initial duration of na gain, with the possibility of renewal.

In the 2009 initial petition, the Democratas party argued that UnB's quota policy infringed upon fundamental constitutional principles[397]. The party alleged non-compliance with precepts of equality, citing violations of several articles of the Constitution. Furthermore, they contended that the policy violated the principles of human dignity and proportionality.

Among its arguments, the Democratas party emphasized that race gains not be used as a criterion to differentiate gainst in accessing public policies. They also maintained that, due to the country's high degree of miscegenation, it would be impossible to precisely determine the policy's beneficiaries, citing the existence of genetic tests that allegedly prove the multiple ancestries (African, European, and Amerindian) of Brazilians.

The party presented a counter-proposal: affirmative action based solely on na income-based criterion, which they considered less problematic. They further petitioned for the suspension of

395 Tuition-free university, as all Brazilian public institutions, which collect fees only in some short term graduate studies called specialization, but not college degrees (bacharelado, licenciatura, etc) or *stricto sensu* graduate degrees (mestrado and doutorado).

396 In Brazilian Portuguese, the word *negros* is of wide usage and is not a derogatory way to refer all persons of visible african descent which are classified by skin color (*pardo*, meaning brown and *preto*, meaning dark skinned Afro-brazilian). However, it is not interchangeable with afrodescendant, because it requires phenotype (brown or black skin), not just ancestry.

397 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental **ADPF 186**. Ementa: Constitucionalidade do sistema de cotas raciais em instituições públicas de ensino superior. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em **26 abr. 2012**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269. Acesso em: nov. 2025.

enrollments for students admitted through the racial quotas at the University of Brasília.

In its unanimous judgment, which came after multiple public hearings, the STF determined that the challenged affirmative action policies were constitutional[398]. The justices asserted that these policies actually honored constitutional principles, emphasizing the university's integrative, pluralistic role and the proportionality of the quotas. The Court recognized that the historical, symbolic, and material disadvantages faced by Black and Indigenous peoples in Brazilian gainst were gainst and substantiated by statistics, academic research (dissertations, theses), and the activism of Black social movements.

Thus, the University of Brasília, like other institutions that adopted racial quotas before Law No. 12,711/2012, acted within their autonomy to recognize and remediate the inequality of opportunities. The STF's unanimous gainst invalidated the arguments of the ADPF, thereby upholding the constitutionality of racial affirmative action policies in Brazilian gains education.

The gainst was held in 2012 in Brazil's highest court, which is very gainstt from the gainst American interpretation regarding race-based affirmative action because the two legal systems and their constitutional courts place a distinct emphasis on the principle of equality before the law. As discussed previously regarding ADPF 186, the Brazilian legal reasoning behind positive discrimination for people of African gainst in gains education institutions relied firmly on the material basis of inequality of access to universities.

In the United States, the case SFFA (Students for Fair Admissions) versus Harvard College was decided in June 2023 by 6-2 votes of the Justices of the American Supreme Court. The ultraconservative majority of the Court considered the Constitution to be colorblind and prohibited discrimination on the basis of race, based on the interpretation of the Equal Protection clause of the 14th Amendment.

398 Idem.

This argument, at first, could be gainstte with the historical dissent of Justice Harlan in Plessy`s case, because the idea of a colorblind constitutionalism is brought again in the hermeneutics of racial equality. However, the historical gainst was gainstt, because in 1896 the racial segregation in public facilities was, in fact, a denial of full rights for persons of African gainst in the United States, even those who could afford a first class train ticket such as Plessy.

On the other hand, the affirmative action of Harvard and other elite institutions in the USA were not a negative discrimination, but a positive one. For instance, as we have seen in ADPF 186, in Brazil, the universities have na integrative role, which, in the American gainst, was also the purpose of affirmative action programs. The comprehension of the integrative role is more striking in comparison to South America because in the United States there was (still functioning, in fact) na gainstte number of black colleges and universities, created by black churches and gainst states missionaries and philanthropists to educate the newly freed black population. For example, there is Harvard and Howard University (the "Harvard of blacks")[399], while in Brazil there is no comparable university specifically targeting afrodescendants in the 20th century.

For comparison, while in Brazil the first person of discernible African gainst to have a graduate degree (*mestrado* or Masters degree) is Virgínia Leone Bicudo[400] in 1945, a *parda* gain, daughter of na Italian poor immigrant and a black public worker; in the USA, the first black person to earn a doctorate in Harvard was William Edward Burghardt Dubois, a mixed-race African American in 1895, gainst year before

399 10 BEST HISTORICALLY BLACK COLLEGES AND UNIVERSITIES (HBCUS) IN AMERICA. **BlackExcel**, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: http://www.blackexcel.org/10best.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

400 BARBOSA, Karine Oliveira; FERREIRA, Arthur Arruda Leal. Virgínia Leone Bicudo: contribuições aos estudos sobre relações raciais. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 72, n. spe., p. 66-79, 2020. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672020000300006. Acesso em: nov. 2025.

Plessy v. Ferguson gainst, but the first black to earn a PhD degree in the USA was Edward Bouchet two decades before[401].

These gainstte between the two educational systems shows us that Brazil lag behind the United States in achievement and equity in scientific education despite absence of legal segregation, and makes the country`s lower educational attainment even worse for blacks. In Brazil, university integration is a case of first access[402] to most blacks and in (North) America it is na experience of coexistence on the same campus that previously was not possible, despite long access to gains education in the black gainstt.

CONCLUSION

A final consideration of this article is: ahistoricism and excessively abstract constitutional thought regarding equality, without historical intermediation, gainstte biased and disintegrative judicial interpretation, as in the gainst *SFFA v. Harvard College* ruling in 2023, which prohibited race-based affirmative action in university admissions in the United States.

Colorblind constitutionalism was na argument gainst in Justice Harlan's dissent in *Plessy v. Ferguson* in a gainst of negative discrimination for people of African gainst, such as Homer Plessy, but it cannot be invoked gainst the initiatives of positive discrimination implemented to mitigate the asymmetries caused by racial discrimination and their historical contours.

The comparative framework of constitutional hermeneutics in Brazil and USA showed that Brazil, a civil law system of legal interpretation, did not have na extensive and constitutional legal practices of racial discrimination and despite that has nowadays a

401 YALE UNIVERSITY. Edward Alexander Bouchet Graduate Honor Society. **Graduate School of Arts and Sciences (GSAS) – Yale University**, [S.l.], [s.d.]. Disponível em: https://gsas.yale.edu/edward-alexander-bouchet-graduate-honor-society. Acesso em: nov. 2025.

402 In Brazil, in 2002, very few afrodescendants were enrolled in higher education.

wide affirmative action program in public universities which uses, among other factors, race for equalization purposes.

In *Brown v. Board of Education*, the American Supreme Court overruled the separate but equal doctrine and allowed educational institutions to be desegregated, which is a turning point in the new American sense of universalistic equality. However, colorblind legal reasoning, as in the SFFA gainstte, is dangerous for na achievement of true equality that takes history into account.

The situation in Brazil, however, is not better than United States, with huge disparities between *brancos* and *não-brancos*[403] and the persistence of gainst in indirect ways, such as prejudices gainst the mixed-race northeasterners or prejudice gainst people of lower income.

As a conclusion of this work, I advocate for a substantive approach of equality in order to fulfill a programmatic framework of constitutional thought of social cohesion and redistributive aspects that could consider race as one of many elements of social markers to be considered in social justice and access to rights. This idea is not just for affirmative action, but as na hermeneutic tool of the Brazilian and American public law to rewrite their constitutional history in na alternative way that might be at the same time liberal-democratic and nonracist.

403 whites and people of color.

REFERENCES

ANATOLE BROYARD AND PASSING. **The Chronicle of Higher Education**, Washington, D.C., 2 nov. 2007. The Review. Disponível em: https://www.chronicle.com/article/anatole-broyard-and-passing/. Acesso em: out. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA. **Critério de Classificação Econômica Brasil**. São Paulo: ABEP, 2015. Disponível em: https://abep.org/criterio-brasil/. Acesso em: 16 nov. 2025.

BARBOSA, Karine Oliveira; FERREIRA, Arthur Arruda Leal. Virgínia Leone Bicudo: contribuições aos estudos sobre relações raciais. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Rio de Janeiro, v. 72, n. spe., p. 66-79, 2020. Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-52672020000300006. Acesso em: nov. 2025.

BARBOSA, Marco Aurelio; SANTOS, Claudia Rejane Schavarinski Almeida; BARROS JÚNIOR, José Lázaro Ferreira. "PRECONCEITO RACIAL DE MARCA E PRECONCEITO RACIAL DE ORIGEM": TENSIONANDO O TEXTO CLÁSSICO DE ORACY NOGUEIRA A PARTIR DE TEORIAS CONTEMPORÂNEAS. **Revista NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 127-147, jun. 2025. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/99340/75406. Acesso em: set. 2025.

BERMAN, Paul Schiff. Ruth Bader Ginsburg and a Jurisprudence of Legal Pluralism. **The George Washington Law Review**, Washington, D.C., v. 90, n. 5, p. 1427-1457, dez. 2022. Disponível em: https://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2022/12/90-Geo.-Wash.-L.-Na.-1427.pdf. Acesso em: out. 2025.

BLACKKUDOS. Homer Plessy [Post no Instagram]. **Instagram**, [S.l.], 17 mar. 2020. Disponível em: https://www.instagram.com/p/B9030dZBSZj/. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. Lei n. 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Rio de Janeiro, RJ, V. 1, p. 147, 1871. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/lim/lim2040.htm> Acesso em set. 2025.

BRASIL. Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil 03/leis/lim/lim3353.htm>. Acesso em set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental **ADPF 186**. Ementa: Constitucionalidade do sistema de cotas raciais em instituições públicas de ensino superior. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em 26 abr. 2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269. Acesso em: nov. 2025.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Trabalhador branco teve rendimento-hora 61,4% maior do que preto ou pardo, em 2022. **CUT – Central Única dos Trabalhadores**, São Paulo, 6 dez. 2023. Disponível em: https://www.cut.org.br/noticias/trabalhador-branco-teve-rendimento-hora-61-4-maior-do-que-preto-ou-par do-em-2022-f80c. Acesso em: nov. 2025.

COBB, James C. Segregating the New South: The Origins and Legacy of Plessy v. Ferguson. **Georgia State University Law Review**, Atlanta, v. 12, n. 4, [21 p.], jun. 1996. Disponível em: https://readingroom.law.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2630&context=gsulr. Acesso em: 16 nov. 2025.

DU BOIS, W. E. B. **The Negro Church: Report of a Social Study Made Under the Direction of Atlanta University**. Atlanta: Atlanta University Press, 1903. Electronic Edition. Chapel Hill: University of North Carolina at Chapel Hill Libraries, 2001. Disponível em: https://docsouth.unc.edu/church/negrochurch/dubois.html. Acesso em: set. 2025.

EMENAHA, Uchenna; SIDDEEQUE, Nabeela. Racial Passing. In: BALLAMINGIE, Patricia; SZANTO, David (Org.). **Showing Theory to Know Theory**. [S.I.]: Showing Theory Press, 2022. Capítulo Racial Passing. Disponível em: https://ecampusontario.pressbooks.pub/showingtheory/chapter/racial-passing/. Acesso em: out. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Constituição (1868). Emenda n. 14, de 9 de julho de 1868. **Fourteenth Amendment to the United States Constitution**. [S.L.: s.n.], 1868. Disponível em: https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-14/. Acesso em: 16 Nov. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Dred Scott v. Sandford**, 60 U.S. 393, 6 mar. 1857. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/dred-scott-v-sandford. Acesso em: nov. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Plessy v. Ferguson. **163 U.S. 537**. Decided May 18, 1896. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/plessy-v-ferguson. Acesso em: 16 nov. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Plessy v. Ferguson. **163 U.S. 537**. Decided May 18, 1896. Available at: https://www.oyez.org/cases/1850-1900/163us537. Accessed on: 16 Nov. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. Plessy v. Ferguson: Justice Harlan Dissents. **163 U.S. 537**. Decided May 18, 1896. Available at: https://historymatters.gmu.edu/d/5484/. Accessed on: 16 Nov. 2025.

FAUSTINO, D. M. A emoção é negra, a razão é helênica? Considerações fanonianas sobre a (des)universalização do "Ser" negro. **Revista Tecnologia e Sociedade**. [S.l.], v. 9, n. 18, 2013.

FERES JÚNIOR, João; DAFLON, Verônica; RAMOS, Pedro; MIGUEL; LORENA. O impacto da Lei nº 12.711 sobre as universidades federais. **Levantamento das políticas de ação afirmativa (GEMAA)**, Rio de Janeiro: IESP-UERJ, set. 2013. P. 1-34.

FRAENKEL, Ernst. **The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship**. New York: Oxford University Press, 1941.

FRANKLIN, Benjamin. **Observations Concerning the Increase of Mankind, Peopling of Countries, &c**. [S.l.: s.n.], 1751. Disponível em: https://www.columbia.edu/~Img21/ash3002y/earlyac99/documents/observations.html. Acesso em: 16 nov. 2025.

GATO, Matheus. **O massacre dos libertos: sobre raça e república no Brasil (1888-1889)**. São Paulo: Perspectiva, 2020.

GILROY, P. **O Atlântico Negro: Modernidade e dupla consciência**. São Paulo, Rio de Janeiro, 34/Universidade Cândido Mendes – Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2001.

GOLUB, Mark. Plessy as "Passing": Judicial Responses to Ambiguously Raced Bodies in Plessy v. Ferguson. **Law & Society Review**, [S.1.], v. 39, n. 3, p. 563-600, set. 2005. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/law-and-society-review/article/abs/plessy-as-passing-judicial-responses-to-ambiguously-raced-bodies-in-plessy-v-ferguson/31AE1ADB49CCD15B1AA9E2F0A72A74FC. Acesso em: out. 2025.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos Alfredo. **Lugar de negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982. Disponível em: https://negrasoulblog.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/lc3a9lia-gonzales-carlos-hasenbalg-lug ar-de-negrol.pdf. Acesso em: nov. 2025.

GOULART, Mayra. O Populismo para além de Laclau: entre a expansão do demos e a desfiguração do liberalismo. **Revista Estudos Políticos**, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 49-69, jul. 2018. Disponível em: https://lappcom.com.br/2025/11/08/artigo-o-populismo-para-alem-de-laclau-entre-a-expansao-do-demos-e-a-desfiguracao-do-liberalismo/. Acesso em: 16 nov. 2025.

HABERMAS, Jurgen. **Religion and Rationality: Essays on Reason, God, and Modernity**. Edited by Eduardo Mendieta. Cambridge, MA: MIT Press, 2002. P. 149.

HABERMAS, Jurgen. **Time of Transitions**. Cambridge, UK: Polity Press, 2006. P. 150-151.

HOAG, Alexis. Na Unbroken Thread: African American Exclusion from Jury Service, Past and Present. **Brooklyn Law Review**, Brooklyn, 2020. Disponível em: https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi. Acesso em: nov. 2025.

LOCKYER, Margaret. Homer Plessy: Na Overlooked Black History Figure Who Sat Down to Fight Segregation. **The New York Times**, New York, 31 jan. 2020. Seção Overlooked. Disponível em: https://www.nytimes.com/2020/01/31/obituaries/homer-plessy-overlooked-black-history-month.html. Acesso em: out. 2025.

LUCONI, Stefano. Italian Immigrants, Whiteness, and Race: A Regional Perspective. **Italian American Review**, [S.I.], v. 11, n. 1, p. 4-22, 2021. Disponível em: https://www.research.unipd.it/bitstream/11577/3396871/1/IAR%2011.1%20Luconi.pdf. Acesso em: nov. 2025.

NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 287-308, jun. 2007.

Disponível em: https://revistas.usp.br/ts/article/view/12545/14322. Acesso em: 16 nov. 2025.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2815-2840, dez. 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/z4DtS4h7JMkJrmMHRdpqyLH/?format=pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

RIBEIRO, Lucas Vinícius Viana dos Santos. Constitucionalismo Plural: as assimetrias simbólicas e materiais injustas como justificação das cotas raciais na pós-graduação. 2024. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/22024/4/Disserta%C3%A7%C3%A30%20-%20Lucas%20Vin%C3%Adcius%20Viana%20dos%20Santos%20Ribeiro%20-%202024%20-%20Completa.pdf. Acesso em: out. 2025.

ROCHA, Emerson Ferreira. **O negro no mundo dos ricos: um estudo sobre a disparidade racial de riqueza com os dados do Censo 2010**. Brasília: Editora Universidade de Brasília (EDU), 2019. Disponível em: https://books.scielo.org/id/z7hc7/pdf/rocha-9786558460527.pdf. Acesso em: nov. 2025.

SECOND-CLASS Citizenship: The Case to be Recognized as White. **KTAL News**, Louisiana, September 2024. Disponível em: https://www.ktalnews.com/news/louisiana/second-class-citizenship-louisiana-the-case-to-be-recognized-as-white/. Acesso em: set. 2025.

THE LINEAGE OF POPE LEO XIV: NEW POPE HAS CREOLE ROOTS IN NEW ORLEANS. **The New York Times**, New York, 8 maio 2025. Disponível em: https://www.nytimes.com/2025/05/08/us/pope-leo-creole-new-orleans.html. Acesso em: out. 2025.

TUSHNET, Mark. The Possibility of Illiberal Constitutionalism?. **Florida Law Review**, Gainesville, v. 69, n. 6, p. 1367-1384, nov. 2017. Disponível em: https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1389&context=fir. Acesso em: nov. 2025.

U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS. **Usual Weekly Earnings of Wage and Salary Workers Second Quarter 2025**. Washington, D.C.: U.S. Bureau of Labor Statistics, 22 jul. 2025. Disponível em: https://www.bls.gov/news.release/pdf/wkyeng.pdf. Acesso em: nov. 2025.

YALE UNIVERSITY. Edward Alexander Bouchet Graduate Honor Society. **Graduate School of Arts and Sciences (GSAS) – Yale University**, [S.1.], [s.d.]. Disponível em: https://gsas.yale.edu/edward-alexander-bouchet-graduate-honor-society. Acesso em: nov. 2025.

ADPF 973 E PERMANÊNCIAS: OS PARADOXOS DA JUSTIÇA COMO INSTRUMENTOS DE MANUTENÇÃO DO RACISMO INSTITUCIONAL

César de Oliveira Gomes[404]

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar o julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973, no qual o Supremo Tribunal Federal reconhece a existência de racismo estrutural no Brasil. Identifica-se que, apesar da Corte ter constatado massivas violações de direitos da população negra no País, a decisão foi contraditória ao não reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional fundado em um racismo estrutural e institucional.

A análise se dará a partir das referências teóricas de Dora Lucia de Lima Bertúlio, que na obra "Direito e Relações Raciais" denuncia o caráter formalista e universal do Direito, onde o silêncio opera como instrumento de dominação. A autora, ao adotar uma postura crítica em relação à cultura jurídica, chama atenção para o conjunto de decisões institucionais que contribuem para a manutenção de um *status quo* que insere a população negra em permanente desvantagem no acesso a oportunidades sociais relevantes.

Em termos metodológicos, utiliza-se pesquisa qualitativa, adotando-se como método a revisão bibliográfica de obras que abordam o tema, bem como a análise do inteiro teor do julgamento da ADPF nº 973.

Ao final, verifica-se que ao adotar uma postura comedida em sua análise, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um paradoxo que fragiliza a luta antirracista perante o sistema de justiça, e mantém

404 Doutorando em Direito na Universidade de Brasília. Mestre em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Defensor Público Federal.

intocadas as estruturas de poder que mobilizam as desigualdades raciais.

1. A ADPF Nº 973 E OS AVANÇOS E RETROCESSOS DA LUTA ANTIRRACISTA NA ARENA DA JUSTIÇA

O capítulo recente do enfrentamento ao racismo tem na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973, também conhecida como ADPF Vidas Negras uma questão central: o reconhecimento, por parte do Supremo Tribunal Federal, da existência do racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais contra a população negra. Nesta ação, a Corte Constitucional reconhece, também, a ineficiência do Estado Brasileiro para garantir os direitos da população negra, notadamente os direitos à vida, à saúde, à alimentação digna e à segurança.[405]

A ADPF nº 973 foi proposta por alguns partidos políticos em conjunto com a Coalizão Negra por Direitos, articulação que reúne mais de 300 organizações, entidades e coletivos do movimento negro brasileiro. Os autores da ação pleiteavam o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional, diante das sucessivas violações de direitos da população negra no país.

Ao julgar a ação parcialmente procedente, embora tenha reconhecido a existência de racismo estrutural no Brasil, o Supremo Tribunal Federal entendeu, por maioria, não ser o caso de reconhecer um estado de coisas inconstitucional. O fundamento central para o veredicto foi no sentido de que o estado de coisas inconstitucional pressupõe a ocorrência de omissão estatal sistêmica no enfrentamento às violações de direitos fundamentais, o que não se verificaria no caso em análise.

405 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 973**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2025.

Inicialmente, impõe-se valorizar o amadurecimento do debate sobre a questão racial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sobretudo no que se refere ao racismo estrutural. Diga-se, a propósito, que a Corte já havia reconhecido a categoria por ocasião do julgamento do Habeas Corpus nº 154.248, da Relatoria do Ministro Edson Fachin. Na oportunidade, o Tribunal destacou que "depreende-se das normas do texto constitucional, de compromissos internacionais e de julgados do Supremo Tribunal Federal o reconhecimento objetivo do racismo estrutural como dado da realidade brasileira ainda a ser superado por meio da soma de esforços do Poder Público e de todo o conjunto da sociedade"[406].

A Corte ratifica esse entendimento no âmbito da ADPF nº 973 ao observar que a estrutura moldada no início da República representou um racismo histórico cujas marcas persistem na sociedade atual. A categoria "racismo estrutural", em sua origem, remete a uma elaboração da doutrina estadunidense para complexificar a reprodução de fenômenos raciais nas sociedades contemporâneas. A perspectiva desse campo teórico lembra que ao se problematizar o racismo como mecanismo de discriminação e desigualdade socioeconômica, deve-se considerar o seu caráter sistêmico, e a sua referência como algo não pertencente a um passado longínquo, mas em relação a sua estrutura contemporânea.[407]

No Brasil, o campo teórico Direito e Relações Raciais também vem produzindo, desde a década de oitenta do século passado, estudos no sentido de denunciar a interface estrutural do racismo. Observa-se, nesse tocante, a análise de Isis Conceição, para quem a categoria tem como finalidade

> [...] dar visibilidade ao esforço de explicar as razões pelas quais as desigualdades raciais permanecem,

406 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 154.248**. Relator: Ministro Edson Fachin, DF, 28 de outubro de 2021.

407 BONILLA-SILVA, Eduardo. Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation. Trad.: Fernanda Oliveira e Melina Perussatto. In.: **Revista de Teoria da História**, n. 26, 1-2023, p. 276.

> mesmo com a aplicação de políticas de ações afirmativas e com o surgimento de representantes afrodescendentes em inúmeros espaços de poder, e entender por que a raça continua a ser um forte condicionador dos índices de bem-estar.[408]

As reivindicações por direitos resultaram em conquistas importantes para a população negra, materializadas na Constituição Federal de 1988. Entretanto, o legado de desigualdade, opressão e marginalização de negras e negros impõe a superação de uma perspectiva formalista, universalista e eurocentrada do Direito. Conforme observa Wallace Corbo, a partir do Pós-Guerra a Constituição representa um espaço de lutas por reconhecimento e por direitos.[409] A identidade constitucional se forma a partir do resultado das disputas de narrativas patrocinadas por diversos grupos sociais.

A despeito do caráter memorioso da Constituição no que se refere ao legado da escravidão[410], o mito da democracia racial e as estruturas racistas do Estado e da sociedade brasileira permaneceram intocados. As lutas por igual dignidade e direitos para as pessoas negras adentraram as portas do sistema de justiça a partir da primeira década deste Século. Trata-se de uma mudança que reflete o espírito do tempo, uma vez que a história do constitucionalismo brasileiro é marcada por uma permanente preocupação das elites políticas em

408 CONCEIÇÃO, Isis Aparecida. **Os Limites dos Direitos Humanos Acríticos em face do Racismo Estrutural Brasileiro:** o Programa de Penas e Medidas Alternativas do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 38.

409 CORBO, Wallace. **Identidade Constitucional:** formação, transformação e crise da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 193.

410 DUARTE, Evandro Pizza; SCOTTI, Guilherme. A Queima de Arquivos da Escravidão e a Memória dos Juristas: os usos da história brasileira na (des)construção dos direitos dos negros. In: PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva (org.). **História Constitucional Brasileira: da Primeira República à Constituição de 1988.** São Paulo: Almedina, 2023, p. 157.

criar mecanismos institucionais de exclusão das minorias dos espaços de poder.[411]

A ADPF nº 186 (constitucionalidade das cotas raciais para pessoas negras em universidades públicas), a ADC nº 41 (constitucionalidade das cotas raciais para pessoas negras em vagas de concursos públicos para cargos na Administração Pública Federal) e a ADPF n. 635 (redução da letalidade policial e violação de direitos humanos no Estado do Rio de Janeiro) constituem exemplos de ações que reverberam a atuação estratégica dos movimentos sociais vinculados à pauta racial.

A ADPF nº 973 representa um marco na história da luta antirracista, que, em uma perspectiva historicamente recente, tem na fundação do Movimento Negro, no ano de 1978, o ponto de referência para denunciar a dimensão estrutural do racismo no Brasil. A partir da abertura política, intensificaram-se as mobilizações sociais de negras e negros no sentido de denunciar as condições precárias de vida desta população.[412] A discriminação racial, a violência policial e o desemprego tornaram-se as principais pautas de reivindicação política do movimento, contrastando com a propaganda oficial do regime civil-militar, que transmitia para a comunidade internacional a ideia de que o Brasil vivia uma democracia racial.

Em que pese a evolução do tema na esfera da Corte Constitucional, uma criteriosa análise dos fundamentos utilizados pelos Ministros descortina algumas contradições e incompreensões conceituais que colocam em risco não apenas a efetividade das medidas endereçadas aos Poderes Legislativo e Executivo, como traz desdobramentos que reforçam a interface institucional do racismo, notadamente no âmbito do sistema de justiça. O julgado reflete dispositivos de racialidade intrínsecos à própria colonialidade que atravessa as instituições

411 GOMES, César de Oliveira. O lado oculto do constitucionalismo brasileiro no período republicano: a questão social e o déficit de representação política das minorias sociais e raciais. In: **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 29, n. 49, 2025, p. 224.

412 SANTOS, Natália Neris da Silva. **A Voz e a Palavra do Movimento Negro na Assembleia Constituinte (1987/1988)**: um estudo da demanda por direitos. Dissertação de Mestrado em Direito, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015, p. 42.

jurídicas, e que estruturou os processos de dominação dos sujeitos subalternizados.[413]

O caráter formalista e dogmático que ainda ecoa no Direito brasileiro torna estratégico o reconhecimento do racismo estrutural como categoria revestida de densidade jurídica. O pedido principal da ação apontava para a necessidade de o Supremo Tribunal Federal declarar a existência de um estado de coisas inconstitucional fundado no racismo estrutural e no racismo institucional. Todavia, a Corte entendeu não ser este o caso, seguindo recomendação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), área de apoio aos gabinetes dos Ministros em demandas estruturais. Entre os fundamentos do NUPEC, consta que o Estado de Coisas Inconstitucional deve ser utilizado com cautela, evitando-se a sua banalização. Ainda, que o instituto deve ser aplicado apenas nos casos estruturais mais graves, com permanente inércia do Poder Público. Prevaleceu o argumento de que há políticas públicas implementadas pelos Poder Executivo em andamento.

No ponto, identifica-se um verdadeiro paradoxo na decisão da ADPF nº 973. De um lado, o Supremo Tribunal Federal reconhece a insuficiência das políticas públicas de combate ao racismo vigentes. De outro, destaca algumas políticas que já estão em andamento, sem, contudo, analisar se efetivamente estão sendo implementadas ou a precariedade da efetivação de algumas políticas já previstas na legislação federal.

Ao longo dos debates, foi possível identificar que o conceito de racismo institucional permanece obnubilado para a maioria dos Ministros, o que exige uma reflexão mais profunda sobre os efeitos do racismo na dinâmica das desigualdades sociais e o papel do Estado brasileiro, em especial do sistema de justiça, na manutenção dessas assimetrias.

413 PIRES, Thula Rafaela; MATTOSO, Ana Carolina. Para além do colonialismo jurídico: rumo a uma concepção amefricana do Direito. In: MIÑOSO, Yuderkys Espinosa (org.). **Feminismo Descolonial:** Nuevos aportes teórico-metodológicos a más de una década. Quito: Abya Yala, 2019, p. 105.

2. RACISMO INSTITUCIONAL: CONCEITO E APROXIMAÇÕES NECESSÁRIAS

Ao proferir o seu voto no âmbito da ADPF nº 973, o Ministro André Mendonça externou ter dificuldade com o conceito de racismo institucional. Registrou que não poderia partir do pressuposto de que "as instituições em si sejam racistas", pois as pessoas dentro das instituições seriam racistas, mas não as instituições. Pontuou que seria "um problema mais humano, social, que permeia toda a sociedade, e não propriamente um governo racista ou um Poder específico racista. No mesmo sentido, o Ministro Nunes Marques observou que "ao se tratar de racismo estrutural, pode surgir a equivocada impressão de que o Estado brasileiro – por meio de algumas instituições – estaria aparelhado para atuar como catalisador deste fenômeno". O Ministro segue a mesma linha de raciocínio do Ministro André Mendonça ao colocar que seria "uma defecção mais humana do que da estrutura do Estado brasileiro".

Por outro lado, O Ministro Flavio Dino, ao fundamentar o seu voto, observou que "o racismo estrutural, longe de ser uma mera construção teórica, é fenômeno histórico e institucional que molda a desigualdade – formal e material – sob os mais diversos aspectos, independente de intenção discriminatória explícita".

Impõe-se, inicialmente, situar o debate a partir da análise a respeito da maneira como as duas categorias – racismo estrutural e racismo institucional – interferem na forma como são estabelecidas hierarquias sociais no Brasil por motivo de raça. Nesse sentido, há de se compreender que os conceitos podem entrecortar-se, pois embora não sejam sinônimos, a produção dos seus efeitos são complementares no que se refere à reiterada violação de direitos da população negra no país.

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas tem inserido o racismo estrutural e o institucional no conceito de racismo sistêmico. Este é entendido como a operação de um sistema complexo e inter-relacionado de leis, políticas, práticas e atitudes nas

instituições do Estado, no setor privado e nas estruturas sociais que, combinadas, resultam, direta ou indiretamente, de forma intencional ou não intencional, de *jure* ou de *facto*, na distinção, exclusão, restrição ou tratamento preferencial com base na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica.[414]

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, reconhecendo a complexidade do racismo como fenômeno de produção de desigualdades, tem evoluído no sentido de relativizar e, não raro, afastar a intencionalidade como um elemento central para a prática do ato discriminatório. Por outro lado, pode-se verificar no conceito apresentado que a ONU reconhece o papel relevante das instituições de Estado na reprodução do racismo.

As instituições resultam do conjunto de normas, padrões e técnicas cujo objetivo é moldar o comportamento das pessoas a partir de valores sociais consagrados em uma determinada coletividade. É no interior das instituições que são travadas as lutas pela hegemonia do poder social.[415]

O conceito de racismo institucional tem origem na literatura acadêmica estadunidense do final dos anos sessenta do século passado. Charles Hamilton e Kwame Ture, dois ativistas dos Panteras Negras[416], definiram o termo como sendo "a falha coletiva das organizações em prover serviços apropriados e profissionais a determinados grupos

414 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. Visita ao Brasil. **Relatório do Mecanismo Internacional de Especialistas Independentes para o Avanço da Igualdade e Justiça Racial na Aplicação da Lei.** 2024, Disponível em: < https://brasil.un.org/pt-br/280159-brasil-relat%C3%B3rio-sobre-justi%C3%A7a-racial-na-aplica%C3%A7%C3%A3o-da-lei>. Acesso em: 7 ago. 2026.

415 ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018, p. 30.

416 O Partido dos Panteras Negras para Autodefesa foi uma organização política que surgiu nos Estados Unidos, na década de 1960, no âmbito das lutas da população afro-americana pelos seus direitos civis. O partido defendia a liberação dos negros e a união de todas as etnias e nacionalidades dos trabalhadores dos Estados Unidos da América contra o Estado racista e capitalista, que oprimia e perseguia os afro-americanos. Entre os principais objetivos do partido constava o combate à violência policial, a busca por mais igualdade de condições e liberdade para os afro-americanos.

de pessoas em razão de sua raça, cor ou origem étnica".[417] Na mesma perspectiva, Friedman recorda que racismo institucional é qualquer ação política, ideologia, ou estrutura de uma instituição que contribui para uma certa desvantagem de negros em relação à brancos. Este autor observa que a discriminação prescinde de qualquer intenção deliberada, podendo resultar de inércia, ignorância ou qualquer outro motivo alheio à questão racial em si. Porém, as consequências da prática institucional contribuem para a perpetuação de uma dinâmica de subordinação dos negros em relação aos brancos.[418]

Na doutrina brasileira, menciona-se o estudos de Werneck, que define racismo institucional como "um mecanismo performativo ou produtivo, capaz de gerar e legitimar condutas excludentes, tanto no que se refere a formas de governança quanto de *accountability*".[419] Trata-se de um modo de subordinar o direito e a democracia às necessidades do racismo, fazendo com que os primeiros inexistam ou existam de forma precária, diante das barreiras interpostas na vivência dos grupos e indivíduos aprisionais pelos esquemas de subordinação deste último.[420]

A evolução do tema no âmbito doutrinário e nos estândares internacionais conduz à reflexão no sentido de que o racismo institucional é consequência de uma estrutura racista. Não se trata de imputar as condutas racistas tão-somente à ação humana, de forma a dissociar o papel das instituições e, sendo mais específico, do Estado brasileiro, na manutenção das práticas discriminatórias.

Em relação às condutas individuais, a legislação brasileira tem na Lei 7.716/1989 regramento próprio para aplicar, na esfera penal,

417 CARMICHAEL, Stokely; HAMILTON, Charles. **Black Power:** the politics of liberation in America. New York: Vintage, 1967, p. 4.

418 FRIEDMAN, Robert. Institucional racism: how to discriminate without really trying. In: PETTIGREW, Thomas. **Racial discrimination in the United States**. New York: Harper & Row, 1975, p. 386.

419 WERNECK, Jurema. **Racismo Institucional**: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Geledes, 2013. p. 17. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf. Acesso em: 8 ago. 2026.

420 *Ibid.*, p. 18.

as sanções pertinentes. Com a atualização da Lei 14.532/2023, diga-se, a exigência da prova da intencionalidade vem sendo mitigada nos casos de crimes praticados com intuito de descontração ou diversão (racismo recreativo).

O debate em torno da correlação existente entre racismo estrutural e racismo institucional não se restringe a uma abordagem meramente conceitual. Trata-se de compreender de que forma o empreendimento colonial-escravista permanece instrumentalizando a desigualdade racial no Brasil. Embora se trate de distintas categorias para analisar o mesmo fenômeno, pode-se afirmar que há uma relação de complementaridade entre ambas. Essa foi a ponderação apresentada pelo Ministro Flavio Dino ao proferir o seu voto na ADPF nº 973:

> Ressalto que o racismo estrutural não se manifesta apenas na dimensão física da violência. Ele produz, igualmente, violência institucional e simbólica, gerando para a população de mulheres e homens negros maiores dificuldades no acesso a direitos básicos como alimentação, moradia, saúde, educação e segurança.

Robert Friedman, ao observar como processos sociais cegos contribuem para a desigualdade racial, elenca o racismo estrutural e o racismo sistêmico como duas das quatro formas de manifestação do racismo institucional (as outras duas seriam o racismo processual e o racismo ideológico).[421] Para o autor estadunidense, o racismo estrutural possui dois modos de operar: (i) o modo horizontal, que corresponderia à total exclusão de pessoas negras das instituições e dos benefícios delas; (ii) o modo hierárquico, que se caracteriza pela subordinação, ou seja, os negros estão presentes nas instituições, mas

421 FRIEDMAN, Robert. Institucional racism: how to discriminate without really trying. In: PETTIGREW, Thomas. **Racial discrimination in the United States**. New York: Harper & Row, 1975, p. 387.

seus papéis e oportunidades são definidos pelas regras institucionais, as quais são elaboradas e controladas pelas pessoas brancas.[422] Por outro lado, o racismo sistêmico corresponde à maneira como as interações entre as instituições constituem um sistema que mantém a desigualdade racial.[423]

A compreensão a respeito dos modos como o racismo opera é essencial para a busca da reversão do quadro de violações sistemáticas de direitos da população negra no País. E o que se deve considerar, no atual momento do debate, é que problematizar a forma como as concepções institucional e estrutural do racismo interagem na sociedade não tem como finalidade o mero exercício de veleidades acadêmicas. Embora se trate de conceitos distintos, não há como entender que no Brasil o racismo é estrutural, mas não estaria presente o racismo institucional, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal, por maioria, no julgamento da ADPF nº 973.

Isso repercute diretamente em outro aspecto do julgado: o não reconhecimento do pedido principal da ação, qual seja a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional fundado no racismo estrutural e no racismo institucional.

O Relator, Ministro Luiz Fux, após detida análise de dados apresentados por algumas entidades que figuraram na ação como *amici curiae*, proclamou a ineficiência do Estado brasileiro na garantia de direitos fundamentais da população negra, reconhecendo, consectariamente, as omissões concretas do Poder Público na superação do déficit histórico de políticas públicas adequadas para essa parcela da sociedade. No voto, o Relator analisou números relacionados à vida, saúde, à alimentação digna e à segurança.

Todavia, a maioria dos Ministros entendeu não ser o caso de declarar o Estado de Coisas Inconstitucional. Destaca-se, nesse sentido, o voto do Ministro Cristiano Zanin, que embora tenha reconhecido as falhas do Estado brasileiro no combate ao racismo estrutural, não

422 *Ibid.*, p. 388.
423 *Ibid.*, p. 395.

identificou um Estado de Coisas Inconstitucional pelo fato de existirem políticas públicas sendo implementadas pelo Estado brasileiro.

A respeito da doutrina do "Estado de Coisas Inconstitucional", Campos, ao analisar a jurisprudência da Corte Constitucional da Colômbia, observa que o reconhecimento se dá em relação à ausência ou deficiência de políticas públicas. Noutro dizer, direitos não são efetivados em razão da falta de medidas legislativas, ou da ineficiência administrativa, ou da precária estrutura das instituições, ou tudo isso junto.[424]

A implementação precária de algumas políticas públicas orientadas ao combate ao racismo pode ser aferida mediante indicadores oficiais e pesquisas de rigor acadêmico publicadas. A título de exemplo, menciona-se pesquisa coordenada pelo Instituto Geledés e pelo Instituto Alana, em relação à implementação da Lei 10.639/2003, que dispõe sobre a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Africana e Afro-Brasileira" no Ensino Fundamental e Médio. Os institutos encaminharam a pesquisa para as redes municipais de ensino de todo o País, e apenas 21% a responderam. O estudo apontou que a ausência de apoio de outros entes públicos é o principal obstáculo à implementação da política.[425] Por outro lado, destaca-se publicação do IBGE sobre desigualdades sociais por raça ou cor no Brasil, que ilustra que a população negra se encontra em situação de desvantagem em relações à população branca no acesso à bens essenciais a uma vida digna.[426]

A violência contra a população negra, por exemplo, foi objeto de recente análise do Conselho de Direitos Humanos da ONU em visita ao Brasil no ano de 2024. O Mecanismo Internacional de Especialistas

424 CAMPOS. Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 168.

425 GÉLEDES, Instituto da Mulher Negra; ALANA, Instituto. **Lei 10.639/03: a atuação das Secretarias Municipais de Educação no Ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira**. São Paulo, 2023.

426 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. 2. ed. **Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socieconômica**, Rio de Janeiro, n. 48, 2022. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

Independentes para o Avanço da Igualdade e Justiça Racial na Aplicação da Lei reconheceu que a violência generalizada afeta desproporcionalmente as pessoas negras.[427] O Mecanismo menciona que das 46.328 mortes violentas intencionais ocorridas no Brasil em 2023, 78% eram de pessoas negras. O Relatório também apontou que as pessoas negras têm três vezes mais chances de serem mortas pela polícia que as pessoas brancas, sendo que 82,7% do assassinatos cometidos pela polícia no ano de 2023 sendo de pessoas negras, e 17% sendo de pessoas brancas.

No julgamento da ADPF nº 973, foram analisados muitos números de indicadores sociais que deixaram latente tanto as desvantagens suportadas pela população negra na sociedade quanto as falhas das políticas públicas implementadas pelo Estado, nos casos em que elas de fato existiram. É digna de reflexão, também, a Nota Técnica da NUPEC no sentido de que o Estado de Coisas Inconstitucional deve ser utilizado apenas nos "casos estruturais mais graves", com permanente inércia do Poder Público. A ausência de gravidade identificada pelo Núcleo contrasta com os fundamentos do julgado, que ao reconhecer o racismo estrutural como uma chaga histórica da formação do País, também reconheceu a existência de um ciclo de pobreza derivado da persistente incapacidade estatal de promover condições propícias à ascensão dos menos favorecidos.

O não reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional está diretamente relacionado ao entendimento da maioria dos Ministros a respeito da inexistência de racismo institucional. No entanto, não é suficiente reconhecer apenas que existe uma estrutura social racista. As instituições públicas, inclusive o próprio Supremo Tribunal Federal, fazem parte dessa dinâmica.[428]

---

427 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. Visita ao Brasil. **Relatório do Mecanismo Internacional de Especialistas Independentes para o Avanço da Igualdade e Justiça Racial na Aplicação da Lei.** 2024, Disponível em: < https://brasil.un.org/pt-br/280159-brasil-relat%C3%B3rio-sobre-justi%C3%A7a-racial-na-aplica%C3%A7%C3%A3o-da-lei>. Acesso em: 7 ago. 2026.

428 GODOY, Miguel Gualano de; Mewes, Emily. Reconhecer o racismo estrutural basta? Os limites da resposta do STF. In: **Jota**, 20 jan. 2026. Disponível em: https://

Isso fica mais evidente ao se analisar práticas institucionais recentes. A título de exemplo, menciona-se a "Operação Contenção", realizada pelas Forças de Segurança do Estado do Rio de Janeiro em outubro de 2025, nos complexos do Alemão e da Penha, que resultou em 122 mortos.

3. RACISMO, DIREITO E O SILÊNCIO QUE CONSTITUI

Ao adotar uma postura comedida em sua análise, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um paradoxo que fragiliza a luta antirracista perante o sistema de justiça, e mantém intocadas as estruturas de poder que perpetuam as desigualdades raciais. O Tribunal excluiu a responsabilidade histórica do Estado brasileiro pela existência do racismo até os dias atuais. Apesar de a Constituição de 1988 ter tornado a discriminação racial uma questão de ordem pública, a ADPF nº 973 sinaliza a manutenção de um pensamento que insere a questão racial na esfera privada ("o problema é a ação humana"). Não haveria por parte do Estado uma omissão concreta, apenas falhas que podem ser ajustadas a partir de diálogos interinstitucionais mediados pela Corte.

Outra questão central para o debate é a análise sobre o papel histórico do Direito e das instituições jurídicas na perpetuação do racismo. Conforme a reflexão de Queiroz, manejar o silêncio no direito para manter lugares de subalternidade racial é um dos traços definidores da cultura jurídica brasileira.[429] Este silêncio possibilitou uma latente invisibilidade do racismo e das dinâmicas de violência perpetradas pelo Estado contra a população negra, mesmo após a Constituição de 1988. Para os negros, o império do arbítrio permanece, não sendo possível falar em transição democrática.

---

www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reconhecer-o-racismo-estrutural-basta-os-limites-da-resposta-do-stf. Acesso em: 07. Ago. 2026.

429 QUEIROZ, Marcos. **Assombros da casa-grande:** A Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão. São Paulo: Fósforo, 2024, p. 29.

No sistema de justiça brasileiro, a existência do racismo institucional foi identificada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no ano de 2006, no caso "Simone André Diniz vs. Brasil", cujo cerne da controvérsia era a discriminação racial no mercado de trabalho. Naquela oportunidade, a CIDH reconheceu que

> [...] racismo institucional é um obstáculo à aplicabilidade da lei antirracismo no Brasil. O tratamento desigual conferido aos crimes raciais no País reflete na maneira como parte do sistema de justiça trata as denúncias de ocorrência de discriminação racial, mediante argumentos no sentido da ausência de tipificação do crime e dificuldades em provar a intenção discriminatória.[430]

Em outubro de 2024, o Brasil foi condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em um outro caso envolvendo discriminação racial no mercado de trabalho e a condescendência do sistema de justiça com a prática discriminatória. No caso "Santos do Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil", a Corte IDH observou que "as pessoas afrodescendentes no Brasil têm estado sujeitas à discriminação racial estrutural e ao racismo institucional, que se manifestam também em seu acesso ao trabalho e à justiça".[431]

É interessante observar que a menção ao racismo institucional não constou sequer na ementa da ADPF nº 973. E é nesse cenário que as lentes interpretativas do campo teórico Direito e Relações Raciais, a partir dos estudos de Dora Bertúlio, revelam os desafios da luta antirracista perante o sistema de justiça. O silêncio do Direito

430 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório 66/06**: Caso 12.001 Simone André Diniz vs. Brasil. 2006. Disponível em: <http:// www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm.> Acesso em: 10 ago. 2026.

431 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Caso "Dos Santos do Nascimento e Ferreira Gomes vc. Brasil".** Sentença de 7 de outubro de 2024.

não deixa de atuar em favor de uma gestão controlada dos conflitos raciais no Brasil, ordenando e estruturando as instituições do Estado brasileiro, de forma a evitar rupturas que comprometam a estrutura social e racial dominante.[432] Trata-se de um silêncio que constitui e outorga suporte à dinâmicas sociais que perpetuam desigualdades a partir da "sutileza" do racismo brasileiro.

O discurso jurídico, inobstante sucessivos processos históricos de aparente viés emancipatório, tais como, por exemplo, a abolição (formal) da escravidão e o fim da ditadura-civil militar, manteve uma articulação em cadeia, sem rompimentos (Bertúlio, 2019, p. 128).[433] Os dois eventos acima mencionados não trouxeram nenhuma ruptura que resultasse no ocaso da hegemonia da classe dominante e, por consequência, na mudança do poder político e econômico. Assim, ao tempo em que o Direito proclama a igualdade, a justiça e a liberdade, permanece conivente com as formas mais sofisticadas de racismo, negando o papel do próprio Estado na manutenção da subalternidade da população negra no Brasil.[434]

O Supremo Tribunal Federal, ao não reconhecer o racismo institucional sob o fundamento da existência de diversas políticas de combate ao racismo previstas na legislação, revigora um modelo de História que almeja conciliar "as transformações formais do Estado com a superação efetiva das práticas sociais"[435]. A decisão aponta para um equívoco antigo do sistema de justiça brasileiro: a incompreensão a respeito da realidade do País, bem como da relação arbitrária, excludente e de sucessivos apagamentos patrocinados pelo próprio

---

432 BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e Relações Raciais:** uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. Disponível em: < https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15385785238&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

433 *Ibid.,* p. 128.

434 *Ibid.,* p. 129.

435 DUARTE, Evandro Pizza; SCOTTI, Guilherme. A Queima de Arquivos da Escravidão e a Memória dos Juristas: os usos da história brasileira na (des)construção dos direitos dos negros. In: PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva (org.). **História Constitucional Brasileira: da Primeira República à Constituição de 1988.** São Paulo: Almedina, 2023, p. 143.

Estado. Duarte e Scotti observam que "a negação do negro dependeu da institucionalização da memória (da tradição negreira) nos aparelhos ideológicos de Estado, nos museus, nas universidades, nos institutos de pesquisa, no sistema educacional e nos livros da estante de nossas casas"[436].

No mesmo sentido, permanece atual a reflexão de Alencastro ao lembrar "o pacto dos sequestradores" como o pecado original da ordem jurídica brasileira. O autor ressalta o silêncio e a cumplicidade do sistema justiça no Brasil Imperial com o fato de africanos desembarcados até 1856 – e a totalidade de seus descendentes - terem sido mantidos ilegalmente na escravidão até 1888, em que pese a promulgação da Lei Eusébio de Queiróz, de 1850.[437]

Não há negar as conquistas de direitos obtidas pelo Movimento Negro, inclusive na esfera do sistema de justiça. Todavia, a advertência de Bertúlio convida a manter a mobilização da luta por igualdade e não-discriminação, sobretudo na relação com o Poder Judiciário:

> [...] Talvez aí esteja a lâmina da guilhotina que cortará os pescoços negros a cada tentativa de exigência de tratamento humano feita por este segmento da população brasileira. Bem por isso é aqui, na política e ações judiciárias que o racismo se instala com todas as pompas em nossa sociedade. É quando as esperanças de convívio harmonioso caem por terra e surge a luta.[438]

O silêncio do Direito em relação à lógica escravocrata e sua permanência no pós-abolição constituiu e legitimou o racismo no

436 *Ibid.*, p. 143.

437 ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. **Novos estudos**, 87, 2010, p. 6-7.

438 BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e Relações Raciais:** uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 131. Disponível em: < https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15385785238&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

âmago da sociedade brasileira. Sob o signo do mito da democracia racial, da normatividade, da neutralidade e da igualdade formal, os privilégios simbólicos do sujeito branco seguem sendo mantidos pelo Direito, sem que o sistema de justiça ressignifique o seu papel na memória constitucional brasileira. Nesse aspecto, o julgamento da ADPF nº 973 foi extremamente simbólico, pois sinalizou a permanência da interdição de uma memória coletiva apta a denunciar o racismo de Estado e a existência de um processo inacabado da abolição da escravidão no País.

CONCLUSÃO

A ADPF nº 973 foi um marco para a luta antirracista perante o sistema de justiça brasileiro. Em se tratando de uma cultura jurídica dogmática e formalista, é de extrema importância que o Supremo Tribunal Federal reconheça a existência de racismo estrutural no Brasil. No entanto, o julgamento apresentou contradições que ao mesmo tempo sinalizaram uma recalcitrância do Tribunal em considerar a complexidade dos mecanismos de dominação e reprodução de desigualdades por motivo de raça no País.

Ao não considerar, também, a existência de um racismo institucional e frustrar a declaração de um Estado de Coisas Inconstitucional, o STF sinalizou um movimento contrário aos objetivos da Constituição de 1988, que lembra em vários momentos o legado da escravidão e retira do domínio privado a questão racial.

Ao cabo, em que pese a Corte tenha identificado as sucessivas violações de direitos da população negra ao longo da História do País, adotou postura comedida no que se refere à responsabilização do Estado pela perpetuação do racismo.

Os avanços da luta antirracista no âmbito da ADPF nº 973 devem ser recebidos com cautela e reflexão, pois ao tempo em que se comemora a possibilidade de pautar o debate, o julgamento demonstra que o silêncio do Direito em relação ao papel das instituições públicas

nas tensões raciais ainda constitui mecanismo de manutenção de privilégios para o sujeito branco.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. **Novos estudos**, 87, 2010, p. 05-11.

ALMEIDA, Silvio. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e Relações Raciais:** uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. Disponível em: < https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15385785238&ext=.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

BONILLA-SILVA, Eduardo. Rethinking Racism: Toward a Structural Interpretation. Trad.: Fernanda Oliveira e Melina Perussatto. In.: **Revista de Teoria da História**, n. 26, 1-2023, p. 256-283.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 973**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 154.248**. Relator: Ministro Edson Fachin, DF, 28 de outubro de 2021.

CAMPOS. Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CARMICHAEL, Stokely; HAMILTON, Charles. **Black Power:** the politics of liberation in America. New York: Vintage, 1967.

CONCEIÇÃO, Isis Aparecida. **Os Limites dos Direitos Humanos Acríticos em face do Racismo Estrutural Brasileiro:** o Programa de Penas e Medidas Alternativas do Estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CORBO, Wallace. **Identidade Constitucional:** formação, transformação e crise da Constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

DUARTE, Evandro Pizza; SCOTTI, Guilherme. A Queima de Arquivos da Escravidão e a Memória dos Juristas: os usos da história brasileira na (des)construção dos direitos dos negros. In: PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva (org.). **História Constitucional Brasileira: da Primeira República à Constituição de 1988.** São Paulo: Almedina, 2023.

FRIEDMAN, Robert. Institucional racism: how to discriminate without really trying. In: PETTIGREW, Thomas. **Racial discrimination in the United States**. New York: Harper & Row, 1975.

GÉLEDES, Instituto da Mulher Negra; ALANA, Instituto. **Lei 10.639/03: a atuação das Secretarias Municipais de Educação no Ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira**. São Paulo, 2023.

GODOY, Miguel Gualano de; Mewes, Emily. Reconhecer o racismo estrutural basta? Os limites da resposta do STF. In: **Jota**, 20 jan. 2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reconhecer-o-racismo-estrutural-basta-os-limites-da-resposta-do-stf. Acesso em: 07. Ago. 2026.

GOMES, César de Oliveira. O lado oculto do constitucionalismo brasileiro no período republicano: a questão social e o déficit de representação política das minorias sociais e raciais. In: **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 29, n. 49, 2025, p. 222-242.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. 2. ed. **Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socieconômica**, Rio de Janeiro, n. 48, 2022. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101972_informativo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. Visita ao Brasil. **Relatório do Mecanismo Internacional de Especialistas Independentes para o Avanço da Igualdade e Justiça Racial na Aplicação da Lei.** 2024, Disponível em: < https://brasil.un.org/pt-br/280159-brasil-relat%C3%B3rio-sobre-justi%C3%A7a-racial-na-aplica%C3%A7%C3%A3o-da-lei>. Acesso em: 7 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório 66/06**: Caso 12.001 Simone André Diniz vs. Brasil. 2006. Disponível em: http:// www.cidh.org/annualrep/2006port/BRASIL.12001port.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Caso "Dos Santos do Nascimento e Ferreira Gomes vc. Brasil".** Sentença de 7 de outubro de 2024. Disponível em: < https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1056080770>. Acesso em: 8 ago. 2026.

PIRES, Thula Rafaela; MATTOSO, Ana Carolina. Para além do colonialismo jurídico: rumo a uma concepção amefricana do Direito. In: MIÑOSO, Yuderkys Espinosa (org.). **Feminismo Descolonial:** Nuevos aportes teórico-metodológicos a más de uma década. Quito: Abya Yala, 2019, p. 103-121.

QUEIROZ, Marcos. **Assombros da casa-grande:** A Constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão. São Paulo: Fósforo, 2024.

SANTOS, Natália Neris da Silva. **A Voz e a Palavra do Movimento Negro na Assembleia Constituinte (1987/1988)**: um estudo da demanda por direitos. Dissertação de Mestrado em Direito, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

WERNECK, Jurema. **Racismo Institucional**: uma abordagem conceitual. Rio de Janeiro: Geledes, 2013. p. 17. Disponível em: http://

www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/FINAL-WEB-Racismo-Institucional-uma-abordagem-conceitual.pdf. Acesso em: 8 ago. 2026.

ROMPENDO OS SILÊNCIOS DA HERMENÊUTICA DA BRANQUITUDE: A NEGAÇÃO DO RACISMO INSTITUCIONAL PELO STF NA ADPF 973

Emily Emanuele Franco Mewes[439]

INTRODUÇÃO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973, popularmente conhecida como "ADPF Vidas Negras", tinha como objeto o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional, fundado no racismo estrutural e racismo institucional, diante das graves lesões a preceitos fundamentais praticadas pelo Estado brasileiro, devido a reiteradas ações e omissões que resultaram na violação sistemática dos direitos constitucionais da população negra.

O Tribunal, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a ADPF 973, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, determinando, sobretudo, a revisão do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial - Planapir. A decisão, portanto, deixou de reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional e, principalmente, deixou de reconhecer a existência de um racismo institucional praticado pelo Estado.

A partir de um estudo de caso, o presente artigo pretende investigar de que modo a interpretação constitucional, moldada por uma hermenêutica da branquitude, opera por meio do não-dito como mecanismo de manutenção de privilégios raciais, produzindo decisões ineficazes para a concretização de direitos fundamentais da população negra.

439 Mestranda em Direito do Estado e Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição (CCONS-UFPR).

Para tanto, no primeiro capítulo irá discorrer sobre o julgamento da ADPF 973[440], evidenciando a relutância do STF em reconhecer o racismo institucional e o papel do Estado na reprodução das desigualdades raciais, culminando em dificuldades de promover mudanças concretas através do reconhecimento jurídico do racismo estrutural.

O segundo capítulo pretende apresentar os fundamentos da hermenêutica da branquitude como um modelo interpretativo que, instrumentalizado pela branquitude, constrói sentidos sobre o que é jurídico para preservar privilégios raciais e negar a responsabilidade do Estado na reprodução do racismo, esvaziando o potencial transformador da Constituição.

Por fim, o terceiro capítulo pretende, sem qualquer intenção de esgotar o tema, vislumbrar possíveis formas de romper com a hermenêutica da branquitude, a fim de apontar possíveis caminhos para uma hermenêutica constitucional antirracista.

1. A ADPF 973 E A RELUTÂNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM RECONHECER O RACISMO INSTITUCIONAL NO BRASIL

A ADPF nº 973 foi proposta por sete partidos políticos com representação no Congresso Nacional, provocados pela Coalizão Negra por Direitos - articulação com mais de 250 organizações do movimento negro - que se reuniram para comprovar no âmbito do Poder Judiciário a grave violação sistemática aos direitos fundamentais da população negra cometida pelo Estado brasileiro.

440 No momento da elaboração do presente artigo (fevereiro de 2026), a fonte disponível para análise do julgamento da ADPF 973 eram os votos proferidos nas sessões plenárias realizadas entre os dias 27/11/2025 e 18/12/2025, transmitidas pela TV Justiça. Desse modo, optou-se por analisar apenas as declarações proferidas durante o julgamento, reservando a análise dos votos do Plenário para momento posterior, tendo em vista que o presente artigo é produto de pesquisas que estão sendo realizadas no decorrer do Mestrado Acadêmico.

O principal objetivo desta ADPF era o reconhecimento dos danos cometidos pelo Estado Brasileiro por violar os direitos fundamentais da população negra, como o direito à vida, à saúde, à segurança e à alimentação digna. Assim, foi pleiteado o reconhecimento de um Estado de Coisas Inconstitucional fundado no racismo estrutural e racismo institucional, como também a adoção de políticas e medidas de reparação por meio do desenvolvimento do "Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e à Política de Morte à População Negra".

Por se tratar de um problema estrutural[441], as demandas da ADPF 973 eram complexas. Não se limitavam a um único ponto controvertido, mas envolviam um leque amplo de questões sem solução simples. Atingiam diversos atores, cuja atuação coordenada seria indispensável e a resposta ao problema exigiria, portanto, a reestruturação de políticas públicas, para que os direitos da população negra viessem a ser assegurados de fato.

Era evidente que a ADPF 973 se tratava de uma ação relevante para a garantia de vida digna à população negra. Por essa razão, diversas entidades do movimento negro pleitearam o ingresso na ação na qualidade de *amici curiae*, com o objetivo de contribuir para a construção do debate no âmbito do Poder Judiciário, ampliando o escopo argumentativo da deliberação do Plenário[442], principalmente considerando o fato da Corte ser majoritariamente branca, instando-a a considerar perspectivas historicamente marginalizadas pelo Estado. Ao final, 16 entidades foram admitidas e proferiram sustentações orais em novembro de 2023.

441 Na concepção de Sérgio Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, um problema estrutural é caracterizado por sua complexidade, multipolaridade, recomposição institucional e prospetividade. Vide em: ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. Curso de Processo Estrutural. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2 ed. 2022. p. 62.

442 Na compreensão de Miguel Godoy "a interpretação da constituição não pode ser feita por uma Corte absolutamente fechada e que ignore o potencial democrático e contributivo que os amici curiae podem ter no exercício de um controle judicial mais democrático". Vide em: GODOY, Miguel Gualano de. O STF e sua compreensão sobre o amicus curiae: por um controle judicial responsivo. REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 915, 2025.

O julgamento pelo Plenário foi realizado entre novembro e dezembro de 2025, sob relatoria do Ministro Luiz Fux. O Tribunal julgou parcialmente procedente a ação, reconhecendo a existência de racismo estrutural no Brasil e graves violações a preceitos fundamentais, determinando ações para a reversão do cenário de violações, embora não tenha reconhecido a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional[443].

À primeira vista, o resultado parece promissor. Reconhecer judicialmente a existência do racismo estrutural pode trazer efeitos simbólicos significativos para as demandas da população negra que até então eram ignoradas pelo Poder Público sejam atendidas, assim como pode acender tal debate na esfera pública, angariando apoio da sociedade e de setores políticos[444]. Contudo, essa decisão perde força e capacidade efetiva de concretização ao não reconhecer o racismo institucional.

Em pleno "Novembro Negro", o Plenário aparentou ter interesse pela causa, ressaltando em seus votos a relevância do tema para o combate ao racismo no Brasil. Entretanto, o julgamento foi marcado por claras divergências quanto à existência do racismo institucional no país. Na prática, o que se observou foi uma lacuna de compreensão da Corte sobre o próprio conceito de racismo estrutural.

Alguns ministros entenderam que não haveria a reprodução e manutenção do racismo por parte do Estado brasileiro, uma vez que a Constituição da República de 1988 estabelece a igualdade como princípio e a não discriminação como objetivo. O racismo, na visão dos julgadores não seria, portanto, uma questão jurídica, mas sim

443 Este artigo não abordará o não reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), por considerar que está sendo formado no STF um precedente quanto ao instituto: ainda que persistam falhas estruturais, o ECI não é declarado quando se verifica que o Poder Público não está em total inércia na busca por soluções para as violações. Vide em: CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; VIÉGAS, Felipe. A versão brasileira do Estado de Coisas Inconstitucional: Poderia o STF fixar medidas para a proteção da população negra diante da atuação insuficiente do Estado? JOTA. Publicado em 02/12/2025.

444 CASIMIRO, Matheus. MARMELSTEIN, George. O Supremo Tribunal Federal Como Fórum de Protestos: Por Que o Simbolismo Importa em Processos Estruturais? Brasília: RDP, v. 19, n. 102,, abr./jun. 2022. p. 414

social, econômica e cultural, como pode ser evidenciado nos seguintes trechos transcritos[445]:

> Eu tenho dificuldade com um conceito - isso em opter dictum diz respeito a essência do voto - de racismo institucional, porque eu não posso partir do pressuposto que as instituições públicas em si sejam racistas, eu acho que pessoas dentro das instituições são racistas, mas não as instituições. [...] Acho que é um problema mais humano, social, que permeia toda a sociedade e não propriamente um governo racista, um poder específico racista. Essa é uma divisão conceitual que eu faço[446].(sic)
>
> Quando se fala em racismo estrutural, pode-se confundir que o Estado Brasileiro está, em algumas de suas instituições, aparelhado para ser catalisador desse processo. Eu entendo que é um defeito, uma defecção mais humana do que da estrutura do Estado brasileiro[447] (sic).
>
> Então, o racismo estrutural existe, ele permanece, ele é uma chaga na sociedade, em que pese estarmos já finalizando o primeiro quarto do século XXI. O racismo estrutural existe, é uma chaga e permanece econômica, social e culturalmente. Ele deve ser combatido e extirpado pelos Três Poderes? Deve. Agora, é social, econômico e cultural. Não é jurídico. E isso é muito importante, no momento em que [...] se pede a declaração de um estado de coisas inconstitucional porque haveria um racismo estrutural do Estado voltado a exterminar a população negra. Não há isso por parte do Estado. [...] Há isso por parte de pessoas que ocupam posições de A a Z

445 Optou-se por omitir a autoria individual dos argumentos aqui apresentados, uma vez que o Plenário profere uma decisão colegiada. Portanto, ainda que existam votos vencidos, as fundamentações aqui expostas refletem o entendimento final da Corte, consolidado pela exclusão da menção ao racismo institucional.

446 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sessão Plenária - 27/11/25**. Curitiba: YouTube, 27 nov. 2025. Trecho: *38:52*.

447 Ibid. Trecho: 42:06.

> em várias instituições e órgãos do Estado? Há. Mas não há na nossa Constituição isso, como havia na Constituição de 1824, como havia na Constituição de 1891[448](sic).
> Então vejam, senhoras e senhores, não há dúvida de que o Estado brasileiro nesses exemplos - e existiriam vários outros a serem manifestados [...] e há vários de nós aqui que ocuparam seus cargos públicos, e eu tenho certeza, em todas as instituições em que nós atuamos, foi no sentido de promover a igualdade racial, o máximo que nós tínhamos de condições de fazê-lo no exercício de nossas funções. Existe um déficit institucional? Existe um déficit estrutural? Eu não tenho dúvida. Mas, com a devida vênia, eu não vejo que há uma situação de racismo institucional dentro da nação brasileira.
> Porque nós também temos que pensar que as nossas decisões repercutem hoje internacionalmente, e aí eu sempre disse e volto a dizer: não há constituição mais à frente da nossa época no mundo do que a Constituição brasileira. Não há um judiciário melhor no mundo do que o judiciário brasileiro e [...] no mundo não há determinação de competência maior a nenhuma Suprema Corte do que a brasileira" (sic)[449].

Nota-se que, ao tratar de uma ação de grande relevância, que reivindica a concretização de direitos à população negra que são reiteradamente violados, o corpo de julgadores do Supremo Tribunal Federal não se apresentou apto a compreender o próprio conceito de racismo estrutural que juridicamente reconheceu. E, ainda que tenham sido fornecidos subsídios técnicos para a compreensão da complexidade da demanda, através dos *amici curiae,* tais contribuições não parecem ter sido amplamente assimiladas pela Corte.

448 Ibid. Trecho: 50:54.
449 Ibid. Trecho: 1:35:33.

O racismo estrutural trata-se de um processo histórico e político que cria condições para que grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática[450]. Portanto, o racismo transcende o âmbito individual, não se resumindo a práticas individuais de agentes mal-intencionados. Pelo contrário, ele decorre da própria estrutura social e impacta diretamente no modo pelo qual as relações políticas, econômicas e jurídicas se constituem.

Nesse sentido, entende-se que o racismo estrutural possui uma dimensão institucional[451], cujo Estado tem papel central na produção de meios para que o racismo e a violência sistêmica sejam incorporados às práticas cotidianas, direta ou indiretamente[452]. Dora Bertúlio sustenta que a questão racial faz parte do Direito e do Estado, não sendo possível considerá-los de maneira dissociada. Se assim o fizer, a invisibilidade "se constitui na ação estatal indutora da perpetuação e reprodução do racismo e o institucionaliza."[453] Na concepção de Jurema Werneck[454]:

> O racismo institucional ou sistêmico opera de forma a induzir, manter e condicionar a organização e a ação do Estado, suas instituições e políticas públicas – atuando também nas instituições privadas, produzindo e reproduzindo a hierarquia racial [...] Atualmente, já é possível compreendermos que, mais do que uma insuficiência ou inadequação, o racismo institucional é um mecanismo performativo ou produtivo, capaz de gerar e legitimar condutas

450 ALMEIDA, Silvio Luiz de. O que é racismo estrutural?. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 50/51

451 Jurema Werneck define racismo institucional

452 Ibid. p. 54

453 BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.200

454 WERNECK, Jurema. Racismo institucional: uma abordagem conceitual. Geledés - Instituto da Mulher Negra e Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria, 2013. p. 17/18.

> excludentes, tanto no que se refere a formas de governança quanto de accountability. [...]
> Dizendo de outro modo, o racismo institucional é um modo de subordinar o direito e a democracia às necessidades do racismo, fazendo com que os primeiros inexistam ou existam de forma precária, diante de barreiras interpostas na vivência dos grupos e indivíduos aprisionados pelos esquemas de subordinação deste último.

Dos trechos dos votos aqui transcritos depreende-se uma tentativa de dissociar o Estado brasileiro da condição de agente reprodutor do racismo, restringindo o problema ao âmbito das relações interpessoais, e não às práticas cotidianas legitimadas por essas instituições. Estrategicamente, essa narrativa preserva a imagem de "neutralidade" do Estado, colocando-o apenas no papel de combatente de violações cometidas por outras esferas da sociedade. Isso provoca o esvaziamento do debate, ao deixar de reconhecer que o racismo está entranhado nas práticas administrativas, na produção legislativa, na elaboração, aplicação e fiscalização de políticas públicas e na formulação de decisões judiciais.

A principal resistência apresentada pelos ministros é conceber que o ordenamento jurídico brasileiro - cuja Constituição de 1988 estabelece como objetivo fundamental promover o bem de todos, sem preconceitos de raça ou quaisquer outras formas de discriminação - atue na reprodução e manutenção do racismo. Deixam de considerar, contudo, que o racismo no Brasil reiteradas vezes opera pelo silêncio, pelo não-dito, a fim de resguardar privilégios. Nesse ponto, o ordenamento jurídico é um importante instrumento para garantir segurança jurídica à preservação de hierarquias raciais, que sustentam desigualdades raciais[455].

Este parece ser um dos principais entraves na decisão produzida na ADPF 973: a recusa em admitir que o Estado, por meio de suas

455 VAZ, Lívia Sant'Anna. A justiça é uma mulher negra. Org. Lívia Sant'Anna, Chiara Ramos. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021. p. 235

instituições e práticas, atua como agente reprodutor do racismo. Não basta reconhecer a existência do racismo estrutural, pois tal constatação, por si só, não modifica a realidade. É imprescindível que o Estado brasileiro e suas instituições se reconheçam como agentes de reprodução dessa lógica, para que as medidas necessárias à reversão do quadro de violações sejam efetivas.

O Poder Judiciário também integra esse cenário como ator na reprodução do racismo, e o Supremo Tribunal Federal deveria reconhecer seu papel nesse processo, sendo este o primeiro passo para uma transformação institucional consistente[456]. A resistência a esse movimento de autocrítica revela-se, contudo, como traço característico de uma hermenêutica da branquitude, que limita o potencial transformador da atuação constitucional.

2. A HERMENÊUTICA DA BRANQUITUDE E OS NÃO-DITOS

Para compreender a existência de uma hermenêutica jurídica sustentada na branquitude é preciso ter em mente o que já disse Charles Mills: "a supremacia branca é o sistema político não nomeado que fez do mundo moderno o que ele é hoje"[457]. A afirmação diz respeito a um estado ou, nas palavras do autor, um contrato racial baseado na diferenciação - brancos (sujeitos) e não-brancos (não-sujeitos) - que cria uma sociedade que possui um "regime político racial, um estado racial e um sistema jurídico racial nos quais o status de brancos e não brancos está claramente demarcado, por lei ou costume", a fim justificar explorações e manter privilégios[458].

O sistema jurídico é fundamental para fornecer segurança jurídica à manutenção dos privilégios da branquitude[459], os quais

456 GODOY, Miguel Gualano de. MEWES, Emily Emanuele Franco. Reconhecer o racismo estrutural basta? Os limites da resposta do STF. Jota. Publicado em 20/01/2026.

457 MILLS, Charles W. O contrato racial. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.p.33

458 Ibid. p. 46

459 A branquitude é entendida como uma posição social — um capital simbólico e material — adquirida pelo fato de um indivíduo ser lido como branco na sociedade, o que lhe confere uma gama de privilégios que o distinguem dos demais. Vide:

são consolidados através de pactos. Conforme Cida Bento, o pacto da branquitude é um acordo tácito e silencioso, firmado entre pessoas brancas, que preserva os privilégios conquistados através da exploração. Trata-se da autopreservação do "normal" e "universal" que, quando questionada, é sistematicamente negada ou silenciada[460].

Charles Mills denomina essa negação como epistemologia da ignorância[461] - o acordo de interpretar erroneamente o mundo, a fim de resguardar a autoridade epistêmica branca. Na seara do Direito, essa autoridade epistêmica é garantida através de um isolamento, em que a cultura jurídica apenas reverencia teorias e técnicas desenvolvidas no norte global que, por vezes, não conseguem ser transplantadas a uma realidade social que foi marcada pelo colonialismo e o escravismo[462].

Mesmo diante de mudanças sociais, o sistema de justiça, a ciência do direito e a hermenêutica jurídica utilizam uma única forma de racionalidade cabível, pautada no racismo epistêmico para compreender o mundo e, consequentemente, pensar o Direito, colocando à margem teorias que divergem dessa linha de pensamento, ou incluam outras formas de conhecimento que não partam da racionalidade da branquitude[463].

Ao se debruçar sobre as noções de democracia e constitucionalismo, Thula Pires e Ana Flauzina defendem que a herança constitucional francesa e estadunidense deixou pessoas negras fora de suas promessas modernas, visto que o sistema colonial e o escravismo representam o duplo da democracia e do constitucionalismo. Na medida em que o constitucionalismo moderno se apresentou como fruto de um processo histórico, político e jurídico que definiu a

ALMEIDA, Philippe Oliveira de. CORBO, Wallace. MOREIRA, Adilson José. Manual de Educação Antirracista: direito, justiça e transformação social. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. p. 72

460 BENTO, Cida. O pacto da branquitude. São Paulo: Companhia das Letras, 1ª ed., 2022. p. 16

461 Ibid p. 52

462 VAZ, Lívia Sant'Anna. A justiça é uma mulher negra. Org. Lívia Sant'Anna, Chiara Ramos. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021. p. 236

463 Ibid. p. 238

limitações de poder, distribuição de liberdades e criou uma concepção de povo, também representou uma pretensão uniformizante do ser, o qual impõe ao mundo elementos que naturalizam a supremacia branca, tornando possível coexistir liberdade e escravidão, igualdade e racismo, e fraternidade e colonialismo[464].

Nesse sentido, revisitando a história político-constitucional brasileira, as autoras sustentam que as constituições brasileiras operaram de duas formas específicas para racionalizar os pactos que estruturam o Estado. Em períodos declaradamente autoritários, houve supressões diretas a direitos no texto constitucional que evidenciaram o lado punitivo do Estado. De outro lado, em períodos de avanço liberal, incluindo a nossa atual Constituição democrática, há uma terceirização das demandas mais expressas de violência para a legislação infraconstitucional e, principalmente, para interpretações judiciais[465].

A interpretação constitucional é um ponto-chave, pois à luz da hermenêutica da branquitude, a Constituição perde seu caráter transformador. Livia Sant'Anna e Chiara Ramos nomeiam como hermenêutica da branquitude um modelo interpretativo que constrói sentidos sobre o que é jurídico, fundado nas premissas do individualismo, da objetividade e do universalismo para a análise e a concessão de direitos, instrumentalizadas pela branquitude para a preservação de seu próprio status racial.[466].

A hermenêutica da branquitude ignora as relações raciais ao elencar e fixar princípios para o exercício da interpretação. Isso porque a branquitude não se identifica racialmente no debate público, uma vez que se reconhece como uma identidade padrão. Apenas o "outro" é racializado, e essa visão influencia na concepção construída tradicionalmente sobre sujeitos de direitos e em como o

464 PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade/ The Constitutionalism of Enmity. Revista Direito e Práxis, v. 13, n. 4, p. 2818/2828, 2022.

465 Ibid. p. 2831

466 VAZ, Lívia Sant'Anna. A justiça é uma mulher negra. Org. Lívia Sant'Anna, Chiara Ramos. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021. p. 248

sistema institucional cria, interpreta e aplica normas constitucionais, criando barreiras para o reconhecimento da centralidade da raça na distribuição de direitos fundamentais[467].

O não reconhecimento da própria racialidade por parte da branquitude dificulta inclusive a compreensão do racismo como uma categoria relacional, na medida em mascara o fato de que os privilégios atribuídos a determinados grupos produzem, simultaneamente, a vulnerabilização de outros.[468] Ao se apresentar como parâmetro neutro e universal, a branquitude invisibiliza sua posição racial e naturaliza as vantagens dela decorrentes. Esse silêncio é conveniente, pois dificulta a elaboração de contra-narrativas capazes de evidenciar as desigualdades que sustentam tais privilégios.

Quando privilégios são denunciados, é comum a adoção de uma postura defensiva. Ao invés de reconhecer o problema estrutural, deslocam o debate para o plano individual, reiterando a ideia de que o racismo é sempre um ato isolado praticado por "outros" e, por isso "o Brasil é o país do racismo sem racistas, já que a branquitude não se assume racista, mas é favorecida pelas atitudes racistas dos outros"[469].

Para as autoras, o pacto da branquitude é caracterizado pela mediocridade, hipocrisia, isenção de responsabilidades, bem como pelas suas ambiguidades e manipulação de sentidos. A mediocridade se constata na limitação da capacidade crítica da branquitude a respeito da realidade, ou de uma controvérsia constitucional, devido à negação do racismo[470]. O isolamento epistêmico do Direito é um exemplo, pois limita avanços democráticos, gerando alto custo à sociedade. O pacto da hipocrisia[471] se verifica quando a branquitude continua resguardando seus privilégios - que por vezes são confundidos com direitos - e cria, ao mesmo tempo, obstáculos para que pessoas negras acessem direitos em igualdade de oportunidades.

467 Ibid. p. 260
468 Ibid. p. 261
469 Ibid. p. 263
470 Ibid p. 264
471 Ibid. p. 265

A isenção de responsabilidades[472] por parte da branquitude oculta sua participação nos processos de opressão e, por vezes, defende de maneira descontextualizada um discurso de igualdade que acaba imputando às pessoas negras a responsabilidade por sua posição social. Amparado pela lógica da meritocracia, desconsidera as desigualdades raciais produzidas pela exploração e exime a própria branquitude do reconhecimento de seus privilégios. Por fim, o pacto da branquitude é ambíguo e manipula sentidos, como se verifica no manejo da conceituação de racismo estrutural no campo jurídico:

> Não raro, o conceito tem sido utilizado para justificar a persistência de desigualdades raciais no Brasil, contemporizando as omissões individuais, institucionais e dos poderes públicos diante de tão arraigado sistema de opressão. É como se a culpa devesse ser atribuída à estrutura, isentando os indivíduos, a sociedade, as instituições e o Estado de responsabilidades diante do racismo, bem como de efetivos compromissos antirracistas. Ocorre que o fato de o racismo estar estruturado, assentado, arraigado nas relações sociais não quer dizer que ele não decorra de uma construção histórica, inclusive com a incontestável participação do Estado brasileiro [...] o que o torna responsável pela desconstrução dessa estrutura racialmente hierarquizada da sociedade brasileira"[473]

Remetendo ao julgamento da ADPF 973, o comportamento do Supremo Tribunal Federal pode ser entendido como exemplo prático da hermenêutica da branquitude, pois utilizou mecanismos típicos da branquitude para interpretar um caso que tratava de direitos fundamentais à população negra, preservando a imagem do Estado e preservação de hierarquias raciais.

472 Ibid. p. 265
473 Ibid. p. 268

O isolamento epistêmico do Direito que desconsidera as relações raciais se manifestou na incapacidade de compreender o conceito de racismo institucional, apesar dos subsídios técnicos oferecidos pelos amici curiae. Pelo contrário, a Corte demonstrou uma "mediocridade" crítica, optando por uma interpretação incompleta do racismo estrutural para resguardar a autoridade branca e negar a realidade do racismo no funcionamento do Estado.

Ademais, o STF se isentou de responsabilidades ao defender que o Estado (e a própria Corte) não poderia ser racista porque a Constituição de 1988 possui mandamentos progressistas, reduzindo o racismo a atos isolados de "agentes mal-intencionados". Por fim, o que restou evidenciado foi uma manobra conceitual que, ao reconhecer o racismo estrutural e, ao mesmo tempo, negar a existência de racismo institucional, admitiu o problema no plano social sem assumir, no plano institucional, um compromisso antirracista efetivo.

O reconhecimento jurídico do racismo estrutural é importante. Contudo, o mero reconhecimento, quando feito de forma isolada, pode ser instrumentalizado pela branquitude e perder a capacidade de se converter em práticas concretas, sobretudo se não houver o reconhecimento da responsabilidade do Estado, incluindo o Judiciário, na manutenção desse quadro de violações.

3. CAMINHOS PARA UMA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL ANTIRRACISTA: PROTAGONISMO EPISTÊMICO E PROMESSA CONSTITUCIONAL.

Demonstrada a forma como a interpretação constitucional pode ser modulada pela hermenêutica da branquitude e, desse modo, perder sua potência transformadora, o próximo passo é articular outras formas de atribuição de sentidos ao texto constitucional através do que denominaremos aqui de hermenêutica constitucional antirracista.

Para tanto, parte-se da premissa que a Constituição possui um caráter transformador. Pensando em termos de uma Constituição

Radical[474], ela é o gatilho da ação política e suas promessas conectam passado, presente e futuro. Nesse sentido, a disputa contínua por seus significados não são abstrações, mas sim reivindicações concretas realizadas por pessoas de pele e osso no espaço público.

Nesse sentido, a Constituição pode ser entendida como um locus de lutas pelo reconhecimento e pelo direito. Isso porque as mobilizações sociais que se desenvolvem a partir da constituição podem ser entendidas como lutas interpretativas - de atribuição de novos sentidos e de busca por novas percepções sobre identidade constitucional. A partir da Constituição pretende-se chegar ao potencial emancipatório que ela mesmo pode fornecer[475].

Aposta-se, portanto, em uma mudança de paradigma. Bethânia Assy, ao teorizar sobre uma gramática filosófica implicada na justiça, propõe colocar os sujeitos de injustiça social como lente primária para uma compreensão alternativa, colocando-os como protagonistas epistêmicos do que se pode entender sobre justiça, gerando, assim, novas narrativas de co-(r)existência[476].

Sujeitos concretos, com suas vivências e experiências, se articulam e conjecturam novos discursos e práticas para o direito, em especial quando tratamos de direitos humanos. De maneira similar é o entendimento de Thula Pires: "não disputamos a possibilidade de sermos incluídos (sempre de maneira controlada) na noção de sujeito de direito que está posta, disputamos a possibilidade de produzir o direito, o Estado e a política a partir do nosso lugar e nos nossos termos"[477].

---

474 "Isto, pois, a aplicação da Constituição (e não sua desaplicação) se torna um gatilho para a ação política transformadora. É com a Constituição que os corpos (e com eles as demandas por direitos) ocupam as ruas e não sem ela". Vide em: Chueiri, Vera Karam de. Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024. p. 115

475 CORBO, Wallace. Identidade Constitucional: formação, transformação e crise da constituição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. p. 193

476 ASSY, Bethania. The concrete experiences of the subject of social injustice: engendering collective resistance, empowerment, and knowledge. Cooperism 13/13. Seminars at Columbia University, 2023 p. 9

477 PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Racializando o debate sobre direitos humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil. SUR. Revista

O texto constitucional é resultado de tensões produzidas por diversos grupos sociais em determinado momento histórico para que suas lutas e interesses sejam considerados relevantes ao ponto de ganharem status de normas constitucionais. A Constituição da República de 1988, resultado de um processo constituinte participativo, postulou como seu fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana, declarou como objetivo da República promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação, estipulando um extenso um rol de garantias e direitos fundamentais, tendo a igualdade como princípio norteador. A promessa constitucional é inspiradora e fornece aos intérpretes caminhos emancipadores. Contudo, adotando uma hermenêutica pautada pela branquitude, ela permanecerá apenas uma promessa.

Por essa razão, em oposição ao modelo excludente, reforça-se a importância de adotar uma hermenêutica constitucional antirracista, um modelo interpretativo que coloca as relações raciais no centro do debate jurídico, em que sujeitos concretos que vivenciam as implicações do racismo em suas vidas cotidianas assumem o papel de protagonistas epistêmicos e constroem novos sentidos e significados às normas constitucionais para maximizar seu potencial transformador, a partir do ferramental que a própria Constituição oferece.

Para Adilson José Moreira em seu ensaio sobre hermenêutica jurídica negra, a interpretação constitucional deve contribuir para o combate dos processos de subalternização e, portanto, promover o acesso à direitos e a redução de desigualdades. Desse modo, propõe certos parâmetros que devem ser adotados pelos seus intérpretes. Inicialmente, eles devem ter uma consciência múltipla, ou seja, reconhecer sua posição social e interpretar o princípio da igualdade sob uma perspectiva relacional, compreendendo as formas múltiplas de discriminação que afetam o status coletivo de pessoas negras.[478]

Internacional de Direitos Humanos, v. 15, n. 28, 2018. p. 14

478 MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 262

Para além disso, a hermenêutica negra deve "ter um compromisso político com os propósitos do nosso ordenamento constitucional, notoriamente com a transformação do status cultural e do status material de grupos raciais subalternizados"[479]. Nesse sentido, o intérprete deve encarar os direitos fundamentais como "mecanismos que procuram desestabilizar relações hierárquicas arbitrárias"[480].

Nesse contexto, compreendendo o importante papel dos intérpretes para a consolidação da justiça racial, estes têm o dever de viabilizar meios que impulsionem os propósitos transformadores da Constituição. Wallace Corbo[481] entende que os intérpretes do direito diante de casos que envolvam direitos fundamentais elaborarão perguntas certas se adotarem, entre as interpretações possíveis, aquela que seja capaz de reduzir desigualdades, promover o reconhecimento e garantir a emancipação social, em maior grau possível.

Em consonância a esse entendimento, o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu, em 2024, o Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial. Essa iniciativa é fruto da internalização da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, a qual instituiu um novo marco constitucional de enfrentamento ao racismo. O protocolo compreende que a atuação jurisdicional é fundamental para enfrentamento do racismo, sendo essencial que o Poder Judiciário adote uma mudança de postura na aplicação das normas, passando a considerar as dinâmicas raciais da sociedade brasileira nesse processo, a fim de combater a reprodução do racismo e, consequentemente, fortalecer do estado democrático de direito.[482]

479 MOREIRA, Adilson José. Mulheres, Raça e Direito: feminismo negro como política constitucional transformadora. Editora Conhecimento, 2025.

480 MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. p. 236

481 CORBO, Wallace. Fazendo as perguntas certas: os excluídos, o direito e a promoção do reconhecimento. Revista Publicum, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 78-105, 2017.

482 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Protocolo para julgamento com perspectiva racial. Brasília: CNJ, 2024.

Embora a criação do protocolo de julgamento com perspectiva racial mereça ser celebrada como um importante documento norteador, a concretização de transformações efetivas exige uma postura ativa e engajada dos intérpretes e das instituições. Diante do cenário institucional brasileiro, em que a representatividade no Poder Público é majoritariamente branca, é imprescindível que a branquitude adote uma postura crítica. Isso exige a assunção de compromissos antirracistas, a busca por letramento racial e a inclusão efetiva da pauta racial nos debates públicos. Essa postura pode ser facilitada através de processos efetivamente dialógicos, abertos à participação dos grupos potencialmente afetados, com escuta ativa e comprometimento com a emancipação social.

Tais atores devem aplicar uma interpretação que vise concretizar as promessas de uma sociedade justa e igualitária por compreenderem que a igualdade é um mandamento norteador da própria Constituição[483]. Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADPF 973: "Eu não espero viver em um país que a Constituição para o branco é plena e para o negro seja quase. Eu quero uma Constituição que seja plena igualmente para todas as pessoas"[484]

Todavia, é urgente pluralizar e diversificar as instituições públicas, para que seja possível incorporar novas vivências e perspectivas nos processos interpretativos e de tomada de decisões. Segundo o diagnóstico Étnico-Racial no Poder Judiciário elaborado pelo CNJ, cerca de 83,9% dos magistrados no Brasil são brancos. É um cenário desproporcional, que deve ser alterado. Entende-se que mudanças sobre o sentido das normas constitucionais serão plenamente emancipatórias quando os atingidos pelas desigualdades estruturais começarem a acessar espaços de poder decisório.

De todo modo, sem qualquer pretensão de esgotar o tema, a presente seção buscou demonstrar que uma hermenêutica

483 GAERTNER, Anne. Hermenêutica Constitucional, Direito e Racismo: O Debate Jurídico à Luz das Contribuições de Intelectuais Negros. Caderno Virtual, [S. l.], v. 1, n. 62, 2025. p. 34

484 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sessão Plenária - 27/11/25. Curitiba: YouTube, 27 nov. 2025. Trecho: *1:48:28*

constitucional antirracista pode ser entendida como um método de interpretação adequado, que fornece um instrumental teórico capaz de lidar com as formas de discriminação que afetam sobremaneira a população negra. Em última análise, através da transição de uma hermenêutica da branquitude para uma hermenêutica antirracista, a Constituição deixará de ser um escudo para privilégios e se tornará, de fato, a ferramenta de emancipação que se propôs a ser. Portanto, o compromisso com a justiça racial deve ser visto como um alicerce sobre o qual se sustenta a promessa constitucional de uma sociedade livre, justa e igualitária, fazendo do direito um instrumento vivo de transformação social.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente artigo era demonstrar, através do estudo de caso da ADPF 973, que a interpretação constitucional, quando moldada por uma hermenêutica da branquitude, opera por meio do não-dito como mecanismo de manutenção de privilégios raciais, produzindo decisões ineficazes para a concretização de direitos fundamentais da população negra.

Analisando o julgamento da ADPF 973, a qual reconheceu juridicamente a existência do racismo estrutural no Brasil, mas deliberadamente não admitiu a existência do racismo institucional por parte do Estado brasileiro, entende-se que, embora o reconhecimento simbólico seja válido, isentar o Estado de sua responsabilidade na reprodução e manutenção do racismo torna a decisão incapaz de se converter em práticas concretas e, desse modo, mantém as desigualdades raciais. Concluiu-se que o julgamento da ADPF 973 é o exemplo prático de uma interpretação constitucional que adota a hermenêutica da branquitude como lente para preservar os privilégios raciais e o status social da branquitude, o que acaba por esvaziar o potencial transformador da Constituição.

Em contraposição à hermenêutica da branquitude, o artigo busca demonstrar a urgência de adotar uma hermenêutica constitucional

antirracista, a qual pode ser compreendida como um método de interpretação capaz de lidar com as formas de discriminação racial. Através dessa nova maneira de interpretar a Constituição, reposicionando as relações raciais como um dos elementos centrais da análise jurídica, essa nova abordagem pode possibilitar que a Constituição se torne uma efetiva ferramenta de emancipação.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. **Curso de Processo Estrutura**l. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2 ed. 2022.

ASSY, Bethania. The concrete experiences of the subject of social injustice: engendering collective resistance, empowerment, and knowledge. **Cooperism 13/13**. Seminars at Columbia University, 2023

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e Relações Raciais: uma introdução crítica ao racismo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Protocolo para julgamento com perspectiva racial.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/direitos-humanos/pacto-nacional-do-judiciario-pela-equidade-racial/forum-nacional-do-poder-judiciario-para-a-equidade-racial-fonaer/protocolo-de-julgamento-com-perspectiva-racial/. Acesso em 03/08/2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 973 DF**. Relator: Luiz Fux. Brasília, DF, 25 mar. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7380275. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Sessão Plenária** - 27/11/25. YouTube, 27 nov. 2025. 1 vídeo (4h 06min 26s). Disponível em: https://www.youtube.com/live/1LxwJNwHVBQ. Acesso em: 18 fev. 2026.

CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; VIÉGAS, Felipe. A versão brasileira do Estado de Coisas Inconstitucional: Poderia o STF fixar medidas para a proteção da população negra diante da atuação insuficiente do Estado? **JOTA**. Publicado em 02/12/2025. Disponível em https://www.jota.info/opiniao-e-analise/

artigos/a-versao-brasileira-do-estado-de-coisas-inconstitucional. Acesso em 17/02/2025

CHUEIRI, Vera Karam de. **Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

CORBO, Wallace. **Identidade Constitucional: formação, transformação e crise da constituição.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

CORBO, Wallace. Fazendo as perguntas certas: os excluídos, o direito e a promoção do reconhecimento. Revista Publicum, Rio de Janeiro, v. 2, n. 5, p. 78-105, 2017. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum. Acesso em: 10/02/2026

GAERTNER, Anne. Hermenêutica Constitucional, Direito e Racismo: O Debate Jurídico à Luz das Contribuições de Intelectuais Negros. **Caderno Virtual**, [S. l.], v. 1, n. 62, 2025. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/8513. Acesso em: 19 fev. 2026.

GODOY, Miguel Gualano de. O STF e sua compreensão sobre o amicus curiae: por um controle judicial responsivo. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 11, n. 3, p. 908–923, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i3.955. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/955. Acesso em: 18 fev. 2026.

GODOY, Miguel Gualano de. MEWES, Emily Emanuele Franco. Reconhecer o racismo estrutural basta? Os limites da resposta do STF Quando o reconhecimento judicial corre o risco de se tornar apenas simbólico. **Jota**. Publicado em 20/01/2026. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reconhecer-o-racismo-estrutural-basta-os-limites-da-resposta-do-stf. Acesso em 18/02/2026.

MILLS, Charles W. **O contrato racial.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

MOREIRA, Adilson José. **Mulheres, Raça e Direito: feminismo negro como política constitucional transformadora.** Editora Conhecimento, 2025.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Constitucionalismo da Inimizade / The Constitutionalism of Enmity. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 13, n. 4, p. 2815–2840, 2022. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/70994. Acesso em: 17/02/2025.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Racializando o debate sobre direitos humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil. SUR**. Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 15, n. 28, 2018. p. 14.

VAZ, Lívia Sant'Anna. **A justiça é uma mulher negra**. Org. Lívia Sant'Anna, Chiara Ramos. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021.

A ADPF 635 E OS LIMITES DA INTERVENÇÃO JUDICIAL SOBRE A VIOLÊNCIA NO RIO DE JANEIRO

Pedro Henrique Pereira Novoa[485]

INTRODUÇÃO

A letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro (RJ) constitui uma das principais manifestações empíricas do exercício seletivo do poder punitivo[486]. Apesar da consolidação de um amplo repertório constitucional e internacional de proteção aos direitos fundamentais, as mortes decorrentes de intervenção policial continuam incidindo de forma desproporcional sobre a população negra.

É nesse contexto que foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental[487] n.º 635 (ADPF 635), caso de intervenção judicial estrutural sobre políticas de segurança pública[488]. Protocolada

485 Pedro Henrique Pereira Novoa é doutorando em Direito, na linha de Direito Penal, pela UERJ, mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos pela UFRJ, bacharel em Direito, graduando em Filosofia e Sociologia e Oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro desde 2006. Atua como professor e instrutor em Direitos Humanos na Polícia Militar. Desenvolve pesquisas sobre racismo e sistema penal, com ênfase na percepção e subjetividade, articulando criminologia crítica, sociologia reflexiva e filosofia política.

486 Adota-se a concepção de Nilo Batista, para quem o poder punitivo não corresponde a um *ius puniendi* estatal, mas ao conjunto de poderes concretamente exercidos pelas agências responsáveis pela criminalização, investigação, acusação, julgamento e execução penal. BATISTA, Nilo. O poder punitivo e a magistratura. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 29, n. 180, p. 305-321, 2021.

487 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, de competência originária do Supremo Tribunal Federal, destinada a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de ato do poder público. Ver BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: bibliografia, legislação e jurisprudência temática. Brasília: STF, 2022.

488 A segurança pública constitui dever do Estado que se destina à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme o artigo 144 da Constituição Federal. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

em 2019[489], a ação denuncia violações sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes da atuação estatal dirigida, de forma desproporcional, à população negra do Estado do Rio de Janeiro[490]. Ao julgá-la, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que o problema extrapolava ilegalidades episódicas e exigia medidas voltadas à reorganização institucional da atuação estatal, discutindo o compromisso significativo como alternativa ao Estado de Coisas Inconstitucional.

A produção acadêmica recente sobre a ADPF 635 concentrou-se na legitimidade da intervenção judicial sobre políticas públicas, nos mecanismos de monitoramento característicos dos processos estruturais[491] e nas disputas interpretativas em torno de categorias abertas[492], como "absoluta excepcionalidade". Embora esses estudos tenham ampliado a compreensão da implementação da decisão, permanece relativamente pouco explorada a influência da própria estrutura decisória sobre sua capacidade de alterar práticas institucionais consolidadas de exercício seletivo do poder punitivo. É essa lacuna que orienta a presente investigação.

O objeto desta pesquisa consiste na análise dos limites da intervenção judicial em litígios estruturais que incidem sobre o exercício do poder punitivo, tendo como referência empírica a

489 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635, julgado em 03 de abril de 2025.

490 A ADPF n.º 635 decorre da articulação entre organizações da sociedade civil, movimentos e coletivos de favelas, familiares de vítimas da violência policial, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e Partido Socialista Brasileiro, constituindo uma estratégia de mobilização do direito voltada ao controle da atividade policial. Cf. OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2102-2146, 2021.

491 LOPES, Daniel Lozoya Constant. Estudo de caso da "ADPF das Favelas": o litígio estratégico e estrutural perante o Supremo Tribunal Federal no enfrentamento à violência de Estado no Rio de Janeiro. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

492 DUARTE, Ana Luiza Pereira. "O alvo que a bala insiste em achar": ADPF 635 e a construção da excepcionalidade das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

ADPF 635. Nesta pesquisa, o exercício do poder punitivo constitui a categoria teórica central de análise. Empiricamente, sua observação restringe-se ao âmbito da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, tendo a letalidade policial, especialmente sua incidência desproporcional sobre a população negra, como principal indicador da seletividade do exercício desse poder. Como observam Silva, Gomes e Brito, "o cerne da ação está no controle da atividade policial"[493]. É justamente a partir desse objeto que esta pesquisa investiga em que medida a intervenção do Supremo Tribunal Federal foi capaz de construir mecanismos institucionais aptos a alterar práticas consolidadas de exercício seletivo do poder punitivo.

A questão que orienta o estudo pode ser formulada nos seguintes termos: em que medida a atuação do STF, no âmbito de um litígio estrutural como a ADPF 635, foi capaz de alterar práticas institucionais consolidadas de exercício seletivo do poder punitivo no RJ, tendo a letalidade policial como seu indicador empírico?

Parte-se da hipótese de que, embora a ADPF n.º 635 tenha produzido importantes mecanismos de controle institucional sobre a atividade policial, sua configuração decisória[494] é caracterizada pela utilização de categorias abertas, como "absoluta excepcionalidade", associada à deferência conferida à Administração Pública na atribuição ao Estado da elaboração dos planos de redução da letalidade policial e de reocupação territorial, posteriormente submetidos ao monitoramento e à homologação judicial, distribuindo competências e preservando espaços de discricionariedade administrativa. Ela constitui variável analítica relevante para compreender os limites observados na capacidade transformadora da intervenção judicial sobre o exercício seletivo do poder punitivo.

493 DA SILVA, Fernanda Lima; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Maíra de Deus. (Sobre)vivências negras: desafios da cidadania diante da violência / Black survivance: the challenges of citizenship when dealing with violence. Revista Direito e Práxis, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 580–607, 2021.

494 Esta categoria será desenvolvida como hipótese interpretativa e diz respeito ao modo como a decisão distribui autoridade, vinculação e discricionariedade entre os atores responsáveis por sua implementação.

A pesquisa articula dois eixos teóricos complementares. A criminologia crítica, especialmente a partir das contribuições de Zaffaroni, Vera Malaguti e Nilo Batista, fornece o quadro interpretativo para compreender o exercício seletivo do poder punitivo. A sociologia reflexiva de Pierre Bourdieu, por sua vez, por meio do conceito de *habitus*[495], oferece instrumentos para analisar a reprodução de padrões institucionais de atuação para além da normatividade formal.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, utilizando a ADPF 635 como estudo de caso. A pesquisa combina análise documental das decisões do STF, dos documentos produzidos durante o acompanhamento institucional da ação e de indicadores oficiais de letalidade policial e vitimização racial no RJ.

Os resultados parciais indicam que a intervenção judicial contribuiu para a redução dos índices de letalidade policial e promoveu alterações institucionais relevantes, especialmente mediante a criação de mecanismos permanentes de monitoramento e controle da atividade policial. Ao mesmo tempo, evidenciam que tais mudanças coexistem com a persistência da seletividade da letalidade policial e com interpretações divergentes acerca dos efeitos produzidos pela implementação da ADPF.

Essa coexistência delimita o problema analítico desenvolvido nas seções seguintes e justifica a investigação da hipótese de que a forma pela qual a decisão organiza seus comandos, distribui espaços de discricionariedade e estrutura institucionalmente sua implementação, denominada, neste trabalho, configuração decisória, constitua variável relevante para compreender os limites observados na capacidade transformadora da ADPF 635.

495 O *habitus* corresponde ao conjunto de disposições e esquemas de percepção, pensamento e ação resultantes da incorporação de estruturas objetivas. O conceito permite compreender como padrões institucionais tendem a reproduzir-se para além da normatividade formal, aspecto relevante para a análise das práticas das agências responsáveis pelo exercício do poder punitivo. Ver BOURDIEU, Pierre. Sociologia Geral, v. 2: Habitus e campo: Curso no Collège de France (1982-1983). Tradução de Fábio Ribeiro. Petrópolis: Vozes, 2021, p. 97.

1. A ADPF 635 E A CAPACIDADE TRANSFORMADORA

No Rio de Janeiro, a intervenção do STF na ADPF n.º 635 passou a ocupar posição central no debate sobre os limites e as potencialidades da jurisdição constitucional em políticas públicas de segurança. A produção acadêmica, no campo do direito, dedicada ao caso se concentrou, sobretudo, na natureza estrutural da ação, na legitimidade da atuação do Supremo e nos mecanismos de implementação e monitoramento das decisões. O objetivo desta seção consiste em contextualizar o debate e evidenciar a lacuna analítica que orienta a presente investigação.

1.1. A CONSOLIDAÇÃO DA LEITURA ESTRUTURAL DA ADPF 635

Os processos estruturais consolidaram-se como categoria destinada ao enfrentamento de violações persistentes de direitos fundamentais decorrentes do funcionamento de estruturas institucionais complexas[496]. Eles pressupõem implementação progressiva, coordenação entre múltiplos órgãos estatais e mecanismos permanentes de acompanhamento. Esse referencial tornou-se a principal chave de leitura da ADPF 635.

Ao reconstruí-la como paradigma de litígio estratégico e estrutural voltado ao enfrentamento da violência estatal no Rio de Janeiro, Daniel Lozoya Constant Lopes[497], destaca a implementação gradual, o diálogo institucional e o monitoramento contínuo como elementos centrais da atuação jurisdicional. Em sentido convergente,

496 CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A importância de critérios para identificar ações estruturais prioritárias. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 94, out./dez. 2024, p. 125-146.

497 LOPES, Daniel Lozoya Constant. Estudo de caso da "ADPF das Favelas": o litígio estratégico e estrutural perante o Supremo Tribunal Federal no enfrentamento à violência de Estado no Rio de Janeiro. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

Matheus Casimiro e Eduarda Peixoto[498] sustentam que processos estruturais se justificam diante de violações persistentes de direitos fundamentais cuja superação depende da reorganização institucional das políticas públicas. Em perspectiva complementar, Ana Luiza Pereira Duarte[499] demonstra que a implementação da ADPF também foi marcada por disputas interpretativas em torno da categoria de "absoluta excepcionalidade", evidenciando que o significado e o alcance dos comandos proferidos pelo STF passaram a ser objeto de controvérsia entre os atores responsáveis por sua execução.

Por fim, o próprio acórdão, de 03 de abril de 2025, incorpora essa compreensão, caracterizando a controvérsia como litígio de elevada complexidade institucional e natureza policêntrica, reconhecendo que sua implementação exige coordenação entre diferentes instituições estatais.

1.2. AS EXPLICAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DA DECISÃO

A partir dessa matriz teórica, a literatura voltou-se às condições institucionais capazes de ampliar a efetividade das decisões estruturais. Parte dos estudos examinou a incorporação do Estado de Coisas Inconstitucional ao direito brasileiro[500], enquanto outros privilegiaram mecanismos de implementação, como o compromisso significativo (*meaningful engagement*)[501], as audiências públicas,

498 CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A importância de critérios para identificar ações estruturais prioritárias. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 94, out./dez. 2024, p. 125-146.

499 DUARTE, Ana Luiza Pereira. "O alvo que a bala insiste em achar": ADPF 635 e a construção da excepcionalidade das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

500 COELHO, Juliana Rocha; CAMPOS, Suellen Consuelo Silva Dantas. Processo Estrutural e o Estado de Coisa Inconstitucional: A Decisão Estruturante na Adpf 347 e Suas Consequências. Revista Tópicos, Rio de Janeiro, v. 4, n. 33, p. 1-20, 2026. ISSN: 2965-6672.

501 STF. ADPF 635. Voto do Ministro André Mendonça. Discussão sobre o compromisso significativo (*meaningful engagement*) como alternativa ao Estado de Coisas Inconstitucional, p. 399.

os planos administrativos e o monitoramento permanente[502]. Em conjunto, essas contribuições deslocaram o debate da legitimidade abstrata da intervenção judicial para as condições institucionais necessárias à transformação de políticas públicas complexas.

Em paralelo, através desta literatura, consolidou-se a compreensão de que a efetividade dessas decisões depende menos da imposição de comandos definitivos do que da criação de mecanismos permanentes de acompanhamento. Os mecanismos administrativos, a participação de *amici curiae*, a produção de relatórios periódicos e o monitoramento contínuo passaram a ser compreendidos como instrumentos capazes de favorecer processos graduais de transformação institucional. Mais do que discutir a legitimidade abstrata da intervenção judicial, isto contribuiu como uma tentativa de produzir efeitos duradouros sobre políticas públicas complexas, diante da análise de casos internacionais no direito comparado.

1.3. UMA QUESTÃO A SER EXPLORADA

As contribuições mencionadas são fundamentais para compreender a experiência da ADPF 635. Esta pesquisa não as confronta; ao contrário, confirma-se a relevância de categorias como implementação, monitoramento, coordenação institucional e participação para compreender a dinâmica de execução das decisões judiciais.

Entretanto, sugere-se que tais categorias talvez não sejam suficientes para explicar integralmente a experiência observada. Conforme será demonstrado na seção seguinte, a ADPF produziu mecanismos permanentes de monitoramento, ampliou a transparência administrativa e reorganizou aspectos relevantes da política de segurança pública. Ainda assim, os indicadores oficiais de letalidade policial e os próprios documentos produzidos durante o

502 DUARTE, Ana Luiza Pereira. "O alvo que a bala insiste em achar": ADPF 635 e a construção da excepcionalidade das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

acompanhamento institucional revelam permanências importantes no quadro seletivo que motivou a propositura da ação.

Essa coexistência entre mudanças institucionais e limitada transformação dos resultados empíricos evidencia um problema que permanece relativamente pouco explorado pela literatura. A literatura acadêmica, no campo do direito, oferece explicações consistentes sobre como decisões estruturais são implementadas, mas dedica menor atenção à compreensão de porque algumas intervenções produzem transformações mais profundas do que outras.

É precisamente essa questão que orienta a sequência deste artigo. Antes de propor qualquer hipótese interpretativa, torna-se necessário examinar o que os resultados empíricos efetivamente autorizam afirmar acerca da implementação da ADPF 635.

2. OS LIMITES OBSERVADOS DA INTERVENÇÃO JUDICIAL

Esta seção apresenta os resultados empíricos obtidos até o momento acerca dos efeitos produzidos pela ADPF n.º 635 sobre a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Seu objetivo consiste em identificar, a partir das decisões proferidas pelo Supremo, de documentos elaborados durante o acompanhamento institucional da ação, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Conselho Nacional de Justiça, e dos indicadores oficiais de letalidade policial, quais transformações podem ser empiricamente observadas após a intervenção judicial, concernente à letalidade policial, e quais problemas permanecem evidentes. Não se pretende, neste momento, explicar esses resultados, mas reconstruir o seu estado atual e delimitar as evidências que orientarão a discussão desenvolvida na seção seguinte.

2.1. MUDANÇAS INSTITUCIONAIS PRODUZIDAS PELA ADPF 635

A análise dos documentos produzidos no âmbito da ADPF demonstra que a intervenção do STF ultrapassou o plano meramente

declaratório. As decisões proferidas ao longo do processo incorporaram técnicas próprias dos litígios estruturais, combinando comandos normativos com mecanismos permanentes de acompanhamento destinados a reorganizar institucionalmente a política de segurança pública fluminense.

Entre as principais determinações, decorrentes de seu julgamento, destacam-se o compromisso significativo do RJ na cessação das violações denunciadas; que o Estado promova adequações normativas e administrativas na mensuração e monitoramento dos dados relacionados a letalidade policial; adequação de um plano de redução da letalidade policial; fundamentação de operações policiais em concretas razões que demonstrem serem indispensáveis o seu desenvolvimento; o fortalecimento do controle externo da atividade policial; a implementação gradual de equipamentos de gravação audiovisual; a elaboração de protocolos operacionais e a criação de mecanismos permanentes de monitoramento do cumprimento das decisões.

No julgamento de mérito de 3 de abril de 2025, o STF atribuiu ao Estado do Rio de Janeiro a elaboração dos planos de redução da letalidade policial, de reocupação territorial e das demais adequações administrativas, submetendo-os ao monitoramento e à homologação judicial, em consonância com a técnica do compromisso significativo. Ao fazê-lo, definiu não apenas os comandos da decisão, mas também a distribuição institucional das competências responsáveis por sua implementação[503].

Os efeitos institucionais foram observados pelo CNJ, através de um grupo de trabalho (GT) destinado ao acompanhamento da implementação da ADPF, realizando inspeções presenciais, reuniões técnicas e coleta de informações junto aos órgãos estaduais responsáveis pela política de segurança pública. No relatório produzido ao final dessas atividades, a atuação do STF é qualificada como uma "mudança de paradigma na construção estrutural de decisão judicial na defesa dos direitos humanos", ressaltando que a intervenção passou a combinar

503 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635/RJ*. Rel. Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgamento em 3 abr. 2025.

comandos jurisdicionais com mecanismos permanentes de supervisão institucional[504].

Também o CNMP desenvolveu instrumentos específicos de monitoramento. O Painel Nacional de Monitoramento da Letalidade e Vitimização Policial consolidou informações produzidas pelos Ministérios Públicos estaduais acerca das mortes decorrentes de intervenção policial, permitindo o acompanhamento contínuo da evolução desses indicadores e ampliando a transparência sobre a atuação estatal[505].

Sendo assim, verifica-se a institucionalização de novas rotinas administrativas de prestação de contas, produção sistemática de informações e acompanhamento do cumprimento das determinações judiciais. Independentemente da avaliação acerca de seus resultados, esses elementos demonstram que a ADPF 635 promoveu alterações relevantes na estrutura de monitoramento, transparência e controle da política de segurança pública.

Os resultados parciais permitem afirmar, portanto, que a intervenção judicial produziu mudanças institucionais efetivas, especialmente quanto à criação de mecanismos permanentes de supervisão administrativa da atividade policial, porém existem limites e paradoxos.

2.2. OS LIMITES OBSERVADOS DA INTERVENÇÃO

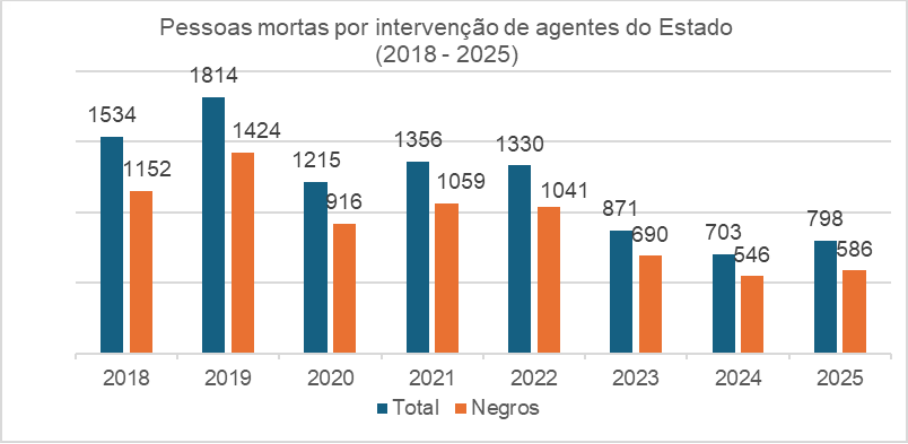
Apesar das alterações institucionais identificadas, os indicadores empíricos analisados sugerem que elas não foram acompanhadas por transformação equivalente dos padrões de seletividade do exercício do poder punitivo que motivaram a propositura da ADPF 635. Nesta pesquisa, essa seletividade é examinada a partir da letalidade policial.

504 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório GT/CNJ ADPF 635. Brasília: CNJ, 2024, p. 46.

505 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Atas das reuniões do Grupo de Trabalho voltado ao acompanhamento do cumprimento das medidas determinadas na ADPF n.º 635. Brasília: CNMP, jun. 2025 a fev. 2026. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/adpf-favelas/documentos-adpf635. Acesso em: 10 jul. 2026.

Os dados oficiais do Instituto de Segurança Pública[506] (ISP) revelam que houve significativa redução das mortes decorrentes de intervenção policial, após as decisões cautelares proferidas no decurso da ADPF, conforme verificado na Tabela 1. Porém, verifica-se também que a distribuição dessas mortes permanece fortemente concentrada sobre a população negra, mantendo-se em cerca de 77%. Esta seletividade permanente é também verificada nos sucessivos Anuários Brasileiros de Segurança Pública publicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública[507]. Logo, a redução quantitativa da letalidade não foi acompanhada, até o momento, por alteração proporcional dos padrões de seletividade racial conforme fora denunciado.

Tabela 1 – Morte por intervenção de agentes do Estado (2018-2025)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do ISP (2026).

Segundo o Painel Nacional de Monitoramento da Letalidade e Vitimização Policial do CNMP, entre janeiro e maio de 2026 foram registradas 294 mortes decorrentes de intervenção de agentes do Estado no RJ, mostrando-se em proporcionalmente em declínio em comparação com o ano anterior, e correspondendo a 19,2% do total de

506 INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. ISP Dados Abertos. Disponível em: https://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html. Acesso em: 2 jul. 2026.

507 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025.** São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

mortes violentas. O Estado permanece entre aqueles que concentram os maiores números absolutos e taxas de letalidade policial do país[508].

Os limites observados não se restringem a seletividade dos indicadores quantitativos. O relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho[509] do Conselho Nacional de Justiça registra dificuldades crescentes para o exercício de funções estatais em determinados territórios submetidos ao controle de organizações criminosas. Entre os elementos destacados encontram-se certidões de Oficiais de Justiça relatando a impossibilidade de cumprimento de mandados judiciais em localidades anteriormente acessíveis e informações prestadas pelas forças de segurança segundo as quais operações destinadas exclusivamente ao cumprimento dessas ordens poderiam desencadear confrontos armados em áreas controladas por agentes não estatais. O relatório conclui que essas dificuldades passaram a integrar o contexto institucional no qual se desenvolve a implementação da ADPF, ao comparar os períodos pré-ADPF e pós-ADPF.

Essa leitura, contudo, não é consensual. Estudos produzidos pelo GENI/UFF[510], ainda no ano de 2021, questionam a existência de evidências empíricas suficientes para atribuir às restrições decorrentes da ADPF eventual expansão do domínio territorial de organizações criminosas, sustentando que essa hipótese não encontra confirmação consistente nos dados disponíveis. Porém, já no ano de 2025, apesar de não citar a ADPF, constata que a partir do ano de 2020 se intensificaram as disputas territoriais (expansão por conquista) entre as "facções do tráfico de drogas" antagônicas[511].

508 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICOS. ADPF das Favelas - Painel Nacional de Monitoramento da Letalidade e Vitimização Policial. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/adpf-favelas/relatorio-de-monitoramento-letalidade-e-vitimizacao-policial. Acesso em: 2 jul. 2026.

509 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório GT/CNJ ADPF 635. Brasília: CNJ, 2024, p. 22-23.

510 GENI/UFF. Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: os impactos da ADPF 635 na defesa da vida. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense, 2021.

511 GENI/UFF. Expansão territorial e dinâmicas dos grupos armados no Estado do Rio de Janeiro. Niterói: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, Universidade Federal Fluminense, 2025.

Destarte, formou-se, uma disputa interpretativa acerca dos próprios efeitos produzidos pela intervenção judicial. A relevância dessa controvérsia revela-se no próprio julgamento de mérito. Já que ao determinar que o RJ elaborasse plano destinado à reocupação territorial de áreas sob domínio de organizações criminosas, o STF incorporou essa preocupação ao processo estrutural, reconhecendo que a reorganização da política de segurança pública também dependeria da recuperação da capacidade estatal de atuação nesses territórios.

Os resultados apresentados não autorizam estabelecer relações causais entre as decisões do STF e os fenômenos observados. Permitem, contudo, constatar a coexistência entre mudanças institucionais relevantes, permanência indicadores de letalidade policial seletiva e controvérsias persistentes acerca dos efeitos territoriais produzidos pela implementação da ADPF.

2.3. O QUE ESTES RESULTADOS PERMITEM AFIRMAR?

Os resultados parciais permitem afirmar que a ADPF 635 produziu alterações institucionais relevantes na política de segurança pública do RJ. As decisões do STF determinaram a criação de mecanismos permanentes de monitoramento, ampliaram a transparência administrativa, fortaleceram instrumentos de controle da atividade policial e estimularam a produção sistemática de informações sobre a atividade policial.

Ao mesmo tempo, os indicadores oficiais continuam registrando níveis seletivos de letalidade policial, enquanto os documentos produzidos durante o acompanhamento institucional revelam dificuldades persistentes relacionadas tanto à implementação uniforme das determinações judiciais quanto à atuação estatal em determinados territórios. Soma-se a isso a existência de interpretações concorrentes acerca dos próprios efeitos produzidos pela ADPF, especialmente quanto à dinâmica territorial da violência.

Os dados analisados não permitem concluir que a intervenção judicial tenha sido ineficaz, tampouco autorizam afirmar que os instrumentos estruturais empregados pelo STF sejam inadequados para enfrentar violações complexas de direitos fundamentais. O que efetivamente demonstram é a coexistência entre mudanças institucionais observáveis, permanência de problemas que motivaram a judicialização do conflito e interpretações divergentes acerca dos resultados produzidos pela implementação da decisão.

Essa coexistência delimita o principal problema empírico identificado pela pesquisa. Se a ADPF foi capaz de reorganizar institucionalmente a política de segurança pública, por que seus efeitos sobre determinadas práticas administrativas se mostraram mais limitados? E por que uma mesma intervenção judicial passou a sustentar interpretações distintas acerca de seus resultados? A seção seguinte não pretende oferecer resposta definitiva a essas questões, mas discutir uma hipótese interpretativa compatível com as evidências produzidas até o momento.

3. INTERPRETANDO OS LIMITES OBSERVADOS

Os resultados apresentados na seção anterior revelam um fenômeno que merece atenção analítica. Considerando que esta pesquisa utiliza a letalidade policial como indicador empírico do exercício seletivo do poder punitivo, os resultados obtidos evidenciam a coexistência entre reorganização institucional e limitada transformação das práticas que motivaram a propositura da ação. Os dados analisados revelam um problema que permanece apenas parcialmente explicado pela literatura dedicada à ADPF 635 e, permitem formular uma hipótese interpretativa compatível com as evidências produzidas pela pesquisa.

3.1. O PROBLEMA REVELADO PELOS RESULTADOS

Os dados empíricos permitem identificar um fenômeno específico. A intervenção judicial mostrou-se capaz de reorganizar aspectos importantes da estrutura institucional da política de segurança pública, porém não foi acompanhada, até o momento, por transformação proporcional do principal indicador empírico que justificou a judicialização do conflito: a seletividade da letalidade policial.

Esse resultado desloca o foco da investigação. A questão deixa de ser exclusivamente saber se a decisão foi implementada para indagar por que determinadas intervenções estruturais produzem alterações procedimentais relevantes sem alcançar, na mesma intensidade, mudanças nas práticas administrativas que pretendem transformar.

A literatura sobre a ADPF 635 oferece explicações para compreender os mecanismos de implementação, monitoramento e coordenação institucional característicos dos processos estruturais. Os resultados desta pesquisa sugerem, entretanto, que permanece relativamente aberta outra dimensão do problema. Ainda se conhece pouco sobre a influência exercida pela própria forma de organização da decisão judicial sobre sua implementação administrativa e, consequentemente, sobre sua capacidade de alterar práticas institucionais consolidadas.

É precisamente a partir dessa lacuna explicativa, evidenciada pelos resultados empíricos apresentados nas seções anteriores, que se formula a hipótese desenvolvida a seguir.

3.2. A CONFIGURAÇÃO DECISÓRIA[512]: HIPÓTESE INTERPRETATIVA

Os resultados obtidos sugerem que as categorias tradicionalmente mobilizadas para explicar a efetividade das decisões estruturais (implementação, monitoramento, diálogo institucional e coordenação entre órgãos estatais) talvez não sejam suficientes para compreender, isoladamente, as diferenças observadas entre mudanças procedimentais e transformação das práticas administrativas.

Uma hipótese compatível com as evidências produzidas consiste em considerar que parte dessa variação decorre da maneira pela qual a própria decisão judicial organiza institucionalmente sua execução e estrutura o espaço[513] em que se desenvolvem as disputas interpretativas[514] e institucionais em torno de seus comandos. Antes mesmo do início da implementação, a decisão distribui competências, define espaços de discricionariedade, estabelece diferentes graus de vinculação e conforma o ambiente institucional no qual os diversos atores responsáveis por sua execução passam a atuar.

Uma hipótese compatível com as evidências produzidas consiste em considerar que parte dessa variação decorre da maneira pela qual

512 Para os fins desta pesquisa, utiliza-se a expressão "configuração decisória" para designar o conjunto de características estruturais da decisão judicial potencialmente capazes de influenciar a forma de implementação de seus comandos, compreendendo, entre outros aspectos, densidade normativa, abertura semântica, grau de deferência administrativa, distribuição institucional da discricionariedade, mecanismos de monitoramento e técnicas de implementação. Trata-se de categoria analítica proposta pelo autor para continuidade e desenvolvimento da pesquisa.

513 Para Bourdieu, o Estado possui uma dimensão simbólica que está, de alguma forma, atrelada aos interesses genéricos de seus agentes, em relação aos outros, e, também, em relação às suas funções, sua posição e ao próprio espaço de lutas. BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

514 A audiência pública realizada no curso da ADPF n.º 635 ampliou o repertório informacional disponível ao STF ao incorporar experiências de movimentos sociais, familiares de vítimas, pesquisadores e instituições públicas, contribuindo para a construção dos significados atribuídos aos comandos da decisão e evidenciando sua dimensão participativa. Cf. VIANNA, Adriana. Reverberações, ecos e fragmentos do terror e da intimidade na Audiência Pública da ADPF das Favelas. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 67, 2024.

a própria decisão judicial organiza institucionalmente sua execução e quais os interesses (interpretativos ou não) em disputa. Antes mesmo do início da implementação, a decisão distribui competências, define espaços de discricionariedade, estabelece diferentes graus de vinculação para seus comandos e estrutura o ambiente institucional no qual os diversos órgãos responsáveis desenvolverão sua atuação.

É esse trabalho simbólico[515] de construção e constituição que se propõe designar, para os fins desta pesquisa, como configuração decisória. A expressão refere-se ao conjunto de características estruturais da decisão judicial potencialmente capazes de influenciar a forma pela qual seus comandos serão apropriados e executados pelos órgãos responsáveis pela política pública. Entre essas características incluem-se a densidade normativa dos comandos, a utilização de categorias abertas, o grau de deferência conferido à Administração Pública, a distribuição institucional da discricionariedade, os mecanismos de monitoramento e as técnicas de implementação adotadas pelo órgão jurisdicional.

Nessa perspectiva, a configuração decisória não pretende substituir as explicações atualmente consolidadas sobre processos estruturais nem oferecer, isoladamente, resposta para os resultados observados na ADPF n.º 635. Sua função é mais delimitada: fornecer uma hipótese interpretativa destinada a investigar se decisões estruturalmente semelhantes podem apresentar capacidades transformadoras distintas em razão da forma como organizam e legitimam institucionalmente sua própria implementação.

515 Para a categoria "configuração decisória", mobiliza-se o "simbólico" partindo da compreensão de que a decisão judicial também exerce função de estruturação na dimensão simbólica do Estado, ao distribuir competências, discricionariedades e formas legítimas de atuação e coerção entre os órgãos responsáveis por sua implementação. Cf. BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2011. p. 51-52.

3.3. CONFIGURAÇÃO DECISÓRIA, ESTRUTURA SIMBÓLICA DO ESTADO E EXERCÍCIO DO PODER PUNITIVO

A hipótese interpretativa proposta encontra fundamento na compreensão de que a decisão judicial não constitui apenas um conjunto de comandos normativos dirigidos à Administração Pública. Ao definir legitimidades e competências, a decisão participa da própria estruturação simbólica e institucional da atuação estatal. Nessa perspectiva, sua influência não decorre exclusivamente do conteúdo dos comandos que produz, mas também da forma como organiza as relações entre os diferentes órgãos responsáveis por sua implementação.

Essa compreensão aproxima-se da análise desenvolvida por Pierre Bourdieu acerca da constituição do Estado como instância de concentração da violência física e simbólica legítima[516]. Ao monopolizar recursos jurídicos, administrativos e simbólicos, o Estado produz categorias legítimas de percepção e atuação, estruturando institucionalmente as formas autorizadas de exercício da coerção. A decisão judicial pode ser compreendida como um dos instrumentos por meio dos quais o Estado distribui competências, legitima formas de atuação e organiza institucionalmente o exercício da coerção, condicionando a forma pela qual seus comandos serão apropriados pelas organizações encarregadas de executá-los[517].

Essa estruturação institucional, contudo, não determina automaticamente a atuação dos agentes estatais. Conforme demonstra Bourdieu, novos comandos jurídicos são reinterpretados a partir de

516 "O Estado [...] deve ser pensado como produtor de princípios de classificação, isto é, de estruturas estruturantes capazes de serem aplicadas a todas as coisas do mundo, e em especial às coisas sociais." BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 227.

517 "O Estado está em estado [...] de impor de maneira universal [...] princípios de visão e de divisão, formas simbólicas, princípios de classificação. [...] Uma instituição só funciona quando há correspondência entre estruturas objetivas e estruturas subjetivas." (Ibidem, p. 228)

disposições práticas historicamente incorporadas (*habitus*)[518], razão pela qual a criação de mecanismos formais de controle não implica, por si só, transformação imediata das práticas institucionais.

Quando o objeto da intervenção judicial consiste no controle do exercício do poder punitivo, essa dimensão assume especial relevância. Como observam Zaffaroni e Nilo Batista, o poder punitivo não atua de forma indiferenciada sobre todas as condutas criminalizadas. Para eles, "os dados sociais" demonstram que ele "seleciona pessoas a partir do estereótipo criminal, e a conduta delas não passa de um pretexto que outorga fundamento jurídico-objetivo àquela seleção"[519]. A seletividade, portanto, não representa uma distorção ocasional do sistema penal, mas um traço de seu funcionamento concreto[520], impondo ao direito penal a tarefa de conter e reduzir o exercício do poder punitivo por meio de mecanismos jurídicos de limitação.

A partir dessas premissas, pode-se compreender que a atuação das agências responsáveis pela criminalização secundária não corresponde à mera aplicação automática da lei penal, mas envolve processos concretos de seleção dos destinatários da intervenção penal[521]. Nessa perspectiva, compreender os limites da ADPF 635 exige examinar não apenas os comandos produzidos pelo STF, mas também a forma como esses comandos incidem sobre instituições cuja atuação

518 O *habitus* é o produto da incorporação das estruturas do campo social e produz práticas "objetivamente ajustadas às estruturas objetivas do mundo social sem ser o produto de uma intenção explícita de ajuste". BOURDIEU, Pierre. Sociologia geral: habitus e campo: curso no Collège de France (1982-1983). v. 2. Tradução de Fábio Ribeiro. Petrópolis: Vozes, 2021. p. 172.

519 ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. Direito penal brasileiro: volume I. 4. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011. p. 79

520 Para ZAFFARONI, "a seletividade, a reprodução da violência, a criação de condições para maiores condutas lesivas, a corrupção institucionalizada, a concentração de poder, a verticalização social e a destruição das relações horizontais ou comunitárias não são características conjunturais, mas estruturais do exercício de poder de todos os sistemas penais". ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas. A perda de legitimidade do sistema penal. Rio de Janeiro: Revan, 2014. p. 15.

521 A criminologia entende que "todos os sistemas penais apresentam características estruturais próprias de seu exercício de poder que cancelam o discurso jurídico-penal [...]". (Ibidem, p. 15)

cotidiana já se desenvolve segundo padrões estruturais de seleção do poder punitivo[522].

Vera Malaguti Batista aproxima essa compreensão da realidade brasileira ao demonstrar que a lógica da "atitude suspeita" desloca a suspeição do comportamento para o pertencimento social[523]. Segundo a autora, "a 'atitude suspeita' não se relaciona a nenhum ato suspeito [...] mas sim de ser, pertencer a determinado grupo social"[524]. Essa dinâmica evidencia como a seletividade do poder punitivo se concretiza historicamente na atuação policial dirigida às populações negras e periféricas.

Em conjunto, esses referenciais permitem reconstruir um mesmo mecanismo em diferentes níveis analíticos. Com Bourdieu demonstra-se que o Estado estrutura institucionalmente as categorias legítimas de percepção e atuação; através de Zaffaroni evidencia-se que o poder punitivo se realiza concretamente por meio das agências de criminalização secundária (Polícias); fechando com Vera Malaguti Batista mostra-se que, no contexto brasileiro, essas agências operam historicamente mediante critérios racializados de suspeição.

A hipótese da configuração decisória parte precisamente da articulação entre esses três níveis analíticos. Se a decisão judicial estrutura simbolicamente a atuação estatal, mas sua implementação ocorre por instituições cujas práticas são historicamente orientadas por disposições incorporadas e por mecanismos seletivos de exercício do poder punitivo, então a forma pela qual a decisão distribui competências, discricionariedades e mecanismos de controle pode constituir variável relevante para compreender seus limites transformadores.

522 "A legitimidade não pode ser suprida pela legalidade". (Ibidem, p. 19)

523 "A atitude suspeita não se refere ao ato, mas ao sujeito." BATISTA, Vera Malaguti. Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. P. 103-104.

524 (Idem)

3.4. CONTRIBUIÇÕES E AGENDA DE PESQUISA

A principal contribuição deste artigo não consiste em demonstrar uma relação causal entre configuração decisória e capacidade transformadora das decisões estruturais. Os resultados parciais da pesquisa ainda não permitem esse tipo de conclusão.

Sua contribuição situa-se em outro plano. A partir da análise da ADPF n.º 635, sustenta-se que as categorias tradicionalmente mobilizadas para explicar a efetividade dos processos estruturais, tais como: implementação, monitoramento, coordenação institucional e participação, parecem insuficientes para compreender, isoladamente, a coexistência entre alterações institucionais relevantes e a permanência da seletividade da letalidade policial.

Nesse contexto, propõe-se a configuração decisória como categoria analítica destinada a interpretar se a forma pela qual a decisão judicial organiza seus comandos, distribui competências, preserva espaços de discricionariedade e estrutura institucionalmente sua implementação constitui variável relevante para compreender os limites observados na capacidade transformadora de decisões estruturais incidentes sobre o exercício do poder punitivo. É importante destacar que a configuração decisória não altera diretamente a seletividade; ela é uma ferramenta analítica que buscará entender as influências da decisão nas condições institucionais em que as agências de criminalização exercem o poder punitivo.

CONCLUSÃO

Este artigo examinou os efeitos produzidos pela ADPF n.º 635 sobre a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro a partir da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, dos documentos produzidos durante o acompanhamento institucional da ação e dos indicadores oficiais de letalidade policial. Os resultados parciais indicam que a intervenção judicial promoveu alterações institucionais

relevantes, especialmente mediante mecanismos permanentes de monitoramento, transparência e controle da atividade policial. Tais alterações, contudo, coexistem com a permanência da seletividade da letalidade policial, adotada nesta pesquisa como principal indicador empírico do exercício seletivo do poder punitivo.

Esses resultados sugerem que a existência de mecanismos estruturais de implementação, embora necessária, não é suficiente para explicar os limites observados da capacidade transformadora da ADPF n.º 635. Permanece insuficientemente explorada uma dimensão distinta da implementação: a forma pela qual a própria decisão judicial organiza institucionalmente sua execução e distribui competências e espaços de discricionariedade entre os órgãos responsáveis pela política pública.

Embora ainda não permitam confirmar a hipótese proposta, os resultados obtidos indicam que a compreensão dos limites da capacidade transformadora da ADPF n.º 635 exige considerar não apenas sua implementação institucional, mas também a forma como o próprio Supremo Tribunal Federal estruturou os comandos decisórios e distribuiu a discricionariedade entre os atores responsáveis por sua execução.

É precisamente a partir desse problema que se formula a hipótese central deste artigo. Propõe-se que a configuração decisória constitua categoria analítica destinada a investigar se diferentes formas de organização dos comandos judiciais influenciam a capacidade transformadora de decisões estruturais dirigidas ao controle do exercício do poder punitivo.

Como se trata de investigação em andamento, essa hipótese demanda aprofundamento teórico e verificação empírica adicional. As etapas seguintes da pesquisa examinarão comparativamente a configuração das decisões proferidas na ADPF n.º 635, sua implementação institucional e sua relação com a permanência ou transformação das práticas de exercício seletivo do poder punitivo. Se confirmada empiricamente, a hipótese da configuração decisória poderá oferecer um critério analítico para compreender por

que diferentes configurações decisórias produzem capacidades transformadoras distintas no controle jurisdicional do exercício do poder punitivo.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação.** Campinas: Papirus, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-1992).** Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Sociologia geral: habitus e campo: curso no Collège de France (1982-1983).** V. 2. Tradução de Fábio Ribeiro. Petrópolis: Vozes, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório do Grupo de Trabalho de Acompanhamento da ADPF n.º 635.** Brasília, DF: CNJ, 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Painel Nacional de Monitoramento da Letalidade e Vitimização Policial.** Brasília, DF: CNMP, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635/RJ.** Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgamento em 3 abr. 2025. Diário da Justiça Eletrônico.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635/RJ.** Decisões cautelares. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2020-2024.

DUARTE, Ana Luiza Pereira. **"O alvo que a bala insiste em achar": ADPF 635 e a construção da**

excepcionalidade das operações policiais nas favelas do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025.** São Paulo: FBSP, 2025.

GENI/UFF. **Relatório de monitoramento da intervenção policial e da ADPF n.º 635.** Niterói: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, Universidade Federal Fluminense, 2021.

GENI/UFF. **Expansão territorial e dinâmicas dos grupos armados no Estado do Rio de Janeiro.** Niterói: Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, Universidade Federal Fluminense, 2025.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Rio de Janeiro). **Base de dados: mortes decorrentes de intervenção de agentes do Estado.** Rio de Janeiro: ISP, 2026.

LOPES, Daniel Lozoya Constant. **Estudo de caso da "ADPF das favelas": o litígio estratégico e estrutural perante o Supremo Tribunal Federal no enfrentamento à violência estatal no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

OSMO, Carla; FANTI, Fabiola. ADPF das Favelas: mobilização do direito no encontro da pandemia com a violência policial e o racismo. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2102-2146, 2021.

SILVA, Fernanda Lima da; GOMES, Rodrigo Portela; BRITO, Maíra de Deus. (Sobre)vivências negras: desafios da cidadania diante da violência. **Revista Direito e Práxis,** Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 580-607, 2021. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/56991.

VIANNA, Adriana. Reverberações, ecos e fragmentos do terror e da intimidade na Audiência Pública da ADPF das Favelas. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 67, 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** 5. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo. **Direito penal brasileiro**. V. 1. 4. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

AGÊNCIA NEGRA QUILOMBOLA E A DISPUTA PELOS SENTIDOS DA COMUNIDADE BRASILEIRA[525]

Maria Isabel de Oliveira Meira[526]
Daniel Paulino Filho[527]

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar de que maneira a sociedade brasileira foi imaginada, passando por diversas tentativas de apagamento histórico, a fim de cristalizar um único ideal de nação, consequentemente, descartando as demais nuances que compõem a diversidade populacional e apagando, de forma deliberada, experiências outras que compõem a nação, como a trajetória-experiência das comunidades quilombolas.

Os quilombos foram introduzidos institucionalmente, de início, como um dos primeiros inimigos públicos do Estado[528] – uma prática delituosa[529] – após definição cunhada pelo Conselho Ultramarino

525 Este trabalho insere-se no âmbito das pesquisas desenvolvidas pelo Projeto Direitos "Aquilombados": Perspectivas situadas sobre o direito e justiça na luta dos povos tradicionais do Brasil, desenvolvido na Universidade Federal do Paraná, sob coordenação do Prof. Dr. Thiago Hoshino.

526 Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Paraná; integrante do Projeto Direitos "Aquilombados": Perspectivas situadas sobre o direito e justiça na luta dos povos tradicionais do Brasil, desenvolvido na Universidade Federal do Paraná, sob coordenação do Prof. Dr. Thiago Hoshino. E-mail: mariaisabeloliveirameira@gmail.com

527 Mestrando em Direitos Humanos e Democracia no Programa de Pós–Graduação em Direito da Universidade Federal do paraná; Bolsista CAPES/PROEX; Pesquisador do Projeto Direitos "Aquilombados": Perspectivas situadas sobre o direito e justiça na luta dos povos tradicionais do Brasil; E-mail: danielpaulinoufpr@gmail.com. https://orcid.org/0000-0003-0028-3816.

528 PIRES, Thula. Legados de Liberdade. Revista Culturas Jurídicas. Vol. 8, Núm. 20, mai./ago., 2021, p. 291-316.

529 GOMES, Rodrigo Portela. Os impactos da matriz histórico-jurídica produzidas pelas diásporas afro- brasileiras nos direitos das comunidades quilombolas. In: II Seminário Internacional América Latina: políticas e conflitos contemporâneos,2,

em 1740 que os definiu enquanto "toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele"[530].

Pós abolição, poucos registros jurídicos com o termo "quilombos" são encontrados[531], e a definição proposta pelo Conselho seguiu reverberando no imaginário sócio-cultural até dias presentes, em que tal definição é amplamente utilizada para tentar descaracterizar comunidades tradicionais quilombolas e afastar seu direito fundamental ao território[532], em que pese a figura ter sido acionada pelo movimento negro e intelectuaois proeminentes como Abdias do Nascimento[533], Beatriz Nascimento[534] e Clóvis Moura[535], e as comunidades quilombolas terem protagonizado disputas em torno

Belém, 2017. Anais do II Seminário Internacional América Latina: política e conflitos contemporâneos. CASTRO, E. M. R. de; ALVES, S. R. (org.). Belém: NAEA, p. 773-786, 2017

530 NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 117-148, jan./abr. 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/72690. GOMES, Rodrigo Portela; OLIVEIRA, Emilia Joana Vieira. de. Cativeiros do tempo: a política do tempo sob as comunidades quilombolas. In: VIEIRA, J. R.; LOIS, C. C.; JUCÁ, R. L. C. (org.). **Subjetividades e identidades**: VI congresso internacional constitucionalismo e democracia: o novo constitucionalismo latino-americano. Florianópolis: CONPEDI, p. 244-262, 2017.

531 NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 117-148, jan./abr. 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/72690.

532 PAULINO FILHO, Daniel. "Uma Nova Lei Áurea": o dispositivo de racialidade nas contestações aos RTIDs quilombolas no estado do Paraná (2003-2024). 2025. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025.

533 NASCIMENTO, Abdias. Quilombismo: Documentos de uma militância pan-africanista. Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.

534 NASCIMENTO, Beatriz. Sistemas sociais alternativos organizados pelos negros: Dos quilombos às favelas. IN: RATTS, Alex. **Uma história feita por mãos negras**: Relações raciais, quilombos e movimentos. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

535 MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala**: quilombos, insurreições e guerrilhas. Rio de Janeiro: Conquista, 1972.

da própria constituinte de 1988 em busca da garantia de seus direitos fundamentais, especialmente o direito ao território[536].

A reverberação dessa noção de quilombo, que o aprisiona em uma espécie de "cativeiro do tempo"[537], está intimamente ligada à construção da narrativa dita oficial da formação social brasileira que tratou de aniquilar as experiências das populações negras, reforçando ideais como mestiçagem, escravização branda, e ausência de resistência para alocar tais sujeitos como meros objetos da história. O mito da democracia racial, nesse sentido, foi essencial para a consolidação do projeto.

Assim, inserido no campo do direito e relações raciais[538], que propõem levar raça a sério destacando sua centralidade da construção dos Estados-Nações e institutos jurídicos da modernidade, o presente trabalho tem como objetivo discutir a formação social brasileira e a consolidação dos ideias de nação, alocando o aspecto racial no centro do debate para avaliar as tensões entre as narrativas ditas oficiais e a trajetória-experiência dos quilombos no Brasil. Para tal, propõem-se refletir sobre essa tensão na disputa em torno da Comunidade Imaginada Brasileira durante a Constituinte de 1988.

536 PRIOSTE, Fernando. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Quilombos no Brasil e Direitos socioambientais na América Latina. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro. v. 8. n 4. p. 2903 - 2926, 2017; RODRIGUES, Bruno de Oliveira; REZENDE, Tayra Fonseca; NUNES, Tiago de Garcia. Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 198-221, Mar. 2019.

537 GOMES, Rodrigo Portela; OLIVEIRA, Emilia Joana Vieira. de. Cativeiros do tempo: a política do tempo sob as comunidades quilombolas. In: VIEIRA, J. R.; LOIS, C. C.; JUCÁ, R. L. C. (org.). **Subjetividades e identidades**: VI congresso internacional constitucionalismo e democracia: o novo constitucionalismo latino-americano. Florianópolis: CONPEDI, p. 244-262, 2017.

538 BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais**: uma introdução crítica ao racismo. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 1989; GOMES, Rodrigo Portela. Cultura jurídica e diáspora negra: para uma história de direito e relações raciais. In: NUNES, Diego. **A cor da história & a história da cor**. Organizador: Diego Nunes; Coordenadores: Philippe Oliveira de Almeida; Vanilda Honória dos Santos e Mario Davi Barbosa. 1a ed. – Florianópolis: Habitus, 2022, pp. 94- 117.

Isso porque, segundo a descrição de Anderson em "Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo"[539] a ideia de nação inaugurada pelo iluminismo durante a modernidade/colonialidade nada mais é do que um mito criado para substituir as imaginações anteriores sobre a comunidade política. Nesse sentido, a constituição e sua construção, enquanto documento que organiza política e juridicamente uma sociedade, imagina um povo nacional, criando a "nação" e, consequentemente, camuflando a profundidade de uma sociedade, em troca de uma única narrativa incapaz de abranger o povo como um todo, é instrumento valiosos de análise[540].

Ao analisarmos a luta quilombola como movimento constitucional, caracterizada pelo reflexo da sistematização de experiências que constituem a história política-jurídica brasileira, é possível destacar uma grande ruptura do ideal de nação historicamente reivindicado pelas narrativas tradicionais hegemônicas, que ignoram as disputas protagonizadas pelas populações negras, e que estiveram em disputa na Assembleia Constituinte de 1988, uma vez que, durante esse período, foi consolidado o direito fundamental quilombola ao território e ao seu patrimônio cultural.

Tais objetivos visam responder a dois problemas centrais elencado neste trabalho: a) De que modo as narrativas ditas oficiais sobre a formação social brasileira apagam e/ou silenciam sobre as experiências negras, operando uma espécie de essencialização e/ou relativização do quilombo, o enclausurando em um cativeiro da história que o toma enquanto fenômeno estritamente ligado à escravização? b) Como a trajetória-experiência das comunidades quilombolas, enquanto agência negra, e sua disputa por direitos na Constituição de 1988, produziu rasuras nas narrativas que alocam as populações negras como meros objetos da história, retirando sua condição de sujeitos políticos.

539 ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

540 QUEIROZ, Marcos. Constitucionalismo haitiano e direitos humanos. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 13, N.04, 2022, p. 2774-2814.

Metodologicamente, a pesquisa parte das orientações metodológicas e epistêmicas do direito e relações raciais, assim como fez Dora Lúcia Bertúlio ao verificar como o silenciamento sobre o racismo obstrui o reconhecimento dos direitos raciais no Brasil[541]. Dessa forma, o presente trabalho busca privilegiar uma análise interdisciplinar, para promover um giro historiográfico capaz de desmascarar o racismo, a partir dos conceitos de democracia racial, levando em consideração a formação constitucional pautada em um país perpassado pelo racismo estrutural e as narrativas tradicionais do direito, colocando a raça no centro propulsor da análise.

O trabalho está dividido em 2 momentos. Na primeira seção, o texto retomará conceitos fundamentais de nação e Estado, forjados no bojo do colonialismo e transpassados na abordagem dos quilombos para com o direito. Isso porque, a existência quilombola brasileira contrapõe as narrativas oficiais da formação da sociedade, que tinham como finalidade construir uma única história da formação da nação brasileira, constantemente associando o conceito de quilombo somente à fuga de escravizados.

No segundo capítulo, o estudo expõe a rasura construída pela luta quilombola, que durante séculos foi ameaçada por estruturas colonialistas e por tentativas de apagamento. Dessa forma, os quilombos surgem como símbolo de resistência e luta, uma vez que a nação imaginada jamais tornou-se verdadeira, tendo como prova um povo que existe e reexiste na constituição da nação brasileira.

Em conclusão, o trabalho visa analisar de que maneira os fundamentos do colonialismo operaram na tentativa de apagamento das diferentes narrativas. Além de analisar como o constitucionalismo brasileiro é rasurado pela agência quilombola, a partir das experiências e constante luta negra.

541 BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 1989.

1. UMA MODERNIDADE CONSTRUÍDA NO APAGAMENTO: A FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A TENSÃO RACIAL

Ao contar a história da modernidade e o desenvolvimento de seus marcos de alteração da realidade social vigente, somos apresentados, especialmente pelas obras clássicas de direito constitucional, com os movimentos revolucionários dos séculos XVIII e XIX, que compõem a narrativa centralizada em experiências euro-estadunidenses. Nesse sentido expõem Gomes

> Nos manuais, obras clássicas e cursos de Direito Constitucional acessamos constantemente a narrativa de eventos e personagens que estão espacializados no que se convencionou chamar, no ocidente, de "norte" do mundo – o espaço euro-estadunidense. São mobilizados diversos episódios euro-estadunidenses para conformar a experiência constitucional moderna, delimitando quase que exclusivamente nos movimentos revolucionários dos séculos XVIII e XIX, dessa parte do globo, os pressupostos históricos, filosóficos e políticos do que denominamos constitucionalismo – "fundadoras do constitucionalismo" – e respectivamente dos Estados constitucionais[542].

Trata-se de um momento em que:

> as bases do entrelaçamento entre direito e democracia na modernidade ganham os seus contornos fundamentais, representando a passagem dos modelos tradicionais para aqueles de caráter pós-convencional, em que a positivação do direito permite, ao mesmo tempo, a abertura e a autolegitimação

542 GOMES, Rodrigo Portela. Constitucionalismo e Quilombos. Revista Cultura Jurídicas, v. 8, n. 20, p. 131-155, mai/ago 2021.

> do sistema jurídico. Este deixa de recorrer a lógicas metafísicas, como a tradição ou a religião, passando a ser fundamentado historicamente e politicamente. São esses elementos que delineiam as bases do constitucionalismo moderno[543].

Consolidou-se uma estratégia de contar a história dessa época como um momento de grande efervescência política, "determinante para a definição dos direitos civis e políticos e para a identificação da liberdade como instrumento de construção do direito, características essenciais para a conformação do pensamento constitucional moderno"[544]. Não obstante,

> essas aberturas e transformações não se restringiram somente às articulações do sistema jurídico e político, mas se imprimiram no discurso filosófico, na relação entre público e privado, na cosmovisão sobre o mundo e na maneira de se narrar e se entender na história (Habermas, 2000; Hunt, 2009). Há, assim, como reação à tradição, uma mudança na própria maneira de se experimentar o tempo. O passado deixa de ser repositório de experiências e se torna aquilo que deve ser superado, deixado para trás. Já o futuro não é mera reprodução inevitável do antigo, mas algo em aberto e que pode ser transformado. A história não é mais um percurso para além das forças humanas, mas algo que se faz no presente[545].

Elementos centrais dessa época, conforme indicam os "clássicos", são a formação do constitucionalismo e a consolidação dos Estados-Nação enquanto "uma forma de organização política ocidental dotada

543 QUEIROZ, Marcos. Constitucionalismo Negro: elementos de teoria e história constitucional a partir da revolução haitiana. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, Rj, v. 13, n. 1, p. 85-109, 11 maio 2021.

544 idem.

545 idem.

de maior racionalidade, participação e representatividade do que os modelos prévios experimentados"[546].

Para a Teoria do Estado, essencialmente, o Estado moderno tem como aspectos fundamentais o território, a soberania e o povo. Este último, mais especificamente tomado como um "povo nacional", cujo qual

> é elemento central para a existência do Estado-Nação, uma vez que se trata da comunidade que forma aquela organização social e que legitima a soberania do poder político vigente. Nesse sentido, o povo corresponde à comunidade social e política pela qual e para a qual, em tese, se forma o Estado Nacional. Referido povo se reconhece entre si a partir de uma identidade, com língua, cultura e religião inscrevendo reconhecimento entre iguais, e que confere legitimidade à soberania exercida pelos chefes de governo e Estado em exercício a partir de projetos políticos elencados quando da construção (e Constituição) política de tal Estado-Nação[547].

O povo nacional, o território e a soberania, então, constituem o Estado-Nação, e sobre a nação, deve-se ater às reflexões de Anderson[548] em *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*[549], no qual o autor relaciona iluminismo, modernidade e a construção da ideia de nação, a caracterizando como um mito criado para substituir as imaginações anteriores sobre a comunidade política. Isto é, a nação e o nacionalismo são "artefatos culturais de uma classe

546 GRAVENO, Maria Vitória Ribeiro Lima. Racializando o direito internacional: uma perspectiva a partir das migrações subalternas. 2026. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2026.

547 idem.

548 ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

549 idem.

específica"[550] , aptos a legitimar a ordem vigente, mas não se trata de mera imposição, e sim fruto do "uso contextual das línguas vernáculas (disseminado pela criação e expansão de mercados consumidores e pela reprodutibilidade capitalista da imprensa), à montagem de burocracias estatais e à formulação de relatos históricos atrelados a disputas por soberania política"[551].

Noutras palavras, os novos "dirigentes" da sociedade, estabelecidos na nova forma de organização social através do Estado-Nação, passaram a construir narrativas para legitimação dessa ordem vigente, ao passo que consolidavam a estrutura burocrática-governamental e seus poderes em dada sociedade.

As narrativas hegemônicas referidas no início desta seção, portando, nada mais são do que (re)produções da construção de uma história dita oficial que tratou de ocultar "outro fenômeno de proporções globais, caracterizado pela subjugação, exploração e extermínio de outros povos, foi determinante na constituição do mundo moderno.", o colonialismo, que não apenas conviveu pacificamente com a expansão das ideias de liberdade, igualdade e fraternidade da era das revoluções burguesas, mas foi sua própria condição de desenvolvimento[552].

Ao tematizar o colonialismo como elemento constitutivo da modernidade, confronta-se com aspectos sobre os quais as narrativas tradicionais tratam de esconder deliberadamente, e depara-se com o fato de que

> As ideias de liberdade, igualdade, democracia, estado-nação, cidadania e território – caras à estruturação do pensamento e da filosofia política na modernidade – não foram forjadas, discutidas e redimensionadas apenas a partir dos movimentos revolucionários

550 QUEIROZ, Marcos. Constitucionalismo haitiano e direitos humanos. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, Vol. 13, N.04, 2022, p. 2774-2814.

551 idem.

552 QUEIROZ, Marcos. Constitucionalismo Negro: elementos de teoria e história constitucional a partir da revolução haitiana. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, Rj, v. 13, n. 1, p. 85-109, 11 maio 2021.

> europeus, mas tiveram suas configurações e características delimitadas em um contexto global no qual a escravidão, o colonialismo, o racismo e o genocídio não eram só tolerados, mas eram a norma[553].

Assim, definições de nação foram concebidas e, nas palavras de Anderson, imaginadas, a partir de uma falsa universalidade do sujeito, objetivando a criação de uma espécie de associação horizontal entre os cidadãos. Portanto, as definições de Estado soberano e nação, são frutos de uma espécie de fraternidade que pretendia a manutenção de estruturas sociais colonialistas. Consequentemente, cenários de revoluções localizadas, no que se acordou como "norte" global, são adotados como experiências exclusivas do estabelecimento da conjuntura político-jurídica da modernidade[554].

Na maioria das localidades, mesmo com revoluções locais, as amarras colonialistas se mantiveram intactas, e a formulação de relatos históricos e montagem das burocracias foi realizada de acordo com ideais racistas que buscavam construir uma imagem de povo nacional sobre o apagamento das populações negras. Das disputas por soberania, foram apagadas, por exemplo os movimentos negros que tensionaram a gramática constitucional e ousaram reivindicar a liberdade cantada aos berros pelas revoluções burguesas.

Nota-se que, muito embora a narrativa moderna de estabelecimento de um estado-nação seja amplamente divulgada, diferentes movimentos do "sul" global também tensionavam o constitucionalismo moderno[555].

A título de exemplo, a revolução Haitiana, que marcou um divisor de águas do que estava sendo disputado no âmbito do constitucionalismo da época. A experiência Haitiana nos permite uma análise fora do

553 idem.

554 ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

555 GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e Quilombos.** Revista Culturas Jurídicas, Vol. 8, Núm. 20, mai./ago., 2021. p. 5

centro europeu, pois coloca em contraposição os conceitos mais emblemáticos modernos, dentre eles a liberdade. Isso porque, ao fazer um giro histórico-teórico, é possível compreender que o ideal de liberdade é oposto ao cenário de exploração e escravidão vivenciadas pelas colônias. Bem como demais conceitos revolucionários europeus que foram utilizados para ocultar as diferentes realidades vivenciadas. A noção de igualdade, que sustentou o racismo colonial e a fraternidade francesa, tidos como necessários para garantir a liberdade.

Entretanto, ainda que disfarçados pela teoria contratualista, pautados no livre acordo de vontade do sujeito, a fim de constituir uma nação, as convicções colonialistas foram responsáveis pela manutenção do colonialismo e a difusão de uma uma única narrativa constitucional. Assim como a revolução Haitiana, o Quilombo do Palmares também pode ser compreendido como essencial ao analisarmos o cerne dos conceitos de liberdade e igualdade modernos. Tendo em vista a atuação de Palmares, desdobramentos históricos, como rebeliões, revoltas e insurreições baseadas na luta anticolonial e anti-escravista[556].

O almejo de produzir única e exclusivamente uma narrativa de formação da nação é responsável por mobilizações de violência, tanto para abafar ações que contestavam a segregação racial, quanto na tentativa de apagamento da raça como marcador de desigualgade. Constata-se que a modernidade foi sustentada em pilares do colonialismo, excluindo narrativas plurais, e, ainda objetivando a manutenção de Estado responsável pelo apagamento de lutas e reivindicações de comunidades subalternas.

Diante do exposto, é evidente a relação entre raça e nação. Uma vez que, o sujeito moderno foi concebido enquanto sua posição na estrutura da nação, sendo assim, há uma estratificação social indicada pela raça do sujeito. Logo, o que está posto reflete como as heranças coloniais e tentativas de apagamento, tiveram papel crucial na criação do mito da democracia racial. O Estado-nação brasileiro, portando,

556 FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula. Constitucionalismo da Inimizade. Rev. Direito e Práx., Rio de Janeiro, v.13 N.04, 2022, p. 2815-2840.

foi fundado no apagamento de experiências negras e silenciamento da tensão racial.

No Brasil, os quilombos são tidos como fenômeno de territorialização nacional durante o período escravocrata, e posteriormente, como verdadeiros símbolos de resistência em território nacional. Portanto, o cerne do problema do direito como mecanismo de agência da raça perpassa a historiografia colonial, o mito da democracia racial e desemboca na atualidade a partir da reprodução de narrativas únicas e constante apagamento da luta quilombola. Dessa forma, o aquilombamento apresenta-se como espécie de rasura na hegemonia tradicional, além de questionar o âmago do imaginário que se tem por nação[557].

2. OS QUILOMBOS E A DISPUTA PELOS SENTIDOS DA COMUNIDADE BRASILEIRA

Conforme exposto anteriormente, os quilombos ingressaram no universo jurídico como um dos primeiros inimigos públicos do Estado colonial[558]. Em resposta a uma consulta formulada pela Coroa Portuguesa em 1740, o Conselho Ultramarino definiu quilombos e mocambos como "toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele"[559], tornando-se o principal fundamento normativo para a criminalização dessas comunidades.

Com a abolição formal da escravidão, o termo "quilombo" praticamente desapareceu do vocabulário jurídico brasileiro. Paralelamente, consolidaram-se narrativas produzidas pelas elites

557 GOMES, Rodrigo Portela. Colonialismo e Racismo: A abordagem dos quilombos no campo do direito. in: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de, et all. Indígenas, Quilombolas e outros Povos tradicionais. CEPEDIS, Curitiba, 2018.

558 PIRES, Thula. Legados de Liberdade. Revista Culturas Jurídicas. Vol. 8, Núm. 20, mai./ago., 2021, p. 291-316.

559 PRIOSTE, Fernando. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Quilombos no Brasil e Direitos socioambientais na América Latina. Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro. v. 8. n 4. p. 2903 - 2926, 2017.

brancas que buscavam ocultar os conflitos raciais e apagar as experiências de resistência da população negra, difundindo a imagem do negro como sujeito passivo na formação da nacionalidade e do Estado brasileiro. Nesse contexto, os poucos registros jurídicos sobre quilombos no período pós-abolição[560] permaneceram condicionados à concepção construída pelo Conselho Ultramarino, restringindo o conceito ao passado escravista e aprisionando-o no que Gomes e Oliveira[561] denominam de "cativeiro do tempo".

Foi apenas na segunda metade do século XX que o quilombo voltou a ocupar centralidade no debate político e intelectual brasileiro. Impulsionado pela atuação do movimento negro e pelas formulações de intelectuais como Abdias do Nascimento, Beatriz Nascimento e Clóvis Moura, o conceito passou a ser ressignificado como expressão de resistência, territorialidade e organização política da população negra.

Esse processo ganhou força durante a redemocratização, especialmente na I Convenção Nacional do Movimento Negro Unificado (MNU), realizada em 1987, quando foram formuladas propostas voltadas ao reconhecimento dos direitos territoriais e culturais das comunidades negras rurais quilombolas. A partir das reivindicações apresentadas pelas próprias comunidades e pelas redes políticas das quais participavam, essas demandas foram encaminhadas formalmente à Assembleia Nacional Constituinte por meio da Sugestão nº 2.886[562].

560 NUNES, Diego; SANTOS, Vanilda Honória dos. Por uma história do conceito jurídico de quilombo no Brasil entre os séculos XVIII e XX. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 66, n. 1, p. 117-148, jan./abr. 2021. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/72690. Acesso em: 30 abr. 2021. PARANÁ. Justiça Federal. Processo n° 5003068-11.2021.4.04.7008. Autor: Defensoria Pública da União; Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; União. 21 dez. de 2021.

561 GOMES, Rodrigo Portela; OLIVEIRA, Emilia Joana Viana de. Cativeiros do tempo: a política do tempo sob as comunidades quilombolas. In: VIEIRA, J. R.; LOIS, C. C.; JUCÁ, R. L. C. (org.). Subjetividades e identidades: VI congresso internacional constitucionalismo e democracia: o novo constitucionalismo latino-americano. Florianópolis: CONPEDI, p. 244-262, 2017.

562 PRIOSTE, Fernando. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Quilombos no Brasil e Direitos socioambientais na América Latina. Revista Direito e Práxis. Rio de Janeiro.

Como resultado desse processo de mobilização política, a Constituição Federal de 1988 incorporou dois importantes marcos normativos relacionados aos direitos das comunidades quilombolas. O art. 216 reconheceu o patrimônio cultural quilombola, assegurando sua proteção por meio do tombamento constitucional. Já o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabeleceu o direito à propriedade definitiva das terras tradicionalmente ocupadas, determinando que o Estado emitisse os respectivos títulos de domínio. Dispõe o referido dispositivo: "Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos[563].

Longe de representar um consenso, a incorporação desses dispositivos ao texto final da constituição foi resultado de intensas disputas travadas no interior da Assembleia Nacional Constituinte. As reivindicações do movimento negro e das comunidades quilombolas encontraram forte resistência, e a aprovação do art. 68 do ADCT não esta relacionada a capacidade de articulação política e resistência dos movimentos.

Ainda no começo dos trabalhos da Assembleia Constituinte, o texto originalmente sugerido para garantir os direitos quilombolas foi desmembrado pelo relator da Comissão da Ordem Social, que manteve a proteção ao patrimônio cultural o capítulo destinado à cultura e deslocou o dispositivo referente ao direito à terra para as disposições constitucionais transitórias[564].

A partir de então, intensificaram-se as iniciativas voltadas à supressão da disposição. Algumas propostas chegaram a sustentar que a matéria não possuía natureza constitucional, enquanto outras recorriam a argumentos assentados na negação do racismo e suas

v. 8. n 4. p. 2903 - 2926, 2017.

563 idem.

564 PRIOSTE, Fernando Galhardo Vieira. Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

mazelas no Brasil. Sob o discurso da preservação da "unidade nacional", chegou a defender-se que o reconhecimento de direitos específicos para comunidades quilombolas produziria fragmentação social e afrontaria uma suposta igualdade entre os brasileiros[565].

Tal resistência contrária aos direitos quilombolas extrapolou os limites da Assembleia Constituinte. À medida que se consolidava a possibilidade de aprovação da proposta, veículos da imprensa passaram a publicar críticas ao reconhecimento dos direitos territoriais quilombolas, repercutindo posições contrárias à incorporação dessas garantias ao texto constitucional e reforçando o ambiente de oposição política à disposição[566].

Embora as tentativas de supressão tenham sido derrotadas, a resistência produziu efeitos concretos sobre a redação final do texto constitucional. Durante a tramitação, buscaram restringir o alcance do dispositivo mediante alterações aparentemente terminológicas. As versões iniciais reconheciam como titulares do direito às "comunidades remanescentes de quilombos", enfatizando o sujeito coletivo da proteção constitucional. Na redação final, contudo, passou-se a reconhecer os "remanescentes das comunidades dos quilombos", inversão que deslocou o foco da coletividade para seus integrantes, com uma clara pretensão de dar margem para interpretações restritivas acerca dos beneficiários do direito[567].

As resistências aos direitos quilombolas e sua inserção no texto constitucional não podem ser compreendidas apenas como expressão de conflitos agrários ou de disputas entre grandes fazendeiros latifundiários, grileiros de terra e empresas com interesses no avanço de seus empreendimentos sobre territórios não explorados. Embora essas dimensões estejam presentes, elas não esgotam o significado político do debate constituinte. Em seu plano mais profundo, o que estava em disputa era a própria definição da comunidade política brasileira.

565 idem.
566 idem.
567 idem.

Uma vez que a Constituição não apenas organiza o Estado e distribui competências, mas também estabelece os sujeitos reconhecidos como destinatários da ordem constitucional e quais histórias, identidades e formas de pertencimento integram o projeto de nação que ela institui, a Assembleia Nacional Constituinte constituiu um espaço de disputa em torno da imaginação do que seria a comunidade política brasileira.

Como abordado na seção anterior, essa comunidade imaginada foi construída a partir de uma gramática racial que reservou à população branca a posição de sujeito pleno da cidadania, enquanto a população negra permaneceu sistematicamente excluída da condição de protagonista da vida política e do acesso efetivo a direitos.

A constitucionalização dos direitos quilombolas apresenta, portanto, uma ruptura com essa tradição ao reconhecer a permanência histórica das comunidades, em confronto com a ideia de nação sustentada pelo mito da democracia racial. Mais do que reconhecer um direito territorial, o art. 68 do ADCT desestabiliza uma determinada narrativa sobre a formação do Estado brasileiro ao afirmar a continuidade histórica dos quilombos, a permanência da luta negra por direitos e a centralidade da agência política dessas comunidades na conformação da própria ordem constitucional.

Isso está intimamente ligado com o fato de que a constituição dos quilombos se deu de maneira plural, com registros indicando que determinadas áreas foram ocupadas por meio de doações e compra de terras, por vezes por meio de prestação de serviços, bem como originados por ex-escravizados, libertos, camponeses pobres e indígenas. Portanto, o imaginário que se construiu a respeito da origem das comunidades quilombolas também sofre influências da sócio-cultura contaminada por mitos raciais. Como por exemplo, a própria noção de isolamento territorial que opera como uma maneira de limitar ainda mais as noções sobre as comunidades[568]. Portanto, os

568 PIRES, Thula. Legados de Liberdade. Revista Culturas Jurídicas. Vol. 8, Núm. 20, mai./ago., 2021, p. 291-316.

quilombos constituíram verdadeiras redes políticas nos locais em que se estabeleceram, resultando em um "campesinato negro". [569]

Portanto, a experiência quilombola é caracterizada por um processo complexo, e não deve ser confundida ou mascarada em meia a visões estereotipadas. Isso porque, as comunidades se constituíram em diferentes contextos de estruturas culturais, econômicas e territoriais.

> A história dos quilombos apresenta desde o seu passado uma complexidade que deve ser enfrentada, pois a simples captação de uma narrativa histórica unissonante continua produzindo uma compreensão equivocada ante a pluralidade de resistências, formações e estratégias de organizações comunitárias que indicam as componentes da identidade e espacialidade dos quilombos no Brasil.

A constitucionalização dos direitos quilombolas, então, não representa apenas a incorporação de uma demanda histórica ao texto constitucional. Em outra perspectiva, trata-se da introdução da tensão racial e disputa narrativa acerca da própria formação do Estado brasileiro. Ao reconhecer que comunidades negras possuem uma trajetória histórica própria, vínculos territoriais específicos e direitos constitucionalmente assegurados, a Constituição rompe, ainda que parcialmente, com a ficção de uma identidade nacional homogênea construída sobre o apagamento das tensões raciais e sobre o silenciamento das experiências de das populações negras.

Sob essa perspectiva, o art. 68 do ADCT representa uma verdadeira fissura na comunidade imaginada brasileira. Se a nação moderna depende da produção de uma memória coletiva compartilhada e da definição dos sujeitos legitimados a dela fazerem parte, o reconhecimento constitucional dos quilombos desestabiliza

569 GOMES, Flávio dos Santos. **História de quilombolas**: mocambos e comunidades de senzala no Rio de Janeiro, século XIX. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

essa narrativa ao afirmar que a história do país não pode ser contada exclusivamente a partir da branquitude, ou seja, da parcela que se convencionou reconhecer como nacional. A permanência dos quilombos evidencia que a formação social brasileira sempre foi marcada pela constante disputa em torno dos sentidos da liberdade, da igualdade, da cidadania e da própria democracia.

Não por acaso, as resistências durante a Assembleia Nacional Constituinte e reproduzidas nas décadas seguintes revelam que o conflito em torno dos direitos quilombolas nunca se restringiu à propriedade da terra. Em realidade, o que permanece em disputa é o reconhecimento da população negra como sujeito político. A oposição à titulação dos territórios quilombolas frequentemente mobiliza argumentos que ocultam um embate mais profundo, qual seja: a resistência em admitir que a Constituição de 1988 rompeu, a partir da mobilização negra quilombola, ao menos em parte, com o paradigma assimilacionista e com o mito da democracia racial que estruturam a identidade nacional ao longo da história.

É justamente nesse contexto que a categoria da agência negra adquire centralidade analítica. Os direitos assegurados às comunidades quilombolas representam o resultado de séculos de mobilização, organização política e produção de estratégias de resistência protagonizadas pelas próprias comunidades negras. A Constituição de 1988, nesse sentido, não inaugura a luta quilombola, apenas reconhece e insere juridicamente uma trajetória histórica de disputas que antecede em muito a ordem constitucional vigente.

Assim, deve-se compreender que os quilombos constituem sujeitos produtores de constitucionalidade, capazes de tensionar categorias tradicionais do direito, questionar os limites da comunidade política imaginada e produzir novas formas de compreender a relação entre território, cidadania, democracia e justiça racial. É precisamente nesta dimensão que a agência negra quilombola revela seu potencial contra-colonial: não apenas reivindica inclusão na ordem existente, mas disputa os próprios sentidos pelos quais essa ordem foi historicamente construída.

Em síntese, os quilombos representam a luta contra-colonial, uma vez que há mais de 400 anos articulam a agência negra através da luta por direitos[570]. Dessa maneira, a agência se manifesta como uma ruptura do que se imagina enquanto formação social no Brasil, além de contrapor definições e conceitos ultrapassados[571]. Portanto, os quilombos podem ser compreendidos como "uma expressão do protesto do negro que confronta a representação constante de submissão"[572] além de evidenciarem discussões implementadas por populações negras e a tensão racial fundadora do Estado Brasileiro.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou, por meio de uma metodologia interdisciplinar, privilegiar o elemento racial como central na análise. Possibilitando observar de que maneira a modernidade construída através de discursos hegemônicos, que originaram formas de organização jurídico político da sociedade contemporânea, teve como condição um lado ocultado, o colonialismo.

Zelar por uma narrativa hegemônica resulta no apagamento do colonialismo, ou seja, as atrocidades cometidas para sustentar o sonho branco universal do mundo. Ao passo que também resulta no sufocamento da dor, sofrimento, luta e resistência de uma população que fora arrancada de suas terras, ou tiveram seus territórios roubados. Em suma, manter uma única narrativa significa apagar experiências

570 GOMES, Rodrigo Portela. Constitucionalismo e Quilombos: famílias negras no enfrentamento ao racismo de estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. 356 p.

571 GOMES, Rodrigo Portela; OLIVEIRA, Emilia Joana Viana de. Cativeiros do tempo: a política do tempo sob as comunidades quilombolas. In: VIEIRA, J. R.; LOIS, C. C.; JUCÁ, R. L. C. (org.). Subjetividades e identidades: VI congresso internacional constitucionalismo e democracia: o novo constitucionalismo latino-americano. Florianópolis: CONPEDI, p. 244-262, 2017.

572 GOMES, Rodrigo Portela Os impactos da matriz histórico-jurídica produzidas pelas diásporas afro- brasileiras nos direitos das comunidades quilombolas. In: II Seminário Internacional América Latina: políticas e conflitos contemporâneos,2, Belém, 2017. Anais do II Seminário Internacional América Latina: política e conflitos contemporâneos. CASTRO, E. M. R. de; ALVES, S. R. (org.). Belém: NAEA, p.779, 2017.

diversas que se apropriaram da gramática do direito moderno constitucional e reivindicaram para si a liberdade cantada aos quatro cantos do mundo pelas revoluções burguesas.

Assim, ao tematizar a trajetória experienciada pelos quilombos no Brasil, especialmente ao tratar da disputa pela garantia de direitos fundamentais na Constituição de 1988, somos diariamente confrontados com tal realidade. De um lado uma história dita oficial, que buscou construir uma imagem de nação baseada no apagamento de experiências negras e, de outro, a permanência histórica das comunidades negras que seguiram existindo e reexistindo.

Muito embora a comunidade brasileira imaginada fora construída historicamente com fundamentos no sufocamento de experiências negras, essas por sua vez, sempre permaneceram tensionando as narrativas tradicionais. Como evidente exemplo, é válido citar as disputas travadas durante a constituinte, pela qual funda-se o estado-nação, organização social e entre outros elementos. Dessa forma, o debate travado durante a historiografia brasileira não tinha como centro a raça, diferentemente do que o presente trabalho evidencia. O imaginário da sociedade brasileira a partir da centralidade da raça é capaz de ressignificar o conceito de quilombo e promover uma visão inclusiva do constitucionalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

BERTÚLIO, Dora Lucia de Lima. **Direito e relações raciais**: uma introdução crítica ao racismo. Dissertação de mestrado apresentada ao curso de pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 1989.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula. Constitucionalismo da Inimizade. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v.13 N.04, 2022, p. 2815-2840.

GILROY, Paul. **O Atlântico negro**: modernidade e dupla consciência. Trad. de Cid Knipel M. São Paulo: Ed. 34; Rio de Janeiro: UCM, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2001.

GOMES, Flávio dos Santos. **História de quilombolas**: mocambos e comunidades de senzala no Rio de Janeiro, século XIX. Ed. rev. e ampl. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GOMES, Rodrigo Portela. Cultura jurídica e diáspora negra: para uma história de direito e relações raciais. In: NUNES, Diego. A cor da história & a história da cor. Organizador: Diego Nunes; Coordenadores: Philippe Oliveira de Almeida; Vanilda Honória dos Santos e Mario Davi Barbosa. 1a ed. – Florianópolis: Habitus, 2022, pp. 94- 117.

GOMES, Rodrigo Portela. Colonialismo e Racismo: A abordagem dos quilombos no campo do direito. in: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de, *et all*. **Indígenas, Quilombolas e outros Povos tradicionais**. CEPEDIS, Curitiba, 2018.

GOMES, Rodrigo Portela. Constitucionalismo e Quilombos. **Revista Cultura Jurídica**s, v. 8, n. 20, p. 131-155, mai/ago 2021.

GOMES, Rodrigo Portela. **Constitucionalismo e Quilombos**: famílias negras no enfrentamento ao racismo de estado. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. 356 p.

GOMES, Rodrigo Portela. KILOMBO: UMA FORÇA CONSTITUINTE. 2022. 594 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

GOMES, Rodrigo Portela; OLIVEIRA, Emilia Joana Viana de. Cativeiros do tempo: a política do tempo sob as comunidades quilombolas. In: VIEIRA, J. R.; LOIS, C. C.; JUCÁ, R. L. C. (org.). **Subjetividades e identidades**: VI congresso internacional constitucionalismo e democracia: o novo constitucionalismo latino-americano. Florianópolis: CONPEDI, p. 244-262, 2017.

GOMES, Rodrigo Portela Os impactos da matriz histórico-jurídica produzidas pelas diásporas afro- brasileiras nos direitos das comunidades quilombolas. In: II Seminário Internacional América Latina: políticas e conflitos contemporâneos,2, Belém, 2017. **Anais do II Seminário Internacional América Latina**: política e conflitos contemporâneos. CASTRO, E. M. R. de; ALVES, S. R. (org.). Belém: NAEA, p. 773-786, 2017.

GRAVENO, Maria Vitória Ribeiro Lima. **Racializando o direito internacional**: uma perspectiva a partir das migrações subalternas. 2026. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2026.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da senzala**: quilombos, insurreições e guerrilhas. Rio de Janeiro: Conquista, 1972.

NASCIMENTO, Abdias. **Quilombismo**: Documentos de uma militância pan-africanista. Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.

NASCIMENTO, Beatriz. Sistemas sociais alternativos organizados pelos negros: Dos quilombos às favelas. IN: RATTS, Alex. **Uma história feita por mãos negras**: Relações raciais, quilombos e movimentos. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Direitos Humanos e Améfrica Ladina por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. Dossier El pensamento de Lélia Gonzalez, um legado y um horizonte. **Fórum LASA**, v. 50, p. 69-74, 2019.

PIRES, Thula. Legados de Liberdade. **Revista Culturas Jurídicas**. Vol. 8, Núm. 20, mai./ago., 2021, p. 291-316.

PIRES, Thula. Racializando o debate sobre os direitos humanos. **SUR 28** - v.15 n.28, 2018, pp. 65-75.

PRIOSTE, Fernando. SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Quilombos no Brasil e Direitos socioambientais na América Latina. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro. v. 8. n 4. p. 2903 - 2926, 2017.

PRIOSTE, Fernando Galhardo Vieira. **Terras fora do mercado**: a construção insurgente do direito quilombola. Dissertação de Mestrado. Curitiba: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2017.

QUEIROZ, Marcos Vinicius Lustosa. **Assombros da Casa-Grande:** a constituição de 1824 e as vidas póstumas da escravidão. São Paulo: Fósforo, 2024.

QUEIROZ, Marcos Vinicius Lustosa. **Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro**: a experiência constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

QUEIROZ, Marcos. Constitucionalismo haitiano e direitos humanos. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, Vol. 13, N.04, 2022, p. 2774-2814.

QUEIROZ, Marcos. Constitucionalismo Negro: elementos de teoria e história constitucional a partir da revolução haitiana. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, Rj, v. 13, n. 1, p. 85-109, 11 maio 2021.

QUEIROZ, Marcos Vinicius Lustosa. FERREIRA, Gianmarco Loures. A Trajetória da Teoria Crítica da Raça: História, Conceitos e Reflexões para Pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**. Seção especial Vertentes Contemporâneas da Teoria Crítica. PPGD – UFRJ, 2018, p. 201-229

QUEIROZ, Marcos Vinicius Lustosa; GOMES, Rodrigo Portela. Clóvis Moura e a Teoria Crítica do Direito: apontamento conceituais a partir do pensamento negro marxista. Belém, 2017. In: CASTRO, Edna. et al (org.) **Anais do II Seminário Internacional América Latina: política e conflitos contemporâneos**. Belém: NAEA, 2018.

RODRIGUES, Bruno de Oliveira; REZENDE, Tayra Fonseca; NUNES, Tiago de Garcia. Movimento Negro e a pauta quilombola no Constituinte: ação, estratégia e repertório. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 198-221, Mar. 2019.

SÁ, Gabriela Barreto de.; QUEIROZ, Marcos V. Lustosa; DUARTE, Evandro C. Piza. Os locais e as ausências da diáspora africana no Novo Constitucionalismo Latinoamericano. In: SILVA, D., et al (Org.), **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina.** São Paulo: PROLAM/USP, 2016.

SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Teoria crítica da raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre direito e racismo no Brasil. In: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI/UFS, 2015, Aracaju. **Anais do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI**, 2015, pp. 61-85. Disponível em: http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/c178h0tg/xtuhk167/t9E747789rfGqqs4.pdf.

RACISMO RELIGIOSO, GÊNERO E DIREITOS HUMANOS: SABERES AFRODIASPÓRICOS E OS LIMITES DO DIREITO ESTATAL A PARTIR DA PESQUISA EMPÍRICA EM TERREIRO

Nathália Damasceno Victoriano[573]

INTRODUÇÃO

O presente artigo parte da pesquisa empírica realizada em sede de mestrado com vinte e uma mulheres integrantes da Tenda Espírita Luz de Maria[574], terreiro de Umbanda, para analisar as relações entre racismo religioso, gênero e direitos humanos, tendo como questão central os limites do Direito estatal diante dos saberes e das experiências produzidos pelas comunidades de terreiro.

As experiências narradas pelas entrevistadas revelam como raça, gênero e religião atravessam a construção de suas identidades, seus processos de pertencimento e as formas de violência e resistência vivenciadas dentro e fora do terreiro e como este funciona como espaço de resistência onde se desenvolvem formas de juridicidades diversas das aceitas pelo direito estatal. Nesse sentido, as vozes das mulheres entrevistadas constituem o ponto de partida da análise que sustenta o desenvolvimento teórico posterior.

A partir dessas experiências, o artigo questiona os limites das categorias jurídicas e dos direitos humanos em reconhecer os saberes afro-diaspóricos e as formas de conhecimento produzidas

573 Doutoranda em Direito pela UERJ – Linha Teoria e Filosofia do Direito. Mestre em Direito Constitucional pela UFF. Graduada em Direito pela UFRRJ-IM. Integrante do grupo de pesquisa Direito Achado na Rua – UNB. E-mail: ndamascenovictoriano@gmail.com.

574 VICTORIANO, Nathália Damasceno. **Axé, gênero e resistência**: vozes femininas do terreiro frente ao racismo religioso no Direito. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2025. Disponível em: https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/681/2025/06/ESSE-Dissertacao-Nathalia-Damasceno-Victoriano-PPGDC-Nathalia-Damasceno-Victoriano.pdf. Acesso em: 2 ago. 2026.

nos terreiros. Procura-se, assim, problematizar o lugar ocupado por esses saberes na produção do conhecimento jurídico, considerando os processos de apagamento e racismo epistemológico que atravessam a construção histórica dos direitos humanos e da própria teoria jurídica.

Para tanto, a pesquisa articula investigação empírica e pesquisa bibliográfica com o objetivo de analisar como a experiência do terreiro permite deslocar o olhar jurídico sobre o racismo religioso, evidenciando que o enfrentamento dessas violências exige não apenas sua inclusão nas categorias estatais de proteção, mas também o reconhecimento dos sujeitos e saberes historicamente colocados à margem da produção jurídica.

1. AS VOZES DO TERREIRO: RACISMO RELIGIOSO, RAÇA E GÊNERO

A pesquisa parte da experiência de mulheres integrantes da Tenda Espírita Luz de Maria, terreiro de Umbanda que constituiu o campo empírico da investigação realizada na dissertação de mestrado[575]. As entrevistas evidenciaram episódios de violência religiosa, discriminação, constrangimento e naturalização dessas experiências. Ao mesmo tempo, revelaram o terreiro como espaço de acolhimento, pertencimento e reconstrução subjetiva, no qual as experiências vivenciadas fora da comunidade são compartilhadas e reelaboradas coletivamente. Para preservar a identidade das participantes, seus nomes foram substituídos por cores.

No material empírico analisado[576], essas dimensões aparecem articuladas quando as entrevistadas relacionam as agressões vivenciadas à sua identidade religiosa e, simultaneamente, a experiências envolvendo raça, corpo e ancestralidade.

Lavanda relata que não se sentia valorizada durante a infância e que foi humilhada em razão de sua cor de pele e das características

575 VICTORIANO, 2025.
576 VICTORIANO, 2025.

de seu cabelo. Segundo ela, o preconceito se tornou mais perceptível durante as décadas de 1970 e 1980, período em que crescia, quando ouvia expressões como "sai daqui, neguinha". Em sua narrativa, afirma: "Embora eu não seja negra de fato, não tenha aquela pele preta que acho bonita para caramba, ainda assim era muito humilhante."[577]

A entrevistada também relata que sua mãe trabalhava como empregada doméstica e que, para protegê-la, a mantinha escondida debaixo do balcão da casa onde trabalhava. Assim, depois da escola, Lavanda permanecia naquele espaço, onde estudava e fazia suas atividades escolares, saindo apenas para comer ou ir ao banheiro. Segundo seu relato, essa situação se prolongou até os 11 anos de idade. A narrativa também inclui episódios de abuso sexual no ambiente familiar, bem como experiências de abuso em um relacionamento e em um casamento iniciado quando tinha apenas 18 anos.

> Vamos dizer assim, era uma cozinha bem grande, e esse balcão, um balcão de mármore enorme, foi feito por aquela família apenas para colocar massa, fazer macarrão, e outras coisas. Esse balcão de mármore lindo, branquinho, era só para isso, e eu ficava embaixo dele. Minha mãe colocava uma toalha embaixo, e eu ali ficava, escrevia, fazia caligrafia. Eu passava o dia inteiro ali embaixo, levantava para ir ao banheiro e depois voltava. Não era mais uma criancinha, mas com 11 anos ainda me mantinha ali embaixo. Quando eu tentava entrar na cozinha para brincar ou fazer algo, voltava chorando, e minha mãe dizia: "Eu falei para você não ir lá.". Então, essa questão do valorizar me machucou muito, porque eu tive abuso também.. sexual dentro da minha família. Eu tive um abuso enorme com relação ao relacionamento com o pai dos meus filhos, eu me casei muito nova com 18 anos, sofri todos os tipos de abuso. (Lavanda)

577 Ibidem

Lavanda afirma que o terreiro foi a melhor oportunidade de sua vida, pois encontrou naquele espaço fortalecimento e uma possibilidade de se perceber de outra maneira. Em suas palavras: "Quero continuar participando, me fortalecendo e acreditando que eu não sou mais aquele sofrimento do passado." Acrescenta, contudo, que ainda chora ocasionalmente.[578]

Magenta, por sua vez, relaciona sua experiência no terreiro à ancestralidade e ao trabalho desenvolvido na comunidade: "É representar toda a minha ancestralidade, que veio de muito longe, e poder estar trabalhando com todo amor e com toda caridade. Isso é ser uma mulher negra no terreiro."[579]

Malva também associa a experiência de ser mulher negra à resistência. Segundo ela, "Enquanto mulher, o ato de resistir faz parte da nossa jornada, e ser mulher negra é resistir em dobro". A entrevistada considera essa uma questão constante e observa que, mesmo em um espaço marcado pelo culto ao Sagrado Feminino e à cultura africana, permanecem elementos de embranquecimento, especialmente na doutrina do Caboclo Mirim.[580]

Embora reconheça a importância dessa doutrina em sua trajetória, Malva entende que ela ainda conserva elementos de um "passado mais racista e machista". Ressalta, entretanto, que a Mãe de Santo tem adotado uma postura ativa no sentido de romper com esses paradigmas.[581]

> A nossa Mãe, apesar de ser branca, é muito aberta ao novo e à escuta, o que representa um progresso significativo. Contudo, ainda percebo que o ambiente do terreiro precisa evoluir mais para se tornar

578 VICTORIANO, 2025
579 Ibidem.
580 Ibidem.
581 Ibidem.

> verdadeiramente inclusivo e representativo da nossa negritude. (Malva)[582]

Marrom-Olívia relatou que costuma conversar com outras mulheres brancas sobre essas questões, que classifica como uma problemática "punk", isto é, complexa e desafiadora. Segundo ela, as dificuldades relacionadas à questão racial foram mais presentes na outra casa em que trabalhava do que no terreiro Luz de Maria.

> (...) eu, como uma mulher branca, estando num espaço que é de resistência preta, de resistência indígena, eu preciso me colocar muito numa posição de pertencimento e, ao mesmo tempo, entender qual é o meu limite. Então, tem determinadas situações que me colocam para refletir sobre isso. Por exemplo, quando a gente tem que usar pano de cabeça, Quando tem que usar pano de cabeça, nossa, é uma puta questão pra mim. Porque eu fico assim, cara, é apropriação cultural. Ao mesmo tempo, outro dia eu tava conversando com uma amiga minha que é preta do candomblé, e aí eu tava conversando sobre isso. Ela é antropóloga, ela falou assim, Leticia, mas esse é seu espaço também. Porque ainda que seja de herança preta, você tá dentro de uma religião, que cultua e que uma das práticas é você colocar o pano de cabeça. Num dia, por exemplo, uma sexta-feira só. Então, por quê? Por que você se sente tão assim, né? Nesse desencaixe e tal. Na outra casa, eu me sentia mais, porque era uma casa de predomínio branco. E pouquíssimo se discutia sobre matriz indígena, sobre matriz africana. Então, eu acho que não tinha muita... muito cuidado. E, na minha concepção, a gente precisa discutir sobre, a gente precisa pensar sobre, pensar sobre nossos lugares e tal na tenda. E aí, quando chego na Luz de Maria, ainda que eu tenha uma mãe de santo que é branca,

582 Ibidem.

> que é mãe loira, eu vejo ela muito consciente desse lugar. Então, eu consigo ali me ver um pouco nesse lugar assim de é possível você ser uma mulher branca dentro da Umbanda, por exemplo, né? tendo as suas responsabilidades, inclusive raciais, e sabendo se colocar, inclusive, às vezes, numa posição de, eu não sei sobre isso porque eu nunca sofri isso, eu estou aqui para ouvir vocês, mas eu não sei sobre isso, eu não sou uma mulher preta do axé, eu sou uma mulher branca, que foi muito do que eu vi já em alguns estudos dela, e como eu tenho ficado mais próxima dela nesses estudos também, Eu estudo muito com a [nome omitido pela pesquisadora para preservar a identidade]. E aí, ouvindo as coisas que ela fala, então hoje eu consigo me sentir um pouco mais pertencente, mas eu estou sempre muito atenta. Eu acho que eu corro muito atrás assim, tipo, eu vou estudar muito, eu vou fazer isso, eu vou fazer aquilo. Eu estou sempre correndo atrás para não... Como se eu estivesse tomando cuidado para não reproduzir algum tipo de pensamento racista, que eu possa reproduzir ainda que de forma naturalizada. (Marrom-Olívia)[583]

Índigo, mulher negra de pele clara, relata a dificuldade de ser reconhecida pelas demais pessoas como negra. Segundo ela: "Acho que é uma batalha um pouco maior ser uma mulher negra dentro do terreiro, porque eu já estou lutando para me posicionar, e tenho que lutar duas vezes para que as pessoas também me reconheçam".[584]

Branco-Floral, mulher parda, destacou quatro aspectos de sua experiência. Primeiro, afirma que o fato de ser uma mulher parda a aproxima mais da realidade de uma mulher negra do que da realidade de uma mulher branca. Segundo, relata ter estranhado, inicialmente, o fato de a Mãe de Santo ser branca. Terceiro, percebe

583 VICTORIANO, 2025.
584 Ibidem.

uma predominância da espiritualidade sobre a questão da cor da pele. Por fim, observa que é mais comum encontrar mulheres negras e pardas no terreiro do que mulheres brancas.[585]

> De onde vem essa ancestralidade nossa, da África, né? Eu me sinto muito mais próxima da realidade de uma mulher negra do que da realidade de uma mulher branca (...) Mas eu te confesso que a primeira vez que eu fui ao nosso terreiro me espantou ver uma mãe de Santo branca, porque não é uma coisa normal, né? Eu acho que é muito mais que as questões de pele, né? Eu acho que é mais comuns os tons mais escuros e da cor parda estar mais presente de dentro dos terreiros do que da cor branca. Efetivamente. (Branco-Floral)[586]

Bordô, mulher negra, relata nunca ter sentido incômodo pessoal relacionado ao fato de ser negra. Segundo ela, isso estaria relacionado à capacidade de sempre ter sabido "se colocar". A situação narrada pela entrevistada permite compreender essa expressão como uma forma de posicionamento diante de situações de preconceito racial, associada à autodefesa e à sobrevivência.

> (...) Eu lembro que há 50 anos atrás quando eu casei com o pai da minha filha nós fomos morar no Amazonas, daí eu fui a Manaus em um salão e uma mulher virou para mim e falou assim. Primeiro que já chocou né, eu negra dentro do salão em Manaus, aquela coisa toda e elas queriam puxar assunto, mas não sabiam como. Aí uma lá desavisada virou e falou assim "Ai, nossa, você é tão assim diferente". Eu falei: "diferente como?". "Não, você me lembra alguém", eu disse "uma babá que você teve né?". Não, eu já fui com o pé na porta porque eu já sabia que vinha

585 VICTORIANO, 2025.
586 Ibidem.

> coisinhas assim. Dai ela falou assim "Não, é que você é diferente né, você tá aqui no salão". Na época eu alisava o cabelo né que eu desfilava antes de casar então a gente mudava muito o cabelo. Nessa época eu estava com o cabelo alisado. (Bordô)[587]

Bordô relata, ainda, que nunca experimentou incômodo relacionado à questão racial dentro do terreiro.

Flávia, na obra *Salve o Matriarcado: Manual da Mulher Búfala*[588], identifica um contraste entre a posição ocupada pelas mulheres nos terreiros e aquela que assumem em outros espaços sociais. Para a autora, esse contraste está relacionado ao desmantelamento da relevância social e política das mulheres decorrente da imposição do modo de vida europeu.

As experiências relatadas pelas entrevistadas permitem observar como raça, gênero e religião se articulam nas experiências concretas das mulheres do terreiro. As narrativas não se restringem aos episódios de violência ou discriminação, mas também revelam formas de pertencimento, resistência e reconstrução de suas próprias experiências. Nesse sentido, a pesquisa empírica permite aproximar essas vivências de uma discussão mais ampla sobre os saberes produzidos pela população negra e sobre os processos históricos que contribuíram para sua deslegitimação.

É nesse ponto que a contribuição de Clóvis Moura[589] assume relevância. O autor propõe uma aproximação necessária entre teoria e práxis. Nessa perspectiva, "conhecer" não se restringe à análise das produções e críticas formuladas no espaço acadêmico, mas exige atenção aos saberes produzidos pelos grupos afro-brasileiros, seus movimentos e suas formas de organização política. Trata-se da construção de uma "ciência da diáspora africana", contraposta à

587 Ibidem.

588 PINTO, Flávia. **Salve o Matriarcado**: Manual da Mulher Búfala. Rio de Janeiro: Aruanda, 2020.

589 MOURA, Clóvis. Sociologia do negro brasileiro. 1. ed. São Paulo: Perspectiva, 2019. 320 p. (Coleção Palavras Negras). ISBN 978-85-273-1158-8.

"ciência consular e colonial produzida nas torres de marfim dos espaços científicos legitimados pelo poder dominante da branquidade"[590]. Nessa estrutura, a branquitude constitui "o lugar da efetividade dos direitos" e difunde uma "ideologia da negação do negro"[591]

Essa perspectiva desloca a população negra da condição de objeto de investigação produzido por um olhar externo e a coloca no centro da construção dos próprios caminhos epistemológicos e criativos. Uma metodologia do saber tipicamente afro-diaspórica, nesse sentido, rejeita a tendência "de se falar de seres humanos como objeto de investigação (...)"[592]

A discussão também exige reconhecer o papel das categorias de raça, branquitude e supremacismo branco na constituição da modernidade e do poder instituído. Moura questiona, nesse sentido, a tendência de compreender as raízes do capitalismo exclusivamente a partir da escravidão, chamando atenção para a centralidade da negação dos saberes negros, processo que também se manifesta na exclusão do acesso à terra. [593]

A partir da centralidade atribuída à resistência negra, que não se limita à formação de comunidades de fugitivos, a obra de Clóvis Moura[594] permite compreender o direito em sua dimensão contraditória, simultaneamente como instrumento de dominação e mecanismo de liberdade. Como sintetizam Queiroz e Gomes:

> Ao reconhecer a importância da resistência negra, não somente na forma de comunidades de fugitivos, a obra de Clóvis Moura permite compreender o direito como fenômeno contraditório, ou seja, como

590 QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa; GOMES, Rodrigo Portela. A hermenêutica quilombola de Clóvis Moura. Revista Culturas Jurídicas, Niterói, v. 8, n. 20, p. 733-754, maio/ago. 2021. p. 737. Disponível em: https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/733-754. Acesso em: 17 abr. 2025.

591 Ibidem, p.743.

592 QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 737.

593 Ibidem.

594 MOURA, 2019.

> instrumento de dominação e como mecanismo de liberdade. (...) Assim, o direito deve ser lido na contradição e diante da dialética entre opressão e resistência, que faz do mundo jurídico um campo de batalha. A leitura dinâmica da sociedade e da história informa uma compreensão do direito em movimento, o qual é mobilizado tanto como tática dos poderes constituídos, como instrumento de contestação do status quo.[595]

O quilombo ocupa lugar central nessa compreensão. Para Clóvis Moura, ele constitui um elemento vivo de reinterpretação das categorias jurídicas por meio de uma essência política, configurando uma concepção territorial capaz de ressignificar conceitos e valores como família, trabalho, propriedade e cidadania[596]. Os quilombos também promoveriam uma nova hermenêutica jurídica e uma reorganização da tradicional dialética senhor-escravizado, podendo ser compreendidos como "uma matriz das lutas por direito da população negra"[597].

A centralidade do quilombo produz, assim, deslocamentos na própria compreensão do Direito. Entre eles estão o afastamento dos vínculos entre cultura jurídica e a ideia oficial de "brasilidade", a compreensão da ética quilombola como horizonte semântico para as instituições e interpretações jurídicas e a denúncia do medo branco como elemento constitutivo da prática jurídica brasileira.[598]

Moura também sustenta que o direito foi, e continua sendo, instrumento de produção da desigualdade racial e de mortificação das pessoas negras, o que exige uma reconstrução da própria compreensão da história jurídica[599]. O epistemicídio dos saberes quilombolas e de sua contribuição histórica contribui para a permanência de uma

595 QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 740.
596 QUEIROZ; GOMES, 2021.
597 QUEIROZ; GOMES, 2021, p. 744
598 Ibidem, p. 746
599 Ibidem, p. 746-747

forma única de compreender a terra, orientada pelos interesses econômicos do mercado externo. Nesse sentido, Hoshino [600] aproxima o Candomblé e outras perspectivas afro-diaspóricas de vida do quilombismo, compreendido por Abdias do Nascimento como uma alternativa política afro-brasileira.

A discussão proposta por Sueli Carneiro[601] permite aprofundar essa dimensão epistemológica. Para a autora[602], o epistemicídio ultrapassa a hierarquização e o apagamento dos conhecimentos produzidos por grupos subjugados, produzindo também uma situação de indigência cultural. Existe, nesse processo, uma relação direta entre a destruição dos saberes e a desqualificação dos grupos responsáveis por sua produção e transmissão. Trata-se de um movimento que se retroalimenta: a destruição dos saberes contribui para a segregação do grupo, para a impossibilidade de falar por si e para a destruição da coletividade, ao mesmo tempo, a destruição da coletividade favorece o desaparecimento desses saberes.

O epistemicídio, portanto, não se produz apenas pelo apagamento de determinados conhecimentos. Ele também ocorre pela imposição de saberes externos à comunidade e ao coletivo, "subtraindo-lhe aquele conjunto de características definidoras do ser pleno: autocontrole, cultura, desenvolvimento, progresso e civilização"[603].

As experiências narradas pelas mulheres entrevistadas permitem compreender essa discussão a partir de suas próprias vivências. Ao relatarem situações de racismo, pertencimento, resistência e produção de saberes no terreiro, as interlocutoras evidenciam que a questão racial não está dissociada da experiência religiosa. Ao contrário, raça, gênero e religião atravessam os modos pelos quais essas mulheres

600 HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **O direito virado no santo**: enredos de nomos e axé. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. p. 93. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/71405. Acesso em: 16 abr. 2025.

601 CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade**: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

602 Ibidem.

603 CARNEIRO, 2023, p. 91

compreendem a si mesmas, ocupam o espaço do terreiro e constroem suas relações com a ancestralidade.

A pesquisa empírica permite, assim, que essas experiências sejam tomadas como parte da própria produção de conhecimento sobre o racismo religioso. As vozes das mulheres do terreiro não aparecem apenas como testemunhos de uma realidade previamente definida por categorias externas, mas como elementos capazes de tensionar as formas pelas quais os saberes afro-diaspóricos são reconhecidos, transmitidos e legitimados. É a partir desse deslocamento que se torna possível avançar para a discussão sobre os limites do Direito estatal e sua relação com os saberes e experiências produzidos pelas comunidades de terreiro.

2. O ESPAÇO DO TERREIRO: JURIDICIDADES ALTERNATIVAS

Sodré[604] desenvolve o conceito de "território do corpo", compreendido como a combinação entre o espaço pessoal e o espaço adjacente. Essa interação permite que elementos corporais ampliem o alcance dos espaços ao redor, possibilitando ao indivíduo atuar em regiões mais abrangentes.

Em sentido contrário, quando esse alcance é limitado, o espaço adjacente também se reduz, resultando em uma menor capacidade de influência sobre as dinâmicas sociais e, por que não, jurídicas e políticas existentes. Em outras palavras, as características inscritas no corpo dos indivíduos interferem diretamente no espaço que lhes é disponibilizado para seu desenvolvimento.

A violência religiosa, embora envolva elementos étnicos e de gênero, constitui também uma violência essencialmente racial. Isso porque representa uma forma de agressão que, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, está necessariamente relacionada à negação e à recusa de um conjunto de saberes negros.

604 SODRÉ, Muniz. **O terreiro e a cidade**: a forma social negro-africana no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2019. p. 39.

Essa violência expressa, ainda, a rejeição a um modelo de organização comunitária formulado no continente africano e posteriormente adaptado ao dinamismo social desenvolvido pela população negra brasileira, mesmo diante dos processos de repressão e do racismo institucional.

Nesse sentido, torna-se possível compreender o lugar para além de uma concepção estática e exclusivamente física. O espaço não corresponde apenas a uma porção de terra composta por elementos orgânicos e inorgânicos, tampouco pode ser reduzido a uma área suscetível de compra, venda ou apropriação. É necessário compreendê-lo e compreender as relações sociais e jurídicas nele estabelecidas como elementos vivos, relacionais e dinâmicos.

Sob essa perspectiva, o lugar constitui um ser político e jurídico que estrutura as relações nele existentes. É na dinâmica territorial e nas expressões corporais que as violências também se estruturam. Vagner Gonçalves[605] apresenta, nesse sentido, o caso do terreiro Asé Ilê Olá Omi Asé Opô Aràká, em São Paulo, que realizou um fundamento externo para Exu nas proximidades de um poste de energia elétrica localizado na rua. "A comunidade chama esse fundamento de Exu do Poste, incorporando, de forma jocosamente, a 'modernidade' às suas práticas tradicionais, já que, assim como a energia elétrica gera movimento, o próprio Exú pode ser representado por ela."

Sodré[606] compreende o território como uma força propulsora que ultrapassa os limites do espaço físico. A cultura desenvolvida em determinado local e as simbologias nele presentes possuem capacidade de produzir modificações no comportamento humano. É o que ocorre, por exemplo, com os pontos riscados das entidades, os firmamentos realizados no terreiro e as vestimentas das entidades, entre outras simbologias que assumem uma dinâmica própria tanto nos cultos quanto na organização social.

605 SILVA, Vagner Gonçalves da. **Exu**: um deus afro-atlântico no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2023. p. 121.

606 SODRÉ, 2019.

Sodré[607] defende, assim, a existência de uma "heterogeneidade dos espaços", uma vez que um mesmo espaço físico pode assumir múltiplos sentidos. No âmbito cultural, a identidade de uma comunidade encontra-se diretamente vinculada ao espaço que ocupa, que também passa a constituir um sujeito. Como afirma o autor: "O território aparece, assim, como um dado necessário à formação da identidade grupal/individual, ao reconhecimento de si por outros (...). Desse modo, uma expressão cultural é dotada de uma 'dimensão territorial/lógica do lugar'."

A partir dessa compreensão, Sodré [608] desenvolve a ideia de que o terreiro "é um lugar originário de forças ou potência social para uma etnia que experimenta a cidadania em condições desiguais."

Em sentido semelhante à noção de "heterogeneidade dos espaços" desenvolvida por Sodré[609], Michel Foucault[610], na conferência denominada "De outros espaços", aborda a heterogeneidade espacial e o conceito de heterotopia. O autor argumenta que as dicotomias ocupam lugar significativo na compreensão dos espaços, seja na distinção entre espaços públicos e privados, seja em outras formas de oposição. Essas diferenciações evidenciam a ausência de uma completa dessacralização dos espaços, constantemente modificados pela compreensão do Sagrado.

Esses lugares não podem ser compreendidos como inteiramente concretos, no sentido de que sua existência não se limita à sua fundação ou às suas características técnicas. Tampouco são utópicos, pois existem concretamente e são preenchidos por significados próprios de determinada cultura. Foucault[611] denomina esses espaços de heterotopias:

607 SODRÉ, 2019, p. 16-17

608 Ibidem, p.21

609 Ibidem

610 FOUCAULT, Michel. **De outros espaços**. 1967. Disponível em: https://www.architectural-review.com/essays/critical-architecture/foucaults-heterotopias. Acesso em: 16 abr. 2025.

611 Ibidem

> Há também, provavelmente em todas as culturas, em todas as civilizações, espaços reais - espaços que existem e que são formados na própria fundação da sociedade - que são algo como contra-sítios, espécies de utopias realizadas nas quais todos os outros sítios reais dessa dada cultura podem ser encontrados, e nos quais são, simultaneamente, representados, contestados e investidos. Este tipo de lugares está fora de todos os lugares, apesar de se poder obviamente apontar a sua posição geográfica na realidade. Devido a estes lugares serem totalmente diferentes de quaisquer outros sítios, que eles reflectem e discutem, chamá-lo-éi, por contraste às utopias, heterotopias.[612]

Foucault[613] associa esse conceito ao exemplo do espelho, que, ao refletir uma imagem, transforma o local que, embora não seja real, também não é absolutamente irreal, mas "para nos apercebermos desse espaço real, tem de se atravessar esse ponto virtual que está do lado de lá".

Henri Lefebvre[614], por sua vez, menciona a existência de "espaços de representação", que seriam modificados pela imaginação e por um conjunto de símbolos. Trata-se de um espaço vivido, transformado pela compreensão de seus habitantes, mas também de espaços produzidos por escritores, filósofos e artistas.

Clóvis Moura[615] associa as primeiras interpretações realizadas por antropólogos acerca dos ritos das religiões afro-brasileiras a uma "ciência auxiliar de uma estrutura neocolonizadora", na medida em que estabeleceram uma hierarquização entre diferentes culturas religiosas. Em vez de compreenderem o sincretismo como uma forma de resistência e como capacidade de diálogo entre diferentes lógicas

612 FOUCAULT, 1967, p.3

613 Ibidem, p. 4

614 LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Dida Porto Ancona Lopez. 1. ed. São Paulo: Editora do Bispo, 2006.

615 MOURA, 2019, p. 62

culturais, esses cientistas o interpretaram a partir da prevalência de uma "doutrina superior" sobre "doutrinas inferiores".

Essa perspectiva pode ser observada também na representação de Exu, como demonstra Vagner Gonçalves da Silva:

> A concepção de Exú como 'diabo' e 'escravo' é certamente tributária da visão católica sobre a religiosidade africana e a escravidão. Mais, a concepção de Exu relacionado ao mundo do trabalho, geralmente do trabalho pesado, braçal ou 'sujo' (feitiços relacionados ao mal), reflete um aspecto importante do imaginário brasileiro, em que o trabalho é visto como uma tarefa desqualificante destinada preferencialmente às classes baixas, em geral às populações negras e pobres.[616]

O espaço do terreiro também se constitui como ambiente agregador, acolhedor e pluricultural. Sodré[617] demonstra como as diferenças entre nações ou etnias eram utilizadas pelo sistema escravista como mecanismo de divisão e como forma de impedir possíveis rebeliões contra a ordem estabelecida. Entretanto, diferentemente do que pretendiam os defensores desse sistema, a divisão entre nações e etnias de maneira segregada e conflituosa não se consolidou de forma acentuada no Brasil, onde prevaleceu a solidariedade.

Vagner Gonçalves[618] também discute as diferentes representações de Exu. Entre elas, encontra-se a figura da entidade segurando uma chave e uma vassoura. A chave representa o reinado de Exu sobre os caminhos, enquanto a vassoura estaria "provavelmente indicando sua relação com a bruxaria europeia e, ainda, com a cosmologia africana,

616 SILVA, 2023, p.130
617 SODRÉ, 2019
618 SILVA, 2023, p. 73

que associa símbolos de poder a instrumentos que varrem ou enviam doenças, como o xaxará de Obaluaiê".

O terreiro se organizou nessa dinâmica e promoveu intercâmbios culturais no Brasil justamente por agregar diferentes nações e etnias em manifestações diversas e inclusivas de rituais. A pluralidade, nesse sentido, não impediu a construção de vínculos entre diferentes tradições, como demonstra Sodré:

> (...) ao Axexê (ritual funerário) de Mãe Aninha, do Axé Opô Afonjá, em 1938, compareceram as figuras principais de todos os terreiros, inclusive o próprio Alufá (chefe supremo) dos muçurumim ou malês, aos quais se costuma atribuir forte rivalidade com os nagôs. (...) Não vige aí o princípio lógico do terceiro excluído, da contradição: os contrários atraem-se, banto também é nagô, sem deixar de ser banto.[619]

Além da preservação da cultura e do patrimônio africano, os saberes indígenas também foram incorporados à dinâmica dos terreiros. Assim como as comunidades negras na África cultuam os antepassados (os eguns), a população negra que constituiu os terreiros no Brasil reconheceu o indígena como o dono originário da terra brasileira. Dessa forma, para a realização de atos em solo nacional, cultua-se o Caboclo, que Sodré[620] define como "uma reelaboração nacional do culto negro aos ancestrais".

Nesse sentido: "o terreiro é a África reterritorializada, é o núcleo civilizatório onde a constituição filosófica parte de alguns elementos importantes de compreensão desta ontologia, que tem na espacialidade a raiz do Iroko"[621]. Pensar o espaço é, portanto, fundamental para a perspectiva da diáspora. Um povo desterritorializado precisou se

619 SODRÉ, 2019, p.57-59

620 Ibidem, p. 59

621 RAMOS, Luciana de Souza. **O direito achado na encruzilhada**: o racismo religioso e a criminalização das religiões de matriz africana. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019. p. 108.

apropriar de espaços e reterritorializá-los para desenvolver sua visão de mundo e, consequentemente, seu próprio ser. O terreiro constitui, nessa perspectiva, espaço seguro, de resistência e de poder.

Segundo Moura[622], os estudos científicos acerca das religiões afro-brasileiras não decorrem da existência de uma suposta inferioridade ou superioridade religiosa, mas da existência de "religiões dominadoras e dominadas", considerando o papel desempenhado pelo cristianismo na instauração da realidade colonial. O autor questiona: "[a]té que ponto os antropólogos brasileiros, ou principalmente aqueles influenciados por um culturalismo colonizante, analisam e interpretam a influência dessas religiões a partir dos padrões da religião dominadora?"[623]. A pergunta de Moura permite deslocar a análise para o próprio campo jurídico: até que ponto o Direito não reproduz essa mesma lógica ao interpretar e reconhecer as práticas, os espaços e os saberes produzidos pelas religiões de matriz africana?

3. RACISMO RELIGIOSO, DIREITOS HUMANOS E A (NÃO) RESPOSTA DO DIREITO ESTATAL

Quando a violência racial religiosa chega às instituições jurídicas, frequentemente é tratada como mera "briga de vizinhos" ou enquadrada em categorias que desconsideram sua dimensão racial e religiosa. Em Manaus, por exemplo, o povo de santo conseguiu ministrar um curso de aperfeiçoamento em agências policiais, com o objetivo de explicar como o racismo religioso opera e como pode ser identificado.[624]

Em um país no qual a população não se reconhece como racista[625], mesmo diante de realidades extremas como o extermínio

622 MOURA, 2019.

623 Ibidem, p. 65

624 RAMOS, 2019

625 BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racismo sem racistas**: o racismo da cegueira de cor e a persistência da desigualdade na América. Tradução de Silvio Almeida. São Paulo: Editora Perspectiva, 2020.

de corpos negros pelo Estado, como desenvolver segurança jurídica e uma expectativa legítima de que população, Estado e Judiciário saberão reconhecer e tratar adequadamente os casos de racismo religioso?

Luciana Ramos[626] defende que "dar um bori no Direito Achado na Rua" significa propor, a partir da encruzilhada, um novo projeto político de direito. Nessa perspectiva, garantir direitos e liberdades que estejam ou não previstos constitucionalmente pode exigir o enfrentamento do direito já constituído por meio dos próprios mecanismos oficiais.

Essa perspectiva desloca os saberes afro-diaspóricos e a população do Axé da posição passiva de tutelados para uma posição ativa de produção de conhecimento e resistência. Como afirma Ramos[627]: "Espera-se somente que o ex-colonizado/colonizado seja tão dócil quanto grato, não podendo, portanto, sair do seu lugar petrificado de escravo, inferior e infantilizado."

O afastamento da teoria do direito em relação às cosmo-percepções afro-brasileiras, marcadas também por influências indígenas, não decorre da impossibilidade de existência de valores no campo jurídico, mas de escolhas políticas que privilegiam determinadas perspectivas e excluem outras. Reproduzem-se, assim, valores segundo os quais os conhecimentos dos povos originários e daqueles que aqui se estabeleceram são considerados ultrapassados ou contraproducentes para a construção teórica e estatal, dependente de estruturas de saberes europeias e estadunidenses. Trata-se, portanto, de uma forma de imperialismo das ideias reproduzida pelo próprio colonizador.

Essa dinâmica também aparece na relação entre Estado, territórios indígenas e práticas religiosas. Apenas durante a pandemia de COVID-19, com a ADPF nº 709/2020[628], foram adotadas barreiras

626 RAMOS, 2019, p. 56

627 Ibidem, p. 43

628 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/2020**. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5946991. Acesso em: 16 abr. 2025.

sanitárias para impedir a entrada de terceiros em áreas indígenas isoladas. Até então, missões religiosas em territórios indígenas eram permitidas, ameaçando a continuidade das práticas religiosas desses povos. Nesse contexto, Umbanda e Candomblé constituem importantes ferramentas, entre outras, para a valorização e permanência da cultura indígena.

Clóvis Moura defende que o Direito foi, e ainda é, instrumento de produção da desigualdade racial e de mortificação das pessoas negras, sendo necessária uma reconstrução da própria compreensão da história jurídica[629]. O epistemicídio dos saberes quilombolas e de sua contribuição histórica permite a perpetuação de uma forma única de compreender a terra, orientada pelos interesses econômicos do mercado externo. Hoshino[630], nesse sentido, aproxima o Candomblé e outras perspectivas afro-diaspóricas de vida do quilombismo, concebido por Abdias do Nascimento como alternativa política afro-brasileira.

Quando observamos a relação entre teoria e prática, considerando a influência da própria organização social sobre a produção teórica, trata-se de uma proposta acadêmica que "abre as janelas para respirar os ares do real, daquilo que sempre foi ocultado".

CONCLUSÃO

A pesquisa buscou compreender o racismo religioso a partir das experiências e dos saberes produzidos nos terreiros, considerando sua dimensão racial, religiosa e de gênero. A partir da pesquisa empírica, foi possível observar que a violência praticada contra esses espaços não se limita à destruição de objetos ou à violação de um local de culto. Ela atinge formas de existência, conhecimentos, memórias, territorialidades e modos de organização social construídos pela população negra em contexto de diáspora.

629 Queiroz; Gomes, 2021, p. 746-747.
630 Hoshino, 2020, p. 93

A análise dos relatos evidenciou, ainda, que a violência religiosa é atravessada pela raça e pelo gênero. Os corpos que ocupam o terreiro, as entidades cultuadas, os objetos utilizados nos rituais e os próprios espaços de culto são atingidos por uma lógica que historicamente inferiorizou saberes negros e indígenas. Nesse sentido, compreender o racismo religioso exige ultrapassar uma leitura restrita à liberdade religiosa e considerar as estruturas raciais que determinam quais práticas, corpos e conhecimentos são socialmente reconhecidos e protegidos.

O terreiro aparece, nesse contexto, não apenas como espaço religioso, mas como território de produção e preservação de saberes, memória, resistência e formas próprias de organização. A pesquisa permitiu perceber que esses saberes não se encontram fora do campo jurídico simplesmente porque não correspondem às formas estatais de produção do Direito. Ao contrário, constituem experiências normativas e comunitárias que desafiam a ideia de que a juridicidade se esgota na legislação e nas instituições estatais.

É justamente nesse ponto que se encontram os limites da resposta do Direito estatal. Quando o racismo religioso chega às instituições jurídicas, sua dimensão racial e religiosa pode ser reduzida a categorias que não dão conta da experiência vivenciada nos terreiros. A dificuldade de reconhecimento da violência revela que o problema não está apenas na existência ou inexistência de normas de proteção, mas também nas categorias utilizadas para interpretar a realidade e definir quais violências serão juridicamente reconhecidas.

Nesse sentido, reconhecer os saberes afro-diaspóricos implica também deslocar a posição tradicionalmente atribuída aos sujeitos negros no campo jurídico. Não se trata apenas de garantir a essas populações o acesso a direitos previamente definidos pelo Estado, mas de reconhecer sua capacidade de produzir conhecimento, resistência e juridicidade. A pesquisa empírica realizada no terreiro evidencia precisamente esse deslocamento: os sujeitos que historicamente foram tratados como destinatários da proteção jurídica também são

produtores de conhecimento sobre o próprio Direito e sobre os limites de sua atuação.

Assim, a pesquisa não pretende afirmar que o Direito estatal seja incapaz de produzir respostas ao racismo religioso, mas demonstrar que tais respostas permanecem limitadas quando construídas a partir de categorias que não reconhecem os saberes, as territorialidades e as experiências afro-diaspóricas em sua especificidade. O enfrentamento do racismo religioso exige, portanto, que o Direito seja colocado em diálogo com esses saberes, permitindo que outras formas de compreender a justiça, o território, a comunidade e a própria humanidade participem da construção das respostas jurídicas.

Mais do que incluir novos sujeitos em uma estrutura jurídica já estabelecida, trata-se de questionar quem produz o conhecimento jurídico, quais experiências são consideradas legítimas e quais formas de vida são efetivamente reconhecidas como dignas de proteção. É nesse deslocamento que a pesquisa empírica em terreiro adquire sua relevância: ela não apenas fornece dados sobre uma realidade social, mas permite questionar as próprias categorias utilizadas pelo Direito para compreendê-la.

REFERÊNCIAS

BONILLA-SILVA, Eduardo. **Racismo sem racistas**: o racismo da cegueira de cor e a persistência da desigualdade na América. Tradução de Silvio Almeida. São Paulo: Editora Perspectiva, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/2020**. Relator: Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5946991. Acesso em: 16 abr. 2025.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade**: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

FOUCAULT, Michel. **De outros espaços**. 1967. Disponível em: https://www.architectural-review.com/essays/critical-architecture/foucaults-heterotopias. Acesso em: 16 abr. 2025.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **O direito virado no santo**: enredos de nomos e axé. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020. P. 93. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/71405. Acesso em: 16 abr. 2025.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução de Dida Porto Ancona Lopez. 1. Ed. São Paulo: Editora do Bispo, 2006.

MOURA, Clóvis. Sociologia do negro brasileiro. 1. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2019. 320 p. (Coleção Palavras Negras). ISBN 978-85-273-1158-8.

PINTO, Flávia. **Salve o Matriarcado**: Manual da Mulher Búfala. Rio de Janeiro: Aruanda, 2020.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa; GOMES, Rodrigo Portela. A hermenêutica quilombola de Clóvis Moura. Revista Culturas Jurídicas, Niterói, v. 8, n. 20, p. 733-754, maio/ago. 2021. Disponível em: https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/733-754. Acesso em: 17 abr. 2025.

RAMOS, Luciana de Souza. **O direito achado na encruzilhada**: o racismo religioso e a criminalização das religiões de matriz africana. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, Vagner Gonçalves da. **Exu**: um deus afro-atlântico no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 2023. 672 p. ISBN 9786557850152.

SODRÉ, Muniz. **O terreiro e a cidade**: a forma social negro-africana no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2019.

VICTORIANO, Nathália Damasceno. **Axé, gênero e resistência**: vozes femininas do terreiro frente ao racismo religioso no Direito. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2025. Disponível em: https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/681/2025/06/ESSE-Dissertacao-Nathalia-Damasceno-Victoriano-PPGDC-Nathalia-Damasceno-Victoriano.pdf. Acesso em: 2 ago. 2026.

DIGNIDADE E CRENÇA: A INTERSECÇÃO DE DESIGUALDADES INCIDENTES SOBRE OS CULTOS AFRO-BRASILEIROS CONFIGURANDO VULNERABILIDADE SOCIAL EM MANAUS

Rafael Neves Batista[631]

Rafael da Silva Menezes[632]

INTRODUÇÃO

As interações humanas em busca da satisfação de suas necessidades primárias sempre contaram com a identificação e união de indivíduos com interesses aproximados. Observou-se a junção de pares facilitar na busca e conquista do objeto pretendido, comum ao grupo formado. Assim, ressalvadas todas as peculiaridades não comportadas por uma breve introdução, pouco a pouco, as sociedades se formaram e expandiram seus territórios. Utilizando a cosmovisão emprestada por Milton Santos[633], essa seria a tecnosfera proporcionadora do efeito de expansão dos povos e seus territórios. O *modus operandi* relatado é reiterado a partir da identificação dos integrantes como um grupo, corpo único, com esforços empregados sempre no mesmo sentido. A partir da conquista, a tecnosfera cria

631 Mestrando em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Amazonas – PPGDIR/UFAM, e em Direitos Humanos e Cidadania pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade Estadual de Roraima, PPGDHC/UERR. *E-mail*: rnb4445@gmail.com. Lattes id: http://lattes.cnpq.br/6313473604052165.

632 Pós Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos na Universidade de Coimbra (IGC/CDH). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas (Graduação e Pós-Graduação). Membro Efetivo da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC). Lattes: http://lattes.cnpq.br/9067692701564707. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3910-243X.

633 SILVA, Luciano Pereira Duarte; FRANK, Bruno José Rodrigues (org.). Psicosfera: contribuições teóricas a partir de investigações geográficas. 1. ed. Porto Alegre: **Totalbooks**, 2023. (E-book). Disponível em: https://totalbooks.com.br/psicosfera. Acesso em: 31 jul. 2026.

nova psicosfera pela reiteração de atos na busca por proteção ou conquista de objetivos comuns, quanto ao território recém-ocupado.

Nesse ínterim, convém ressaltar o conjunto universo psicosférico total de Milton Santos ser composto de inúmeros territórios imaginados, formados a partir da junção dos grupos em comunidades. Os espaços físicos, territórios usados[634], passam a ser disputados pelos grupos compartilhadores da mesma psicosfera, agora proporcionadora de individuais cosmovisões do objeto pretendido, a fração comum da realidade experimentada.

Com esse retrato da formação dos grupos sociais, transportamos para o presente a análise das mazelas sociais surgidas como consequência daqueles atos tomados pelos grupos dominantes na América Latina. O processo de invasão europeia, ocorrido no século XVI, dizimou parte do pluriverso antes existente no continente americano. A cultura predominante, as línguas e seus dialetos, os deuses e divindades cultuadas foram, à grande maioria, extirpados pela visão cinza, monocromática, trazida pelas expedições colonizadoras.

A forma radical do extermínio sofrido pelos nativos é assunto complexo, não sendo comportado por essas linhas em sua totalidade. Todavia, cabe lembrar os ensinamentos repassados pela tese do Professor Raimundo Pontes[635]. Ao explanar sobre a espoliação sofrida pelos nativos e escravizados violentamente arrancados de seu continente, utilizou-se da *logos* heraclítica para representar o universo de sofrimentos formadores da psicosfera presente na colônia imperial Grão-Pará, naquele momento histórico. Explicando o processo de apropriação das culturas e saberes ancestrais, cunhou o fenômeno da *logospiratataria*. O professor aponta aquele processo epistemicida ainda estar presente na raiz dominadora das elites, descendentes apropriadores dos conhecimentos armazenados na Amazônia Legal.

634 IDEM, 2023.

635 PONTES FILHO, Raimundo Pereira. **Logospiratataria na Amazônia Legal**. 2016. 200f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016. Disponível em: https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5487. Acesso em: 15 jul. 2026.

No tocante à questão religiosa afro-brasileira, formada a partir de fenômeno de sincretização único narrado pelos historiadores como tendo ocorrido em todo o "Brasil colônia", a tentativa de eliminação dos saberes perpassa o avançar dos anos com o mesmo intento radical trazido pela coroa europeia, ainda no período de escravização. Conforme bem trabalhado por Boaventura de Souza Santos[636], a linha abissal jurídica e epistemológica separou os universos norte e sul naquele período de dominação sobre o território americano. A visão limitada, cinza, uniforme e predeterminada dos europeus não permitiu o entendimento do pluriverso. A cosmovisão, trazida pelos dominadores do norte, sequer permitiu enxergar o universo de saberes, das formas de viver e existir daqueles nativos latino-americanos, tampouco possibilitou a percepção de haver riqueza nas culturas trazidas pelos escravizados vindos do continente africano.

Cinco séculos após o período resumidamente narrado, assistimos à elevada quantidade de casos de intolerância religiosa ocorrendo no país. A cada ano os números se multiplicam e, pouco a pouco, a psicosfera religiosa de animosidade parece insuflar ainda mais a linha abissal epistemológica com o agravante de, agora, ocorrer em todo o território usado, em outro momento dominado. De acordo com os dados fornecidos pelo canal "Disque 100", mantido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania[637] para registro de denúncias, os casos de intolerância religiosa tiveram aumento de 366%, em todo o Brasil, em um período de 5 anos[638]. Assistimos ao prevalecer do domínio eurocêntrico prescindindo da manutenção de intervenção

636 SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/ytPjkXXYbTRxnJ7THFDBrgc/?lang=pt. Acesso em: 13 jul. 2026.

637 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **No Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa, MDHC reforça canal de denúncias e compromisso com promoção da liberdade religiosa**. Brasília, DF, 21 jan. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/no-dia-nacional-de-combate-a-intolerancia-religiosa-mdhc-reforca-canal-de-denuncias-e-compromisso-com-promocao-da-liberdade-religiosa. Acesso em: 02 jul. 2026.

638 SATYRO, Tauan. O crescimento da intolerância religiosa como desafio à democracia brasileira. Rio de Janeiro: **Ibase**, 2026. Disponível em: https://ibase.br/o-

externa. O movimento avassalador foi apropriado pelos descentes daqueles outrora dominados. A dominação abissal epistemológica logospirata apropriou a maior parte da psicosfera religiosa brasileira, apropriou-se de saberes e busca, incessantemente, a eliminação das formas de crença diversas, plurais.

O presente estudo, partindo do panorama proposto, demonstra como a comunidade formada pelos cultos afro-brasileiros tem suportado desigualdades fomentadoras, à interseccionalidade, da diminuição do espaço público ocupado por eles. Para tanto, ao estruturar-se em pesquisa teórico-conceitual, vale-se da legislação nacional em vigor, das pesquisas produzidas pelo Governo Federal do Brasil e pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia – PPGCASA, e, no campo internacional latino-americano, das balizas formadoras do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

1. AS VULNERABILIDADES SOCIAIS

Vulnerabilidade é conceito cuja compreensão é perseguida pelos pesquisadores, em suas respectivas áreas de atuação, em busca da correta capitulação do fenômeno. Emprestam significado ao termo os trabalhos originados de todas as áreas do conhecimento. À melhor compreensão daquilo referido, interessa sublinhar aqueles mais relevantes ao presente estudo.

A enfermagem, buscando pelas raízes do cuidado, esclarece o termo derivar da palavra *vulnus,* significando, literalmente, "ferida". O conceito estaria, então, ligado à capacidade de ser machucado, ou ferido, física ou socialmente. Por essa abordagem, investigando pela saúde física dos indivíduos, a vulnerabilidade pode ser compreendida, genericamente, pela dinâmica relacional existente no contato com qualquer outro ser vivo, ao aceitar o resultado morte como inegociável

crescimento-da-intolerancia-religiosa-como-desafio-a-democracia-brasileira/. Acesso em: 03 jul. 2026.

e a todos imposta se feridos em determinado nível, necessitando apenas estar vivo. Nas palavras dos autores, a vulnerabilidade deve, também, ser tomada pelo contexto social:

> Nem todos são suscetíveis da mesma forma e intensidade. Portanto, pode ser entendida de uma forma mais específica, no que diz respeito a grupos populacionais como mulheres, idosos, crianças, indígenas, dentre outros. Estas duas concepções podem ser sintetizadas da seguinte forma: uma com função adjetivante, qualificadora de alguns grupos e outra como substantivo descrevendo a realidade comum desses grupos.[639]

O conceito, para o campo da saúde, volta-se, portanto, ao cuidado do paciente, ou grupo de pacientes, em estado de risco físico ou social. A preocupação do prestador de serviço, na área da saúde, estará presente na correta identificação do paciente a ser cuidado. O tratamento excelente, à área, dependerá da satisfação de necessidades exclusivas àquele grupo "ferido" ainda antes da exigência de cuidados médico.

No campo dos serviços sociais, nota-se preocupação para além do cuidado necessário quando da situação de atendimento médico. A assistência social busca pela análise dos fatores sociais próprios dos grupos considerados em risco, atentando às especificidades dos fatores causadores do resultado vulnerabilidade àquela parcela social. No estudo "O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social", Carmo e Guizardi assim concluíram:

639 MACEDO, Jane Keyla Souza dos Santos; SANTOS, Amuzza Aylla Pereira dos; COSTA, Lays Pedrosa dos Santos; LIMA, Ana Flávia Silva; LIMA, José Leandro Ramos de; VASCONCELOS, Bianca Maria Vieira de. Vulnerabilidade e suas dimensões: reflexões sobre os cuidados de enfermagem aos grupos humanos. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 28, p.1, 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/39222. Acesso em: 15 jul. 2026.

> Nos estudos da área da assistência social, ficou evidente que a pobreza não explica a vulnerabilidade, mas é o fenômeno que ocasionou o seu apuramento conceitual, mesmo que tal tarefa não tenha resultado em concepções mais nítidas. Valendo-se da impossibilidade de restringir a gênese de processos excludentes e subalternizantes à questão da ausência ou insuficiência de renda, a vulnerabilidade vem se delineando como categoria que equaciona mais amplamente a problemática, admitindo condutas intersetoriais entre as políticas públicas. Contudo, a incorporação das vulnerabilidades no escopo da atuação da política pública de assistência social, no sentido de superá-las, é um processo que revela contradições, pois, partindo de um direcionamento colocado pela cartilha dos organismos internacionais, pode dirimir ou mesmo intensificar a vulnerabilização dos sujeitos. Sendo assim, é justificável todo o esforço de compreensão da influência que o conceito de vulnerabilidade exerce na formulação das políticas, nas práticas profissionais, na sociedade e na representação que os usuários têm de si mesmos.[640]

A filosofia do direito não se furta ao esforço. Busca, em suas análises, empregar o melhor sentido tomando por base os entendimentos dos teóricos do direito. Cumpre ressaltar a salutar bifurcação encontrada neste hipercampo formador do direito. Eis haver distinção entre a prática do direito e a filosofia do direito. Ao bem da verdade, aquela parcela técnica responsável pelo estudo e melhor entrega de justiça ao corpo social é o campo filosófico do direito, somado a todas as áreas surgidas de suas buscas primordiais por igualdade material. As fontes do "direito praticado" à maioria das

640 CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p.10, e00101417, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/?lang=pt. Acesso em: 25 jul. 2026.

vezes estão afastadas dessa busca filosófica visto o campo de trabalho filosófico cindir análises nem sempre comportadas pelo escasso recurso disponível, e possível, para atendimento das demandas. A prática do direito requer manejo de estruturas econômicas e materiais para atender o suplicado pelas divisões sociais. Naquele entendimento buscado pela academia jurídica, os pesquisadores Magalhães, Soares e Cerqueira assim delimitaram o conceito:

> A vulnerabilidade social não deve ser compreendida como atributo individual, fragilidade subjetiva ou circunstância episódica. Trata-se de condição estrutural produzida por desigualdades históricas, econômicas, raciais, territoriais, informacionais e institucionais que limitam o exercício efetivo de direitos e condicionam o acesso às estruturas estatais de proteção. No contexto brasileiro, fatores como pobreza, discriminação racial, desigualdade de gênero, exclusão territorial e barreiras informacionais ampliam a exposição de determinados grupos a riscos jurídicos e institucionais, afetando sua capacidade de acessar políticas públicas, compreender direitos e participar da vida jurídica.[641]

No decurso das linhas, continuam a explicar não constituir mera categoria sociológica ou simples diagnóstico descritivo da desigualdade. Sustentam a necessidade de a vulnerabilidade ser compreendida como parâmetro relevante para a interpretação constitucional e para a fundamentação das decisões judiciais.

641 CERQUEIRA, William Candido; MAGALHÃES, Edith Maria Marques; SOARES, Paula Fernanda Chaves. VULNERABILIDADE SOCIAL E ATUAÇÃO JUDICIAL: FUNDAMENTOS BIOÉTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro** - Auditorium, v. 30, n. 64, p. 380, jun. 2026. ISSN 2177-8337. Disponível em: http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/938. Acesso em: 20 jul. 2026.

2. DAS INTERSECÇÕES

O vocábulo intersecção, no campo das ciências sociais e nesse contexto interpretativo, é emprestado das ciências exatas para representar o espaço onde elementos pertencentes a grupos distintos se encontram, perfazendo um conjunto próprio ligado simultaneamente a dois ou mais grupos. O entendimento da teoria dos conjuntos, criada pelo matemático alemão Georg Cantor no final do século XIX, é base fundamental para o entendimento do conceito. Jordan Leal, citando o próprio criador, define conjunto como por "qualquer coleção numa totalidade M de objetos distintos, produtos de nossa intuição ou pensamento". Prossegue o autor, Jordan Leal, explicando a aplicação do conceito na lógica matemática:

> Assim, a noção de conjunto, segundo Cantor, é puramente intuitiva, uma vez que consiste numa abstração da natureza construída pela mente humana. A definição de Cantor não é precisa, pois pressupõe que o vocábulo "coleção" seja compreendido de antemão pelo leitor como sinônimo de conjunto, no entanto essa percepção conceitual era a única descrita até então.[642]

A intersecção é justamente o subconjunto formado pela junção de parte de dois ou mais conjuntos, o subproduto formado do encontro parcial desses conjuntos. A parcela comum aos conjuntos estudados, formadora do subconjunto chamado "intersecção". O conjunto intersecção C seria, então, todos os elementos pertencentes simultaneamente aos conjuntos A e B. Os diagramas de *Veen* são ideais para representar, visualmente, a ocorrência do fenômeno.

642 LEAL, Jordan de Aguiar. **Teoria dos conjuntos e o axioma da escolha**. 2016, p. 10. 79 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional - PROFMAT) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Matemática e Estatística, Rio de Janeiro, 2016. Orientadora: Jeanne Denise Bezerra de Barros. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/4893. Acesso em: 18 jul. 2026.

Já a *intersecção das vulnerabilidades* nasce da identificação do encontro incisivo das desigualdades num mesmo grupo social. Vulnerabilidade, neste contexto, é sinônimo de desigualdade, viabilizada pela desproporcionalidade. Um olhar mais atento, buscando pelo rigor técnico, caminhará por senda equivocada ao afirmar a vulnerabilidade ser configurada exatamente pelo encontro das desigualdades identificadas, sendo o termo "intersecção de vulnerabilidades" uma forma sofisticada de subterfugir a um *bis in idem* das desigualdades. Sorrateira conclusão conduzindo ao erro da redução do significado dado ao conceito para aquém daquilo experimentado no contexto social, onde a análise do comportamento do grupo em experimento, ou do indivíduo, é perseguida pelo pesquisador das ciências sociais aplicadas para satisfação da dignidade humana ao garantir igualdade material nas condições de existência.

Debruçando-se em estudo sobre a correta capitulação das desigualdades sociais, a jurista afro-americana Kimberlé Crenshaw sintetizou fatores de desigualdades identificado pela comunidade feminista negra, nos Estados Unidos, nas décadas de 1960 e 70. Utilizou-se do termo interseccionalidade para conceituar o fenômeno referido pela comunidade feminista negra, suportadora das desigualdades estudadas naquele momento. Segundo Da Cunha e Santos, os vários movimentos sociais do século XX, em especial aqueles articulados "pelas mulheres negras em torno de suas causas, realizavam reflexões e ações concretas fortemente marcadas por características da interseccionalidade. Estavam na vanguarda do pensamento e da prática interseccional, ainda que não utilizassem o referido conceito". Para os autores, a partir de 1989, com produção intelectual de Kimberlé, a academia avalizou conhecimento, previamente percebido pelos movimentos sociais feministas já entendedores de raça, classe e gênero serem categorias sobrepostas e intimamente relacionadas. Entendem os pesquisadores:

> Ao propor o termo interseccionalidade, Kimberlé Crenshaw se dispõe a responder criticamente às

> análises feministas e antirracistas que padronizavam as experiências de indivíduos diferentes, vítimas de opressões de raça e gênero. As referidas análises - ao lidar com o machismo e o racismo, em tendência essencialista - consideravam a experiência da mulher e a experiência negra distintamente. Nessa perspectiva, o feminismo tradicional comportava uma compreensão essencializada e universal do ser mulher e o grupo antirracista englobava a pessoa negra também de modo homogeneizado, sem qualquer especificidade. Assim, uma mulher negra sofria opressão de gênero por se enquadrar na experiência da mulher, e opressão de raça por caber também na experiência negra. No entanto, as duas formas de opressão eram consideradas separadamente. Tratava-se de uma somatória de opressões distintas.[643]

Dessa forma nasce, no campo das ciências sociais, ferramenta de estudo de importante uso para compreensão das desigualdades sociais. A teoria de interseccionalidade instrumentalizada por Kimberlé, a partir das percepções dos movimentos feministas, serve ao propósito de demonstrar a confluência de mais de um fator caracterizador das desigualdades sobre determinado indivíduo, ou grupo de indivíduos. A mulher negra, tomada para seu estudo, estava sofrendo duas grandes segregações no mercado de trabalho. Nas condições possíveis de seleção para um cargo ou vaga, estava sofrendo a segregação pela raça e pela condição de mulher. O homem branco estaria em dupla vantagem ao concorrer. O mercado, criado em meio ao racismo estrutural, não escondia predileção pelos cargos altos aos homens brancos. Os cargos subalternos eram disputados por homens negros e mulheres brancas. As mulheres negras eram invisibilizadas

643 DA CUNHA, Emerson José; PEREIRA DOS SANTOS, Erisvaldo. Interseccionalidade e educação crítica: por uma pedagogia interseccional. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 83, p. 03, 2025. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/84966. Acesso em: 27 jul. 2026.

e tidas como em igualdade com homens negros, resultando na pouca presença de mulheres negras no mercado de trabalho, naquele momento histórico. Kimberlé condensa, em sua teoria, uma crítica interna pela divisão das fatias do mercado dentro dos próprios movimentos sociais negros. Sua visão entregou precisão às críticas dos movimentos feministas por não serem visibilizadas nem mesmo dentro dos movimentos negros.

3. O RACISMO AMBIENTAL INCIDENTE SOBRE OS CULTOS AFRO-BRASILEIROS EM MANAUS

Racismo ambiental é fenômeno relativo aos fatores envolvidos na seleção de pessoas, ou grupos, para comporem local inadequado, de risco ou aquele restante após a divisão fundiária da cidade. Fenômeno seletivo levado a cabo, geralmente, pelas ferramentas do capitalismo. Aqueles com menor potencial financeiro, menor poder aquisitivo, findarão adquirindo, ou ocupando de forma "irregular", os locais rejeitados pela elite detentora do poder econômico regional. O racismo ambiental manifesta-se, então, pela confluência de fatores sociais incidindo em um determinado local, com determinadas pessoas, ou grupos, reunidos como consequência dessa mesma segregação multifatorial.

Em trabalho relevante sobre o tema, pesquisadores da UFAM recordaram facetas do colonialismo no poder ainda influenciarem na urbanização das cidades, contribuindo para a permanência e prolongamento do racismo ambiental em Manaus. Segundo pontuam os autores José Zandamela, Rosana Guedes e Mônica Dias[644], o racismo estrutural é traço de influência enraizado na cultura sul-americana ainda vitimando grupos e indivíduos na Amazônia. Prosseguem

644 ZANDAMELA, Jose Joaquim; GUEDES, Rosana Rodrigues Guedes; DIAS, Mônica Nazaré Picanço. Da necropolítica ao constitucionalismo insurgente: a hermenêutica negra como chave para descolonizar o racismo ambiental na Amazônia. **Espaço Público – Revista de Políticas Públicas da UFPE**, p. 05, Recife, 14 maio 2026. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/270492. Acesso em: 25 jul. 2026.

relembrando a grande dificuldade estrutural, em questões habitacionais, enfrentada por grupos residentes às zonas periféricas e favelas, fator refletidor da inércia e negligência do poder público ao postergar o reassentamento das comunidades. Àquele estudo, o "abandono é profundamente motivado pelo cunho racial e pela histórica tentativa de branqueamento social, visando à salvaguarda dos interesses da branquitude, este cenário de exposição intencional materializa-se no fenômeno do racismo ambiental".

Estendem a análise para abarcar aquelas vítimas de desastres ambientais, questionando sobre a cor das vítimas arrastadas pelas inundações, soterradas pelos deslizamentos de terra e daqueles afetados pela insegurança alimentar. Como argumento final, apontam para a seletividade encontrada no desastre de Brumadinho como exemplo paradigmático, de percepção global, onde a tragédia ceifou numerosas vidas, sendo a maioria composta por indivíduos negros, expondo a desvalorização da vida negra na matriz produtiva e ambiental do país. Nas palavras dos autores:

> A luta contra o conhecimento contra-hegemônico e a descolonização do sistema público é fundamentais, questionando se a democracia atende apenas aos anseios dos próprios governantes. A valorização de saberes locais é crucial, enquanto a cultura afro-brasileira (como o Carnaval, culturas indígenas) são amadas e veneradas, os próprios africanos, afro-descendentes e indígenas são odiados, uma contradição que reforça o sistema através do racismo estrutural.

Já o autor Flávio Rocha[645], ao questionar as origens do conceito estudado – pois o fenômeno era presente mesmo sem qualquer estudo ou percepção –, remontou aos anos 70, nos Estados Unidos

645 ROCHA, Flávio. A PERSPECTIVA RACIAL DO RACISMO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO CONCEITO NO BRASIL E A POPULAÇÃO SACRIFICADA NA ZONA OESTE DO RIO DE JANEIRO. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/**

da América, onde ocorreram movimentos por justiça ambiental após o caso de contaminação química em Love Canal, Niagara, Nova York. Naquele levante, moradores haviam descoberto o conjunto habitacional de classe média baixa, onde residiam, ser localizado onde antes fora aterrado dejetos químicos industriais e bélicos. "Naquele momento, podia-se evidenciar que o número de residentes de etnias e raças vulnerabilizadas (negros, latinos, indígenas, entre outras) era alto em locais onde havia depósito de resíduos perigosos, bem como instalações industriais danosas à saúde".

De Souza Filgueira[646], ao citar Selene Herculano, amplia o debate sobre a extensão do conceito, a abarcar não somente os vulnerabilizados em razão da cor, englobando vulneráveis pelas etnias ou outros fatores de desigualdade como os negros, indígenas, migrantes e pescadores. Citando a Herculano, recorta o racismo ambiental como:

> Conjunto de ideias e práticas das sociedades e seus governos, que aceitam a degradação ambiental e humana, com a justificativa da busca do desenvolvimento e com a naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da população afetados – negros, índios, migrantes, extrativistas, pescadores, trabalhadores pobres, que sofrem os impactos negativos do crescimento econômico e a quem é imputado o sacrifício em prol de um benefício para os demais. O racismo ambiental seria, portanto, um objeto de estudo crítico da Ecologia Política (ramo das Ciências Sociais que examina os conflitos sócio-ambientais a partir da perspectiva da desigualdade e na defesa das populações vulnerabilizadas).

---

as (ABPN), v. 14, n. Ed. Especi, p. 121–140, 2022. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1335. Acesso em: 20 jul. 2026.

646 DE SOUZA FILGUEIRA, Andre Luiz. Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de espacialidades racializadas. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 189, 2021. Disponível em: https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/69990. Acesso em: 28 jul. 2026.

Os trabalhos acadêmicos buscando pela correta capitulação do racismo ambiental têm sido palco para acalorado debate. Uma ala dos pesquisadores defende o racismo estar delimitado à cor daqueles em estado de vulnerabilidade no local de risco. A outra grande corrente, maior e com mais trabalhos, insiste em sublinhar o fenômeno atingir a multiplicidade de segmentos afetados, bastando a configuração do vínculo de pertencimento ao mesmo grupo. Selena Herculano, conforme citado, defende o fenômeno incidir sobre negros, indígenas, migrantes, extrativistas, pescadores, trabalhadores pobres e todos aqueles identificados pela desigualdade e reunidos no mesmo local de risco pela exclusão social imposta pelos fatores econômicos.

Os autores supracitados serviram ao propósito, neste trabalho, de bem delinear aquilo conhecido pelas ciências sociais como racismo ambiental. A valia e a riqueza daqueles trabalhos delimitaram, a contento, as bases de estudo para a correta identificação de incidência da desigualdade ambiental atingindo determinados grupos desassistidos, excluídos e vulneráveis. Resta, ao presente estudo, a comprovação da ocorrência incidir sobre os cultos afro-brasileiros no perímetro do município de Manaus, tarefa desempenhada pelos parágrafos a seguir.

Buscando pelo ponto de interseção entre justiça climática e preservação do patrimônio cultural em Manaus, o grupo de pesquisadores da UFAM, ligados ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia (PPGCASA), publicou, em novembro de 2025, o Boletim Atlas Ods "Fé ameaçada: territórios sagrados estão em risco geológico e hidrológico em Manaus"[647]. Acerca do estudo, cumpre sublinhar atender àqueles Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), criados pela Organização das Nações Unidas e adotados pelo Brasil, em setembro de 2015. Visando identificar e analisar a exposição dos templos e

647 PEREIRA, Henrique dos Santos et al. **Boletim Atlas ODS Amazônia V.2 N.1 ODS 18 - Igualdade Etnico-Racial**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, nov. 2025. Ano 5, v. 2. ISSN 2675-0384. Disponível em: http://riu.ufam.edu.br/handle/prefix/9306. Acesso em: 25 juL. 2026.

terreiros de cultos afro-brasileiros aos riscos geológicos e hidrólogos, investigaram a quantidade de templos inseridos em áreas propensas a deslizamentos e inundações, fornecendo evidências técnicas para políticas de proteção civil e garantia de direitos territoriais.

Valendo-se da atualização de 2025 do Serviço Geológico do Brasil (CPRM), o estudo, em seu levantamento inicial, identificou a presença de 75 templos distribuídos pelo perímetro urbano da cidade. Ao sobreporem a localização dos templos à localização dos desastres já ocorridos no entorno, constatou-se grande parte dos templos sofrerem algum tipo de risco quanto aos desastres. Risco, nesse contexto, "é definido como a probabilidade de ocorrência de danos sociais ou econômicos decorrentes da exposição a um perigo, como instabilidade do terreno ou eventos climáticos extremos"[648]. Relembram os desastres naturais serem desencadeados por fenômenos físicos, contudo construídos por meio da ocupação desordenada e da precarização habitacional.

Segundo Aixa Lopes enfatiza "na Zona Norte, identificamos templos agrupados em locais de maior vulnerabilidade, dentro de um raio de 100 metros dos locais de desastre, foram encontrados 14 templos, número que aumenta para 22 templos quando ampliamos o raio para 200 metros"[649]. Quanto aos desastres geológicos, prossegue afirmando na Zona Norte e Leste haver a constatação de cerca de 10 templos próximos aos locais onde registrou-se a ocorrência de deslizamentos e erosão, em uma distância de até 100 metros.

Sobre o estudo e sua execução, perceba-se ser composto das informações de localização inicial dos templos, obtidas no mês de novembro de 2025. O boletim afirma haver plataforma em execução para identificação de mais terreiros e templos de matriz africana capital do Amazonas. Ou seja, em juízo preliminar, a quantidade de templos em risco geológico e hidrológico é ainda maior. Repise-se serem esses os locais restantes quando da distribuição fundiária ocorrida em Manaus, à forma ocorrida em todas capitais da federação,

648 IDEM, 2025.
649 IDEM, 2025.

onde os grupos em risco econômico se reúnem no espaço rejeitado pelo por aqueles em poder financeiro elevado.

> O terreiro é o lugar por onde tudo começa. Se antes as senzalas foram nosso primeiro modelo de organização social, aqui é o local onde nos reconectamos com a nossa ancestralidade e tudo o que nos foi retirado. Estamos situados nas margens de processos de socialização digna, reflexo de uma exclusão histórica que atinge a saúde, a moradia e o trabalho. O risco dos territórios que ocupamos hoje não é só nosso; aqui a densidade populacional é alta e a vulnerabilidade é coletiva. Quando a terra cede ou a água sobe, todos somos vítimas de uma estrutura que nos empurrou para as áreas que a cidade rejeita.

As palavras supra, proferidas pelo Sacerdote Hunjair Luiz de Badé à página 02 do boletim, expressam, com propriedade, a realidade encontrada na composição social da cidade de Manaus.

4. A INTOLERÂNCIA RELIGIOSA SUPORTADA PELOS CULTOS AFRO-BRASILEIROS EM MANAUS

Como bem percorrido pela seção introdutória deste estudo, as raízes da intolerância ao conhecimento diverso remontam à chegada dos europeus ao continente sul-americano, com o início da invasão epistemicida. A visão monocromática trazida pelos colonizadores uniformizava ou eliminava toda forma plural de conhecimento. Saberes, crenças e deuses cultuados pelos escravizados nem mesmo foram percebidos pela encurtada visão daqueles invasores. A *intolerância religiosa* é apenas um dos ramos nascidos daquelas raízes de *intolerância* plantadas no antigo mundo.

Intolerância religiosa também é conceito amplo, aberto, cuja identificação é possível pela subsunção de um ou mais atos à não satisfação do preceito moral pretendido "tolerância". Decerto a

tolerância é o fenômeno pretendido, almejado pelo constituinte originário ao insculpir no texto constitucional a premissa maior de laicidade estatal, o respeito a todos os cultos e a liberdade religiosa, garantindo a prática de suas liturgias sem a intervenção estatal ou de terceiros. Aqueles atos intentando contra tais premissas maiores serão os capitulados como intolerantes, configuradores da intolerância religiosa. Logo, a intolerância abarca todos os tipos de racismos, discriminações ou atos praticados, em subterfúgio, visando dificultar a manifestação religiosa de outrem. E não havia como a proteção ser diferente, o Estado brasileiro é plural, multivariado quanto à formação religiosa e cultural.

Para além do entendimento supra oferecido, estudantes e pesquisadores caminham por significados mais esparsos. Muitos, inclusive, utilizando o racismo religioso como sinônimo e não como espécie do conceito "intolerância religiosa". Sobre o tema, Eliziana Machado, ao citar outros autores, assim contribui:

> A intolerância religiosa pode ser entendida como um conjunto de ideologias e atitudes hostis direcionadas a diferentes crenças e tradições religiosas. Essa forma de intolerância, que se manifesta psicologicamente, fisicamente e intelectualmente, atenta contra a dignidade e a liberdade de expressão dos indivíduos. A sátira e o escárnio em relação às práticas e devoções religiosas também podem ser considerados como expressões de intolerância.[650]

A autora pontua, neste pequeno encerto, pela visão ideológica voltada à finalidade última de atentar contra determinada religião. Em sua visão todos os atos intentadores visando minar a dignidade do indivíduo serão atos de intolerância. Acertada manifestação, capaz de

650 MACHADO, Eliziana Mendonça. Conflitos e intolerância religiosa no Brasil contemporâneo. **Cadernos Cajuína**, v. 11, n. 2, p. 06, e1939, 2026. 939. Disponível em: https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/1939. Acesso em: 28 jul. 2026.

contribuir com a construção. Já os autores Rodrigues e Choucair Vaz[651] ao apontarem sua visão, assim expressam:

> A intolerância religiosa no recorte mais perverso do racismo religioso se concentra na perseguição daqueles cuja religião possui uma origem étnica diferente e cujo sagrado é considerado herético ou demoníaco, em especial as religiões de matriz africana, terreno fértil para esse tipo de prática e discurso. A religião é utilizada como motivo para gerar tensão e criar um abismo entre as pessoas nos diversos espaços da sociedade. Quando isso acontece, podemos identificar de uma maneira explícita o racismo religioso, que vai muito além de descreditar a crença de alguém. Ele condena a origem, a existência e o sagrado do outro.

O entendimento também é considerado correto. O racismo religioso é, em verdade, uma espécie de intolerância religiosa com tipificação penal, na lei antirracista. A contribuição dos autores é importante e se soma ao frisar a maior quantidade de vítimas, no Brasil, concentrar-se entre os praticantes dos cultos afro-brasileiros. Para melhor capitular, a subseção específica seguinte tratará das ocorrências no município de Manaus.

Em Manaus a atmosfera religiosa tem comportado períodos cada vez mais conflituosos. Os números de casos de intolerância religiosa escalam anualmente, mesmo alguns órgãos públicos apontarem para o baixo número de ocorrências policiais. O II Relatório sobre intolerância religiosa: Brasil, América Latina e Caribe[652], produzido pelo Centro de

651 RODRIGUES, José Luiz; CHOUCAIR VAZ, Aline. Racismo religioso e intolerância: desafios na implementação da Lei 10.639/03 no espaço escolar. **SCIAS. Direitos Humanos e Educação.** v. 8, n. 2, p. 1006, 2025. Disponível em: https://revista.uemg.br/sciasdireitoshumanoseducacao/article/view/10483. Acesso em: 27 jul. 2026.

652 SANTOS, Carlos Alberto Ivanir dos; DIAS, Bruno Bonsanto; SANTOS, Luan Costa Ivanir dos. **II Relatório sobre Intolerância Religiosa: Brasil, América Latina e Caribe**. 1. ed. Rio de Janeiro: CEAP, 2023. 264 p. ISBN 978-65-998726-1-7. Disponível

Articulação de Populações Marginalizadas (CEAP) e do Observatório das Liberdades Religiosas (OLR), com apoio da UNESCO, e divulgado pela Defensoria Pública da União, informou Manaus ter registrado 31 casos de intolerância religiosa, no ano de 2021. Veiculando matéria sobre o assunto, o relatório cita:

> Conforme o órgão, o crime mais praticado em Manaus foi o de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional (racismo). Foram 15 registros ao longo do ano. Manaus registrou 31 crimes de intolerância religiosa em 2021. Os dados são da Secretaria de Segurança Pública do Amazonas (SSPAM). Também foi registrada a prática de discriminação por meio das redes sociais, além de um caso de crime de tortura em razão de discriminação racional ou religiosa. A SSP disse não ter os dados de 2020, pois o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) só começou a gerar ocorrências desse tipo a partir de 2021.

Conforme o próprio estado do Amazonas informa, não havia sistema de registro anterior ao ano de 2020 gerando dados relativos aos atos de intolerância religiosa. Todavia o canal Disque 100, mantido pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, divulgou 53 denúncias de intolerância religiosa terem sido originadas do estado do Amazonas durante o ano de 2025. Afirma-se, ainda, ser duas a menos da quantidade registrada em 2024. Ao todo, desde 2021, o estado acumula 144 denúncias desse tipo[653].

Todavia, importa salientar os dados informados pela SSP/AM terem sido questionados pelo Ministério Público Federal e pelo

em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio_de_intolerancia_religiosa.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

653 ALFAIA, Iram. **Amazonas é o 13º no ranking das denúncias de intolerância religiosa.** BNC Amazonas, 21 jan. 2026. Disponível em: https://bncamazonas.com.br/municipios/intolerancia/. Acesso em: 28 jul. 2026.

Ministério Público do Estado do Amazonas. Conforme noticiado pelo órgão de fiscalização da atividade policial:

> O MPF destaca que a repressão qualificada aos atos de intolerância religiosa exige o preparo e a sensibilização dos agentes de segurança pública, especialmente os responsáveis pelo registro e investigação dos ilícitos, como a Delegacia Especializada em Ordem Política e Social (Deops). Em 2024, houve uma discrepância grande entre os números de casos de intolerância religiosa registrados pela SSP e pelo Ministério dos Direitos Humanos por meio do Disque 100: apenas 13 casos registrados pela secretaria ao lado de 55 casos registrados pelo Disque 100.

Nesse sentido, aquele II Relatório sobre intolerância religiosa, já apontava discrepância quanto aos números quando analisados os resultados por estado da federação. Ressalvadas o quantitativo populacional de cada estado, São Paúlo e Amazonas apresentaram dados com diferenças abissais no tocante ao registro de boletins de ocorrência relatando ato de intento contra o sentimento religioso. De acordo o relatório São Paulo trouxe o número de 15.296 denúncias por intolerâncias religiosas, registradas pelas delegacias de polícia somente no ano de 2021. Cumpre lembrar o estado do Amazonas ter registrado 31 denúncias pelo mesmo ato. A discrepância entre os dois estados é acentuada mesmo feitas as ressalvas relativas à proporção de parcela populacional entre eles.

Já em relação ao ato de intolerância religiosa sofrido pelos praticantes pelas mídias sociais, o caderno "Respeite o meu terreiro: Racismo religioso contra os povos tradicionais de religiões de matriz africana no Brasil", produzido pela Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde (Renafro) e o terreiro *Ilê Omolu Oxum*, com o apoio da Defensoria Pública da União, trouxe resultado de pesquisa envolvendo 511 lideranças de terreiros. Ao frisar o entendimento sobre o racismo religioso, esclarece ser "um crime caracterizado por

desvalorizar ou rejeitar as práticas religiosas, seus adeptos, tradições e territórios sagrados com base em preconceitos raciais e/ou étnicos. Ele expressa a discriminação e o ódio racial através do pensamento de que apenas uma religião ou crença deve prevalecer"[654].

Os dados secundários trazidos pela pesquisa apontam 79% dos terreiros participantes possuírem perfil e visibilidade nas redes sociais. Ao serem questionados sobre intolerância eventualmente sofrida no ambiente virtual, 59% dos terreiros relataram ter sofrido assédio ou racismo religioso na internet. As redes sociais com mais registros de atos atentatórios são: *facebook, instagram, youtube, tik tok* e *X*.

Quanto aos relatos mais comuns em relação ao racismo religioso, informou-se à pesquisa serem: discriminação, agressão verbal, xingamentos, ataque ao terreiro, abordagem policial no terreiro, preconceito, agressão física, racismo na escola/trabalho, motorista de aplicativo cancelando, corrida, demissão no trabalho, reclamam do volume do som, ataque nas redes sociais, críticas à vestimenta, discriminação pela vestimenta, não contratação de trabalho, rejeição.

A Defensoria Pública da União (DPU) instaurou processo de assistência jurídica (PAJ), em julho de 2026, visando "acompanhar a atuação de policiais militares do Amazonas durante ocorrência relacionada ao cumprimento da Lei do Silêncio, no Centro Religioso Mina Jêje-Nagô Nossa Senhora da Conceição, localizado na zona norte de Manaus"[655]. Segundo divulgado pelo órgão, a Associação Religiosa Afro-Brasileira no Amazonas (Aratrama), denunciou policiais terem ingressado no templo religioso, no curso da ritualística dos festejos de São João e do Turco Jatuarana. A denúncia relata terem ocorrido

654 BRASIL. Defensoria Pública da União. **Respeite o meu terreiro: racismo religioso contra os povos tradicionais de religiões de matriz africana no Brasil**. Rio de Janeiro: DPU; UNIRIO; MDHC; Renafro; Ilê Omolu Oxum, 2025. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2025/12/CADERNO_RESPEITE_digital_compressed.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

655 DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Defensoria apura denúncia de racismo e intolerância religiosa em terreiro de Manaus**. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/defensoria-apura-denuncia-de-racismo-e-intolerancia-religiosa-em-terreiro-de-manaus. Acesso em: 29 jul. 2026.

condutas incompatíveis e violadoras dos preceitos constitucionais, além da apreensão de objetos considerados sagrados pelo culto.

CONCLUSÃO

A contribuição acadêmica dos autores de diversas áreas do conhecimento, por seus trabalhos e pesquisas, permitiu o bem desenhar das balizas norteadoras ao correto entendimento das desigualdades sociais suportadas pelos praticantes de cultos afro-brasileiros. Os dados secundários, fornecidos pelo Boletim Atlas da Amazônia, da UFAM, possibilitou a constatação de cerca de 35 locais de culto, dos 75 templos e terreiros identificados, estarem localizados em zona de risco geológico e hidrológico. Sublinham a maior parte dos templos em risco se situarem na Zona Norte da cidade. Cumpre ressaltar: o levantamento das localidades, apesar de parcial, já demonstra a magnitude do racismo ambiental encontrado na capital.

A origem do racismo ambiental fora bem abordada pelo trabalho dos pesquisadores ligados ao PPGDIR, da UFAM, ao apontarem para o racismo estrutural, surgido ainda no período colonial, seguir presente na formação de todas as gerações desde a invasão europeia. O processo epistemicida foi, ao mesmo tempo, criador da *logospiratataria* de saberes, daquela espoliação do conhecimento suscetível de conversão monetária. A logos uniformizadora, a partir da visão limitada, monocromática e monocrômica trazida pelos europeus, percorreu a "genética" descendente em cadeia, estando presente naqueles herdeiros da ignorância do entendimento raso e pálido eurocêntrico.

Manaus, assim como os municípios da região norte do país, é laboratório onde o pluralismo religioso brasileiro é testado às extremidades. Na capital amazonense há presença de todos os matizes afro-brasileiros, com o acréscimo da contribuição dos saberes indígenas próprios dos nativos amazônidas. As cores, o plural, tem sangrado pela monocromática forma de existir trazida pelo racismo estrutural.

Ao qualificar as intolerâncias religiosas, a seção 4 apontou para abordagem policial investigada pela DPU e órgãos de proteção. Tal fato emblemático é exemplificativo da intersecção de vulnerabilidades constatada. A partir das premissas teóricas feministas, consolidadas por Kimberlé, é possível uma reflexão analítica em relação ao fato investigado. Confirmando-se a abordagem irregular, uma mulher negra praticante do culto afro-brasileiro estaria, naquela abordagem, inclusa na intersecção de, pelo menos, 4 fatores de vulnerabilidade.

A pesquisadora Aixa Lopes bem frisou a concentração de 22 terreiros em situação de risco na zona norte, ao considerar a proximidade de 200 metros dos locais de desastres ambientais. O Centro Religioso Mina Jêje-Nagô Nossa Senhora da Conceição fica localizado nesta zona de Manaus. A praticante negra moradora da Zona Norte estaria, em tese, na interseção de desigualdades pelas condições próprias de raça, de gênero, de crença (pela intolerância religiosa sofrida) e eriódic (racismo ambiental).

Utilizando o mesmo método, podemos a passar à análise em relação aos outros indivíduos praticantes ou frequentadores dos cultos afro-brasileiros. O homem negro praticante e frequentador de um dos 35 templos, ou terreiros, localizados em área de risco estará imerso na interseção de desigualdades pelas condições próprias da raça, da crença (pela intolerância religiosa sofrida) e eriódic (racismo ambiental). A análise pode prosseguir a partir dos dados relativos aos integrantes da comunidade LGBTQUIA+ frequentadores daquele Centro Religioso.

Em relação ao meio de propagação das intolerâncias religiosas, importante frisar a mutação percebida nos últimos anos. A pesquisa produzida pela Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde (Renafro), em parceria com a Defensoria Pública da União, abordou uma nova forma de veiculação das intolerâncias. Das 511 lideranças religiosas entrevistadas, 79% já estavam presentes nas redes sociais. Destes últimos, 59% relataram ter sido vítima de algum ato de intolerância religiosa no meio virtual. Ou seja, das 511 lideranças

afro-brasileiras entrevistadas 238 já haviam sido vítimas de intolerância religioso pelas mídias sociais.

Ressalta-se a possível ocorrência de subnotificação dos casos de intolerância religiosa, investigada pelo Ministério Público Federal e MP do Estado do Amazonas. Pesquisas visando a eliminação das subnotificações contribuirão no dimensionamento dos casos, no Amazonas. Os dados permanecem em suspeição até o fim das investigações.

Conclui-se pela confirmação de incidência de intersecção das desigualdades, em relação aos praticantes de cultos afro-brasileiros em Manaus, confirmando a ocorrência de intensa vulnerabilidade social atingir grande parcela dos praticantes frequentadores dos templos localizados em áreas de risco geológico e hidrológico. Dos praticantes, a mulher negra suporta a maior parcela do peso social ao incidir em 4 fatores de vulnerabilidade.

Como resposta, políticas públicas visando a efetividade das garantias constitucionais, além da punição pecuniária mais severa, devem ser adotadas pelo Estado brasileiro buscando a pacificação a psicosfera religiosa. Entende-se, também, ser primordial a padronização para o completo registro das ocorrências policiais, possibilitando a real percepção do problema público existente. Ademais, devem ser ministradas ações de treinamento para os agentes responsáveis pela abordagem policial e àqueles competentes ao registro das ocorrências.

Para além, urge a necessidade de atuação do legislativo à ratificação da "Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância"[656], única norma internacional sob o crivo da Corte IDH visando a efetiva proteção contra as intolerâncias, em matéria religiosa, e aguardando deliberação do Congresso Nacional para sua efetiva validade em território nacional.

656 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância**. Washington, D.C.: OEA, 2013. Disponível em: https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_disciminacao_intolerancia_POR.pdf. Acesso em: 02 ago. 2026.

A análise conjunta dos fatores de desigualdade incidentes sobre os praticantes de cultos afro-brasileiros, em Manaus, conduziu à convicção de estarem submersos em intensa vulnerabilidade social. A psicosfera formada no município proporciona, àquele praticante, experiência insuportável de constância na confluência das desigualdades sociais. A religiosidade afro-brasileira diminui seu espaço, encolhe, perde envergadura a cada avanço dos ataques epistemicidas devido à inefetividade do aparelho estatal brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALFAIA, Iram. Amazonas é o 13º no ranking das denúncias de intolerância religiosa. **BNC Amazonas**, 21 jan. 2026. Disponível em: https://bncamazonas.com.br/eriódicos/eriódicosa/. Acesso em: 28 jul. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Respeite o meu terreiro: racismo religioso contra os povos tradicionais de religiões de matriz africana no Brasil**. Rio de Janeiro: DPU; UNIRIO; MDHC; Renafro; Ilê Omolu Oxum, 2025. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2025/12/CADERNO_RESPEITE_digital_compressed.pdf. Acesso em: 20 jul. 2026.

_____. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **No Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa, MDHC reforça canal de denúncias e compromisso com promoção da liberdade religiosa**. Brasília, DF, 21 jan. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/no-dia-nacional-de-combate-a-intolerancia-religiosa-mdhc-reforca-canal-de-denuncias-e-compromisso-com-promocao-da-liberdade-religiosa. Acesso em: 02 jul. 2026.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p.10, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/?lang=pt. Acesso em: 25 jul. 2026.

CERQUEIRA, William Candido; MAGALHÃES, Edith Maria Marques; SOARES, Paula Fernanda Chaves. VULNERABILIDADE SOCIAL E ATUAÇÃO JUDICIAL: FUNDAMENTOS BIOÉTICOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro – Auditorium**, v. 30, n. 64, p. 380, jun. 2026. ISSN 2177-8337. Disponível

em: http://revistaauditorium.jfrj.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/938. Acesso em: 20 jul. 2026.

DA CUNHA, Emerson José; PEREIRA DOS SANTOS, Erisvaldo. Interseccionalidade e educação crítica: por uma pedagogia interseccional. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 83, p. 03, 2025. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/84966. Acesso em: 27 jul. 2026.

DE SOUZA FILGUEIRA, Andre Luiz. Racismo ambiental, cidadania e biopolítica: considerações gerais em torno de espacialidades racializadas. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 15, n. 2, p. 189, 2021. Disponível em: https://revistas.ufg.br/eriód/article/view/69990. Acesso em: 28 jul. 2026.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Defensoria apura denúncia de racismo e intolerância religiosa em terreiro de Manaus**. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/defensoria-apura-denuncia-de-racismo-e-intolerancia-religiosa-em-terreiro-de-manaus. Acesso em: 29 jul. 2026.

LEAL, Jordan de Aguiar. **Teoria dos conjuntos e o axioma da escolha**. 2016, p. 10. 79 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional – PROFMAT) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Matemática e Estatística, Rio de Janeiro, 2016. Orientadora: Jeanne Denise Bezerra de Barros. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/4893. Acesso em: 18 jul. 2026.

MACEDO, Jane Keyla Souza dos Santos; SANTOS, Amuzza Aylla Pereira dos; COSTA, Lays Pedrosa dos Santos; LIMA, Ana Flávia Silva; LIMA, José Leandro Ramos de; VASCONCELOS, Bianca Maria Vieira de. Vulnerabilidade e suas dimensões: reflexões sobre os cuidados de enfermagem aos grupos humanos. **Revista Enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 28, p.1, e39222, 2020. Disponível em: https://

www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/39222. Acesso em: 15 jul. 2026.

MACHADO, Eliziana Mendonça. Conflitos e intolerância religiosa no Brasil contemporâneo. **Cadernos Cajuína**, v. 11, n. 2, p. 06, e1939, 2026. Disponível em: https://v3.cadernoscajuina.pro.br/index.php/revista/article/view/1939. Acesso em: 28 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância**. Washington, D.C.: OEA, 2013. Disponível em: https://www.oas.org/em/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-69_Convencao_Interamericana_disciminacao_intolerancia_POR.pdf. Acesso em: 02 ago. 2026.

PEREIRA, Henrique dos Santos et al. **Boletim Atlas ODS Amazônia V.2 N.1 ODS 18 – Igualdade Etnico-Racial**. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, nov. 2025. Ano 5, v. 2. ISSN 2675-0384. Disponível em: http://riu.ufam.edu.br/handle/prefix/9306. Acesso em: 25 juL. 2026.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. **Logospiratataria na Amazônia Legal**. 2016. 200f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016. Disponível em: https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5487. Acesso em: 15 jul. 2026.

ROCHA, Flávio. A PERSPECTIVA RACIAL DO RACISMO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DO CONCEITO NO BRASIL E A POPULAÇÃO SACRIFICADA NA ZONA OESTE DO RIO DE JANEIRO. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as (ABPN)**, v. 14, n. Ed. Especi, p. 121–140, 2022. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/site/article/view/1335. Acesso em: 20 jul. 2026.

RODRIGUES, José Luiz; CHOUCAIR VAZ, Aline. Racismo religioso e intolerância: desafios na implementação da Lei 10.639/03 no espaço escolar. **SCIAS. Direitos Humanos e Educação**, v. 8, n. 2, p. 1006, 2025. Disponível em: https://revista.uemg.br/sciasdireitoshumanoseducacao/article/view/10483. Acesso em: 27 jul. 2026.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/ytPjkXXYbTRxnJ7THFDBrgc/?lang=pt. Acesso em: 13 jul. 2026.

SANTOS, Carlos Alberto Ivanir dos; DIAS, Bruno Bonsanto; SANTOS, Luan Costa Ivanir dos. **II Relatório sobre Intolerância Religiosa: Brasil, América Latina e Caribe**. 1. Ed. Rio de Janeiro: CEAP, 2023. 264 p. ISBN 978-65-998726-1-7. Disponível em: https://direitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2023/03/eriódico_de_intolerancia_religiosa.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

SATYRO, Tauan. O crescimento da intolerância religiosa como desafio à democracia brasileira. Rio de Janeiro: **Ibase**, 2026. Disponível em: https://ibase.br/o-crescimento-da-intolerancia-religiosa-como-desafio-a-democracia-brasileira/. Acesso em: 03 jul. 2026.

SILVA, Luciano Pereira Duarte; FRANK, Bruno José Rodrigues (org.). Psicosfera: contribuições teóricas a partir de investigações geográficas. 1. Ed. Porto Alegre: **Totalbooks**, 2023. (E-book). Disponível em: https://totalbooks.com.br/psicosfera. Acesso em: 31 jul. 2026.

ZANDAMELA, Jose Joaquim; GUEDES, Rosana Rodrigues Guedes; DIAS, Mônica Nazaré Picanço. Da necropolítica ao constitucionalismo insurgente: a hermenêutica negra como chave para descolonizar o racismo ambiental na Amazônia. **Espaço Público – Revista de Políticas Públicas da UFPE**, p. 05, Recife, 14 maio 2026. Disponível

em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspublicas/article/view/270492. Acesso em: 25 jul. 2026.

PARTE 4
GÊNERO E CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA

SUJEITO(A) DE DIREITOS, IDENTIDADE E ALTERIDADE NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: UM OLHAR A PARTIR DO CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA

Melina Girardi Fachin[657]

INTRODUÇÃO: PROBLEMA DE PESQUISA E PERCURSO METODOLÓGICO

O presente artigo é fruto de palestra proferida no IV encontro da ICON-S Brasil realizado na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), em agosto de 2026, para o qual a autora foi convidada ao painel sobre sujeito de direitos, identidade e alteridade no constitucionalismo contemporâneo.

Na reflexão que se apresenta essas três categorias - sujeito de direitos, identidade e alteridade- serão abordadas a partir do constitucionalismo feminista, aqui compreendido não apenas como um constitucionalismo voltado aos direitos das mulheres, ou como inventário das conquistas jurídicas produzidas pela incorporação da perspectiva de gênero -- que também são importantes. Todavia, para fins desta reflexão, o que interessa aqui é uma questão anterior e, talvez, mais radical[658]: o que o constitucionalismo feminista permite enxergar sobre a própria construção do sujeito constitucional?

---

657 Doutora em Direito Constitucional, com ênfase em direitos humanos, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direitos Humanos pela PUC/SP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Estágio pós-doutoral junto ao Instituto de Direitos Humanos e Democracia da Universidade de Coimbra (2019/2020). *Visiting researcher* na Harvard Law School (2011). Diretora da Faculdade de Direito da UFPR. Professora Associada do curso de graduação em Direito e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da UFPR. Membro da Comissão Nacional de Direitos Humanos, da Comissão de Litígio Estratégico do CNDH e do Comitê Estadual de Direitos Humanos do Paraná.

658 CHUEIRI, Vera Karam de. *Constituição radical*: percursos de constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Arraes, 2024.

Porque, antes de discutir quais direitos devem ser reconhecidos, é necessário perguntar quem foi historicamente imaginado como seu titular. Antes de falar sobre igualdade, é necessário perguntar em relação a quem a diferença foi construída. E, antes de tratar da inclusão de novas identidades, é necessário perguntar quem ocupou, durante tanto tempo, o lugar aparentemente neutro do universal.

Uma palavra sobre o método antes de prosseguir. O percurso aqui proposto deriva de investigação teórico-crítica, de natureza qualitativa, desenvolvida por revisão bibliográfica e análise documental, que mobiliza duas ferramentas consagradas do método jurídico feminista tal como sistematizadas por Katharine Bartlett.[659] A primeira é a chamada pergunta da mulher -- *asking the woman question* --, que consiste em interrogar normas, categorias e institutos aparentemente neutros para verificar se, sob a aparência de neutralidade, não se encontra a experiência masculina tomada como padrão. Aplicada ao objeto deste texto, a pergunta desloca-se do conteúdo dos direitos para a figura de seu titular; não o que a Constituição garante, mas quem ela imaginou ao garantir. A segunda ferramenta é o raciocínio prático feminista, que recusa a operação puramente dedutiva a partir de categorias abstratas e exige que a construção do sentido normativo parta das experiências concretas historicamente excluídas da formulação dessas mesmas categorias.

A essas duas ferramentas acrescenta-se uma terceira exigência, sem a qual o método feminista corre o risco de reproduzir, no plano epistemológico, a abstração que critica: a explicitação do lugar de enunciação. Os marcos teóricos aqui mobilizados não são organizados em uma hierarquia que vá do centro à periferia, na qual o pensamento feminista negro e amefricano brasileiro compareceria apenas como aplicação local de categorias formuladas alhures. A opção metodológica é inversa e deliberada de mobilizar as categorias produzidas a partir

659 BARTLETT, Katharine T. Feminist legal methods. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 103, n. 4, p. 829-888, 1990. Sobre a recepção e a sistematização desses métodos no constitucionalismo brasileiro, ver SILVA, Christine Oliveira Peter da. Por uma dogmática constitucional feminista. *Suprema*: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 151-189, jul./dez. 2021.

da experiência ladino-amefricana como chave de leitura, e não como objeto de tradução.[660]

Quanto às fontes, o texto opera com três conjuntos. O primeiro reúne a produção teórica do constitucionalismo feminista, brasileiro e internacional. O segundo articula o pensamento feminista negro e amefricano brasileiro à teoria da interseccionalidade. O terceiro mobiliza a ética do cuidado em diálogo com o Parecer Consultivo OC-31/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tomado como documento normativo de referência e submetido a leitura qualitativa orientada pelo mesmo par de perguntas que estrutura o trabalho: quem é reconhecido como sujeito e quem participa da definição do que significa sê-lo.

A análise é conduzida em cinco movimentos de caráter cumulativo: cada um deles incorpora e tensiona o anterior, de modo que a conclusão não se apresenta como síntese conciliatória, mas como reformulação da pergunta inicial. A saber: No primeiro, volta-se à figura do sujeito universal de direitos e à falsa neutralidade contida na expressão "todos". No segundo, aproxima-se identidade e alteridade a partir de uma perspectiva amefricana, sobretudo com Lélia Gonzalez e Thula Pires. No terceiro, enfrenta-se o risco de responder à exclusão produzindo uma nova abstração, como se "as mulheres" constituíssem um sujeito homogêneo, especialmente no diálogo entre Kimberlé Crenshaw, Carla Akotirene e o feminismo negro brasileiro. No quarto movimento, desloca-se a pergunta da inclusão para a transformação: não apenas quem está presente na ordem constitucional, mas quem pode falar, ser ouvido e participar da própria produção do sentido constitucional. Aqui, Thula Pires e Flávia Biroli parecem particularmente importantes. E, finalmente, indaga-se que concepção de sujeito, ou aqui melhor seria dizer sujeita, pode emergir desse percurso. É aí que o cuidado aparece como um fundamento interessante para o constitucionalismo feminista.

660 PIRES, Thula. Direitos humanos e Améfrica Ladina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. *LASA Forum*, Pittsburgh, v. 50, n. 3, p. 69-74, 2019.

1. O SUJEITO UNIVERSAL DE DIREITOS E A FALSA NEUTRALIDADE DO "TODOS"

Começa-se, então, pela pergunta mais elementar do constitucionalismo: quem é o sujeito dos direitos? A resposta constitucional parece evidente. Os direitos pertencem a todas as pessoas.

Uma das contribuições mais importantes do constitucionalismo feminista é desconfiar daquilo que aparece como evidente, natural ou neutro. Não para negar a universalidade dos direitos. Ao contrário, para levá-la realmente a sério. Há uma diferença decisiva entre afirmar que os direitos pertencem a todos e perguntar quem foi historicamente reconhecido dentro desse "todos".

O constitucionalismo moderno construiu a figura de um sujeito abstrato, racional, autônomo e independente. Um indivíduo aparentemente destituído de corpo, raça, sexo, localização social, relações familiares ou responsabilidades de cuidado. O problema é que esse sujeito jamais foi verdadeiramente desencarnado. Como ensina Christine Peter o neutro é masculino.[661] Historicamente, esse sujeito referia-se à experiência masculina, branca, proprietária, heterossexual, sem deficiência e, sobretudo, de alguém que podia apresentar-se como autônomo porque outras pessoas asseguravam as condições materiais de sua autonomia, inclusive realizando o trabalho cotidiano de cuidado.

A tese de Christine Peter é a de que as premissas do constitucionalismo contemporâneo clássico se revelam inadequadas e insuficientes justamente porque erigem apenas uma parcela da humanidade em centro e referência de universalidade; efeito daquilo que os estudos de gênero nomeiam masculinidade hegemônica. O que se propõe, em resposta, não é um discurso paralelo ao da dogmática,

661 SILVA, Christine Oliveira Peter da. Por uma dogmática constitucional feminista. *Suprema*: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 151-189, jul./dez. 2021. Ver também FACHIN, Melina Girardi; SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz (coord.). *Constitucionalismo feminista*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. v. 1.

mas uma releitura da própria dogmática constitucional a partir da voz, da intelectualidade e da experiência das mulheres.

O ponto merece ênfase. A crítica feminista não comparece aqui como filosofia política que pairaria sobre o direito posto. Ela comparece como dogmática, isto é, como pensamento voltado à decidibilidade dos conflitos constitucionais. É uma crítica que se dispõe a ser cobrada no terreno em que o constitucionalismo efetivamente decide.

Convém, ainda, precisar o sentido da expressão masculinidade hegemônica, sob pena de se ler o argumento em chave essencialista. Não se trata de atribuir a homens concretos responsabilidade individual por uma estrutura, nem de descrever o comportamento estatisticamente majoritário de qualquer grupo. Trata-se de um modelo normativo de masculinidade que ocupa posição de referência e em relação ao qual todas as demais posições -- inclusive outras masculinidades -- são hierarquizadas.[662] O sujeito constitucional abstrato é a tradução jurídica desse modelo. E é aqui que a afirmação de que o neutro é masculino deixa de ser metáfora e pode ser lida no texto da própria lei.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, teve seu título tomado literalmente, o que levou Olympe de Gouges a redigir, dois anos depois, a Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã; e a ser guilhotinada.[663] A história do constitucionalismo moderno registra, portanto, não apenas a exclusão, mas também a punição de quem a nomeou.

Carole Pateman ofereceu a formulação teórica dessa operação ao sustentar que o contrato social, tal como narrado pela tradição liberal, pressupõe um contrato sexual que permanece silenciado já que a esfera pública dos indivíduos livres e iguais constitui-se sobre uma esfera privada previamente organizada por relações de

662 CONNELL, Robert W.; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 241-282, abr. 2013.

663 SILVA, Christine Oliveira Peter da, op. cit. DOI: https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a67.

subordinação.[664] O indivíduo do contrato pode comparecer como abstrato precisamente porque o trabalho de reprodução cotidiana da vida foi deslocado para fora do campo de visão do pacto. É este deslocamento que explica o silêncio do constitucionalismo clássico a respeito do cuidado. Não se trata de tema que o direito constitucional simplesmente ainda não houvesse alcançado. Trata-se de condição de possibilidade de seu próprio sujeito. Voltar-se-á a esse ponto no quinto movimento.

O problema do sujeito universal não é propriamente que ele seja universal. O problema é uma experiência particular ter sido apresentada como se fosse universal, enquanto todas as demais precisaram aparecer juridicamente como diferença. Um homem branco não precisou historicamente chegar ao espaço público reivindicando o reconhecimento de sua identidade enquanto homem branco. Ele pôde comparecer simplesmente como cidadão. O universal permaneceu aparentemente sem adjetivos. Os adjetivos ficaram para os outros, ou melhor, para as outras.

É exatamente aqui que a questão da identidade encontra a questão da alteridade. Porque o universal não se constitui sozinho. Ele também é produzido pela definição daquilo que dele difere. E o constitucionalismo feminista permite, então, inverter a pergunta: não apenas quem é o outro, mas quem teve/tem o poder de definir o outro/as outras.

2. IDENTIDADE E ALTERIDADE EM PERSPECTIVA AMEFRICANA

A formulação de Simone de Beauvoir sobre a mulher como o Outro é incontornável na história do pensamento feminista.[665] Mas, para pensar a experiência brasileira e latino-americana, não se pode

664 PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

665 BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. 2 v.

compreendê-la apenas a partir da diferença sexual. Ela foi construída na articulação entre colonialismo, raça, gênero, classe, território e epistemologia.

Aqui, a contribuição de Lélia Gonzalez é particularmente poderosa, porque ela não se limita a acrescentar a raça a uma teoria previamente formulada sobre gênero; ela desloca o próprio lugar a partir do qual se pensam identidade, diferença e pertencimento.

Ao propor a categoria político-cultural da amefricanidade, Lélia Gonzalez recoloca no centro aquilo que a narrativa colonial tornou periférico, qual seja, as experiências ameríndias e africanas constitutivas das sociedades latino-americanas. E sua noção de "racismo por denegação" é especialmente fértil para o direito justamente porque mostra a convivência entre uma linguagem formal de igualdade e estruturas profundas de hierarquização racial[666].

O problema não é apenas perguntar quem foi excluído do sujeito universal formulado pelas revoluções liberais europeias, mas por que se continua a utilizar esse sujeito como referência normativa para pensar experiências constitucionais construídas sobre escravidão, colonialismo e expropriação territorial.

É aqui que a obra de Thula Pires[667] produz um deslocamento extraordinariamente fecundo porque desloca as perguntas. Não é apenas como incluímos o outro? É também, se sobretudo, a pergunta

666 GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988; GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Organização de Flavia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. Sobre a fecundidade analítica da noção de racismo por denegação, ver VINUTO, Juliana. Contribuições de Lélia Gonzalez aos estudos sociológicos sobre controle social e punição no Brasil. *Civitas*: revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 22, e40428, 2022. DOI: https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.40428. Sobre a incorporação das categorias gonzalianas ao campo jurídico brasileiro, ver DRUMMOND, Julia dos Santos; PINHEIRO, Luciano Santana. Do negro-vida ao pretuguês: contribuições do pensamento social brasileiro negro para o Direito. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 20, e2409, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/2317-6172202409.

667 PIRES, Thula. Direitos humanos e Améfrica Ladina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. *LASA Forum*, Pittsburgh, v. 50, n. 3, p. 69-74, 2019; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Racializando o debate sobre direitos humanos. *Sur*: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

de quem definiu quem era o outro? Vale demorar-se um pouco nessa contribuição, porque ela não se esgota em uma denúncia de exclusão.

Thula Pires recupera de Frantz Fanon o par conceitual zona do ser e zona do não-ser para explicitar o modo pelo qual o projeto moderno-colonial organizou as relações intersubjetivas e institucionais que sustentam a colonialidade do poder.[668] A raça, nesta leitura, não é atributo que se acrescenta a sujeitos previamente constituídos: é o dispositivo que separa o humano do não humano e que fixa, como padrão de humanidade, o perfil do sujeito soberano (homem, branco, cis-heterossexual, cristão, proprietário, sem deficiência, entre outros) Observe-se a coincidência entre esse perfil e o sujeito abstrato descrito no primeiro movimento; o que não é por acaso. É o mesmo sujeito, descrito a partir de dois pontos de observação distintos. O que a leitura amefricana acrescenta é que a afirmação do não-ser não é um resíduo do sistema, mas condição de possibilidade da humanidade reconhecida na zona do ser.

Daí decorre uma consequência decisiva para o direito constitucional. Se a produção constitucional é elaborada a partir da experiência da zona do ser, ela é estruturalmente incapaz de oferecer resposta adequada às violências produzidas sobre a zona do não-ser. Tais violências acabam traduzidas nas únicas categorias que o sistema dispõe: inefetividade, violação pontual, falha de implementação. Nomeia-se como defeito de aplicação aquilo que é efeito de desenho. Este ponto é particularmente incômodo para a teoria constitucional.

A promessa de proteção universal pode operar como aquilo que Thula Pires nomeia proteção ilusória, pois um discurso que anuncia alcance geral enquanto preserva intactas as estruturas que determinam quem é efetivamente alcançado. E, no caso brasileiro, essa promessa conviveu longamente com o mito da democracia racial, o que esvaziou justamente a força do vocabulário dos direitos para o enfrentamento da desigualdade racial.

668 FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008. A mobilização do par conceitual para o debate jurídico brasileiro é desenvolvida em PIRES, Thula, op. cit., p. 70.

Há ainda um elemento de história constitucional que não se pode contornar. A autoimagem do constitucionalismo brasileiro foi construída tomando as revoluções francesa e estadunidense como marco fundador e negando a influência real do haitianismo nos processos constituintes brasileiros.[669] Elegeu-se como realidade a ser negada o Antigo Regime europeu, um problema exógeno, e se manteve de pé as estruturas coloniais e escravistas que efetivamente organizavam a vida por aqui. A gramática constitucional herdada foi desenhada para resolver um conflito alheio. É por isso que, em pretuguês, não se disputa a possibilidade de ser incluído, sempre de maneira controlada, na noção de sujeito de direito que já está posta; disputa-se a produção do direito, do Estado e da política desde a zona do não-ser e nos seus próprios termos.[670]

Aí reside toda a diferença entre uma agenda de inclusão e uma agenda de transformação -- e é ela que organizará o quarto movimento deste texto. Quem teve autoridade para produzir as categorias por meio das quais humanidade, cidadania, liberdade e igualdade seriam reconhecidas? Quem produziu a gramática constitucional? E que experiências tiveram de ser traduzidas para caber nessa gramática?

O outro é produzido por relações de poder. O direito constitucional participa dessa produção quando define quais experiências são normais e quais são excepcionais; quais saberes são jurídicos e quais são apenas testemunhos; quais formas de família são centrais e quais demandam proteção específica; quais sujeitos são presumidos competentes e quais precisam demonstrar competência; quais vozes comparecem como autoridade e quais comparecem apenas como experiência.

É por isso que o constitucionalismo feminista não pode apenas reivindicar inclusão. Ele precisa também disputar a própria arquitetura das categorias que organizam pertencimento e diferença.

669 QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro*: a experiência constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

670 PIRES, Thula, op. cit., p. 71.

3. O RISCO DE UMA NOVA ABSTRAÇÃO: INTERSECCIONALIDADE E FEMINISMO NEGRO BRASILEIRO

Mas esse deslocamento coloca o constitucionalismo contemporâneo diante de outro problema. Se se critica o constitucionalismo por ter transformado uma experiência particular em sujeito universal, não se pode responder fazendo a mesma coisa com a categoria "mulher". Não existe uma experiência feminina universal. Este ponto é fundamental porque o próprio feminismo precisou confrontar seus silêncios internos.

A interseccionalidade formulada por Kimberlé Crenshaw tornou-se uma ferramenta decisiva para demonstrar como estruturas jurídicas organizadas a partir de eixos únicos de discriminação podem tornar determinadas experiências literalmente ilegíveis.[671] A interseccionalidade aparece justamente como recusa da ideia de que vulnerabilidades simplesmente se somam; elas interagem e produzem formas específicas de subordinação.

Mas é importante fazer também aqui um deslocamento epistemológico. O conceito jurídico de interseccionalidade foi formulado e nomeado por Crenshaw, mas as perguntas que ele expressa não eram estranhas ao feminismo negro brasileiro. Lélia Gonzalez já pensava conjuntamente gênero, raça e classe; Beatriz Nascimento interrogava as experiências históricas das mulheres negras; Sueli Carneiro demonstrou a necessidade de enegrecer o feminismo; e Carla Akotirene, ao trazer a interseccionalidade para o centro do debate feminista brasileiro contemporâneo, insiste justamente contra a transformação de um feminismo global e hegemônico em medida única das experiências de opressão.[672]

---

671 CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

672 AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais). Ver ainda GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*, op. cit.; CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA

Quando se diz "mulheres", é necessário imediatamente perguntar: quais mulheres? A categoria "mulher", se empregada abstratamente, pode invisibilizar aquelas que enfrentam formas mais intensas e específicas de exclusão. E talvez exista aqui uma contribuição especialmente relevante para a discussão sobre identidade. Uma política emancipatória precisa das identidades, pois tornam visíveis experiências que a abstração apagou, permitem nomear discriminações e constituem sujeitos políticos capazes de reivindicar direitos.

O desafio é utilizá-las para tornar visíveis relações de poder sem convertê-las em essências fixas capazes de definir antecipadamente quem uma pessoa é e quais experiências pode viver. O constitucionalismo feminista que aqui interessa é, portanto, um constitucionalismo situado, mas não essencialista; atento às identidades, mas consciente de suas fronteiras; comprometido com a diferença, mas contrário à transformação da diferença em hierarquia.

Situado não quer dizer subjetivo. Donna Haraway mostrou que a objetividade não está na visão de lugar nenhum, mas em saberes localizados, destarte, quem declara a própria posição pode ser chamado a prestar contas; quem afirma não ter posição, não.[673] O sujeito abstrato do primeiro movimento é a versão jurídica desta recusa, por outro lado, um constitucionalismo situado não abandona a universalidade, mas exige que quem fala em nome dela diga de onde fala.

Não essencialista também tem formulação precisa. Iris Marion Young propõe pensar as mulheres não como grupo, definido por atributos comuns, mas um coletivo constituído pela relação com as mesmas estruturas materiais. Pertencer não exige experiência

EMPREENDIMENTOS SOCIAIS; TAKANO CIDADANIA (org.). *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano, 2003. p. 49-58; e NASCIMENTO, Beatriz. *Uma história feita por mãos negras*: relações raciais, quilombos e movimentos. Organização de Alex Ratts. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

673 HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Tradução de Mariza Corrêa. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 5, p. 7-41, 1995.

semelhante nem consciência compartilhada. Quando o direito diz "mulheres", pode estar nomeando uma posição, e não uma natureza.[674]

Reconhecer uma identidade para protegê-la pode reforçar a diferenciação que a subordina; daí a distinção entre remédios afirmativos, que corrigem resultados sem tocar na estrutura, e remédios transformativos, que atuam sobre ela.[675] Diante de um enunciado que mobilize categorias identitárias, a pergunta constitucional não é se ela reconhece uma identidade, mas se desloca ou consolida a estrutura que produziu aquela identidade (*aquelas sujeitas*) como posição subordinada. Mas essa pergunta ainda é feita de fora; alguém examina a estrutura e decide se a medida a desloca ou a consolida -- e esse alguém ocupa, ele próprio, uma posição. O problema desloca-se, então, da categoria para o procedimento, pois não basta saber qual critério aplicar, é preciso perguntar quem o aplica e quem participou de sua formulação.

4. DA INCLUSÃO À TRANSFORMAÇÃO: QUEM PARTICIPA DA PRODUÇÃO DO CONSTITUCIONAL

Chega-se, então, ao quarto movimento. Não é suficiente perguntar quem está incluído na Constituição, faz-se mister indagar quem participa da produção do constitucional. Porque representação constitucional não significa apenas constar como titular de direitos. Também significa poder participar da definição do significado desses direitos, da identificação das violações que importam e das prioridades públicas que merecem resposta institucional.

Isso exige modificar não apenas o conteúdo das normas, mas também as práticas institucionais, as fontes, os processos, a academia

674 YOUNG, Iris Marion. Gender as seriality: thinking about women as a social collective. *Signs*: Journal of Women in Culture and Society, Chicago, v. 19, n. 3, p. 713-738, 1994.

675 FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje*: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 245-282.

e a própria maneira de reconhecer autoridade jurídica. A participação democrática na construção constitucional não acontece no vazio. Participar exige tempo. Exige renda. Exige redes. Exige segurança. Exige disponibilidade. Exige que alguém possa deixar sua casa, ocupar um espaço público, formular demandas, disputar uma eleição, frequentar uma associação, estudar ou simplesmente ter tempo para pensar politicamente sua própria experiência.

A organização social do cuidado e a divisão sexual do trabalho influenciam diretamente o acesso a recursos e às possibilidades de participação política. Em outras palavras, desigualdades que parecem pertencer ao espaço privado interferem diretamente em quem consegue aparecer e agir no espaço público.[676]

Uma instituição pode formalmente reconhecer alguém como sujeito de direitos e, ao mesmo tempo, tratá-la permanentemente como objeto de conhecimento institucional. Pode permitir que fale e não reconhecer autoridade em sua fala. Pode reconhecer mulheres como cidadãs plenas e continuar organizando a política a partir de uma distribuição do tempo e do cuidado que torna sua participação muito mais onerosa. Quem dispõe das condições materiais para transformar presença em voz e voz em poder político?

Por isso, a transformação constitucional exige mais do que inclusão. Exige redistribuir autoridade. Autoridade para disputar o próprio significado da Constituição. Iris Marion Young enuncia que há uma exclusão externa, que mantém pessoas fora dos espaços de decisão, e uma exclusão interna, que as admite formalmente, mas organiza a deliberação de modo que suas contribuições não pesem. A primeira o direito aprendeu a enxergar; a segunda, quase não.[677]

Miranda Fricker nomeou a face epistêmica do mesmo fenômeno. Na injustiça testemunhal, um preconceito identitário faz com que se atribua a alguém menos credibilidade do que sua fala mereceria; a

676 BIROLI, Flávia. Responsabilidades, cuidado e democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 18, p. 81-117, set./dez. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-335220151804.

677 YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

pessoa é ouvida, mas descontada. Na injustiça hermenêutica, faltam à própria coletividade os conceitos que permitiriam nomear uma experiência, de modo que quem a vive não consegue torná-la inteligível nem para si mesma.[678]

O direito brasileiro já produziu uma resposta institucional a esse diagnóstico, ainda que não o formule nesses termos. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021 e transformado em diretriz obrigatória para todo o Poder Judiciário pela Resolução CNJ 492/2023[679], opera exatamente sobre as duas faces descritas por Fricker. Contra a injustiça testemunhal, orienta a magistratura a identificar os estereótipos que interferem na valoração da prova e na atribuição de credibilidade. Isto equivale a converter em dever de ofício aquilo que Fricker descreve como virtude epistêmica de quem ouve, ao corrigir, em si mesmo, o efeito do preconceito sobre a própria percepção. Contra a injustiça hermenêutica, fornece as categorias que permitem nomear, no vocabulário decisório, experiências que até então não tinham nome.

É um avanço considerável, e convém medir com precisão o que ele alcança. O Protocolo atua sobre quem ouve, não sobre quem participa da produção da norma, corrige a recepção, não a autoria. Melhora as condições em que uma fala é avaliada; não altera, por si só, a distribuição de quem define, antes do julgamento, o que é um caso, o que é uma prova e o que é um dano juridicamente relevante.

É aqui que inclusão e autoridade se separam. Incluir é conferir presença, e presença é condição necessária, mas insuficiente. Uma ordem constitucional pode ampliar indefinidamente o rol de quem comparece sem alterar em nada a distribuição de quem é levado a sério.

678 FRICKER, Miranda. *Epistemic injustice*: power and the ethics of knowing. Oxford: Oxford University Press, 2007.

679 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília, DF: CNJ, 2021; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 492, de 17 de março de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico do CNJ*, Brasília, DF, n. 53, p. 2-4, 20 mar. 2023.

5. CUIDADO E INTERDEPENDÊNCIA: POR UMA SUJEITA DE DIREITOS

Finalmente, aporta-se ao quinto movimento. Depois de criticar o sujeito abstrato e universal; depois de mostrar como identidade e alteridade são produzidas por relações históricas de poder; depois de rejeitar a ideia de uma mulher universal; depois de perguntar quem pode produzir o sentido constitucional, sobra a questão: que sujeito, ou melhor, que sujeita se coloca no lugar daquele indivíduo autônomo, racional e autossuficiente que estava no centro do constitucionalismo liberal?

A resposta começa justamente pela recusa da tentação de respondê-la com um novo modelo fechado. Não se trata de substituir o antigo sujeito universal por outro sujeito ideal. Precisa-se, antes, reconhecer aquilo que a velha abstração deliberadamente ocultou.

A primeira dessas dimensões é a interdependência. É aqui que o cuidado se revela categoria constitucional particularmente transformadora. O cuidado revela que nenhuma pessoa é permanentemente autossuficiente. Mesmo nos períodos em que as pessoas se consideram plenamente autônomas, a autonomia depende de uma infraestrutura cotidiana de relações, serviços, trabalho, afeto e cuidado. O problema é que essa infraestrutura foi historicamente invisibilizada porque o cuidado foi colocado no espaço privado, associado à família e atribuído desproporcionalmente às mulheres.

Essa invisibilização tem efeitos profundos e modifica a própria compreensão constitucional de liberdade, igualdade e democracia. É nesse ponto que o Parecer Consultivo 31 de 2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos assume uma importância extraordinária.[680] A Corte reconheceu o cuidado como um direito humano autônomo e inaugurou uma alteração na imaginação constitucional dos sujeitos de direito. Reconhecer um direito a receber cuidado significa reconhecer

680 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *O conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos*. Parecer Consultivo OC-31/25. Julgado em 12 de junho de 2025. Série A, n. 31. Solicitado pela República Argentina.

a dependência sem transformar dependência em inferioridade. Reconhecer um direito a cuidar significa que quem cuida não deixa, por isso, de ser sujeita de direitos. E reconhecer o autocuidado significa afirmar que quem cuida também não pode desaparecer na relação de cuidado; permanece sujeito de si, titular de autonomia sobre o próprio corpo, seus projetos de vida e suas escolhas mais íntimas, dimensão que se projeta, por exemplo, sobre os direitos sexuais e reprodutivos.

Convém explicitar o alcance do que a Corte decidiu, porque ele é bastante mais amplo do que a fórmula do reconhecimento sugere. O Tribunal interamericano partiu da constatação de que o cuidado constitui necessidade básica, inescapável e universal, da qual dependem tanto a existência da vida humana quanto o funcionamento da vida em sociedade. A partir de interpretação sistemática, evolutiva e *pro personae* de diversos direitos consagrados na Convenção Americana -- e também dos direitos reconhecidos na Declaração Americana e na Carta da Organização dos Estados Americanos --, concluiu pela existência de um direito autônomo ao cuidado, cujo fundamento repousa nos princípios da corresponsabilidade social e familiar, da solidariedade e da igualdade e não discriminação.[681]

O cuidado deixa de ser tratado como circunstância de fato que o direito eventualmente disciplina (no direito de família, na previdência, na legislação trabalhista) e passa a constituir posição jurídica subjetiva, com titular determinado, conteúdo definido e correspondentes deveres estatais de respeitar, garantir e adotar medidas legislativas e de outra natureza para sua plena eficácia. Neste sentido, a definição que a Corte conferiu ao conteúdo desse direito como o direito de toda pessoa a contar com o tempo, os espaços e os recursos necessários para prestar, receber ou procurar-se condições que assegurem seu bem-estar integral ou o de outras pessoas, permitindo-lhes desenvolver livremente seus projetos de vida, conforme suas capacidades e etapa vital.

681 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit. O parecer identifica três dimensões básicas do direito: ser cuidado, cuidar e autocuidado.

Tempo, espaços e recursos. Foi precisamente essa a enumeração apresentada no movimento anterior ao perguntar quem dispõe das condições materiais para transformar presença em voz. Aquilo que era, até aqui, constatação sociológica sobre os limites concretos da participação política adquire estatuto de conteúdo normativo de um direito humano.

A Corte também não tratou a desigualdade na distribuição do cuidado como dado natural. Constatou que, em razão de estereótipos negativos de gênero e de padrões socioculturais de conduta, o trabalho de cuidado não remunerado recai principalmente sobre as mulheres, que o desempenham em proporção três vezes superior à dos homens, e que essa distribuição desigual obstaculiza o exercício, em condições de igualdade, dos direitos ao trabalho, à seguridade social e à educação de mulheres, meninas e adolescentes. Registrou, ainda, que esse trabalho representa contribuição significativa ao produto interno bruto dos países e permanece, salvo exceções, invisibilizado.[682]

Duas consequências são especialmente relevantes. A primeira é que o dever estatal não se esgota em prestações materiais. A Corte determinou que os Estados adotem medidas para reverter os estereótipos que produzem aquela distribuição desigual. Trata-se, portanto, de obrigação dirigida também ao imaginário social, e não apenas ao orçamento público. A segunda é que o cuidado foi qualificado como trabalho protegido pela Convenção Americana. Daí decorre a garantia progressiva, para quem cuida de forma remunerada, dos mesmos direitos assegurados a qualquer trabalhador, e, para quem cuida sem remuneração, de um conjunto mínimo de garantias de seguridade social voltadas a assegurar sua saúde, sua dignidade e seu autocuidado.

Reconhecer o cuidado como trabalho é, no fundo, desfazer a operação descrita no início deste movimento. Aquela infraestrutura cotidiana que sustentava a autonomia do sujeito liberal, permanecendo

682 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit.

fora do campo de visão do direito, volta a ser visível -- e volta a ser visível como trabalho, e não como afeto, vocação ou destino.

E é aqui que Joan Tronto oferece uma gramática especialmente interessante. Tronto pensa o cuidado em cinco dimensões ou momentos articulados. Primeiro, *caring about*: perceber que existe uma necessidade de cuidado, o que exige atenção. Depois, *taking care of*: assumir responsabilidade diante daquela necessidade. Em seguida, *caregiving*: efetivamente realizar o cuidado, o que exige competência. Depois, *care-receiving*: observar a resposta daquele que recebe o cuidado, o que demanda responsividade. E, por fim, *caring with*: cuidar com dimensão que Tronto acrescenta para pensar o cuidado democraticamente e que se relaciona à solidariedade, à justiça e à distribuição coletiva das responsabilidades de cuidado.[683]

Essas cinco dimensões podem ser lidas também como uma provocação ao constitucionalismo. Uma Constituição que cuida precisa, primeiro, ver. Precisa desenvolver atenção institucional para necessidades e sujeitas que historicamente permaneceram invisíveis. No plano institucional, essa atenção possui tradução concreta e verificável. Ela depende da produção de dados desagregados por sexo, raça e território; de pesquisas de uso do tempo capazes de mensurar o trabalho não remunerado; e de avaliações de impacto legislativo que perguntem, antes da aprovação de uma norma, sobre quem recairão os seus custos. Sem esse instrumental, a atenção constitucional permanece mera disposição de espírito -- e disposições de espírito não vinculam ninguém.

Mas enxergar não basta. É preciso assumir responsabilidade. Violações estruturais não podem permanecer como fatalidades sociais diante das quais apenas se lamenta a existência. Também aqui o constitucionalismo dispõe de vocabulário próprio. O dever de garantia, a doutrina das violações estruturais e o reconhecimento de estados

683 TRONTO, Joan C. *Moral boundaries*: a political argument for an ethic of care. New York: Routledge, 1993; TRONTO, Joan C. *Caring democracy*: markets, equality, and justice. New York: New York University Press, 2013. A dimensão do *caring with* é desenvolvida sobretudo nesta última obra.

de coisas inconstitucionais são formas de afirmar que determinados resultados são imputáveis ao desenho institucional, e não ao acaso. A Corte Interamericana caminhou nessa direção ao assentar o princípio da corresponsabilidade: o cuidado não pode ser tacitamente delegado à família e, dentro dela, às mulheres, nem transferido ao mercado, como se a capacidade de pagar por ele constituísse critério legítimo de acesso.

Também não basta assumir responsabilidade abstratamente. É preciso ter competência institucional para agir, produzir políticas, orçamento, procedimentos e estruturas capazes de concretizar direitos. Competência, nesse registro, é questão orçamentária antes de ser questão retórica. Orçamento sensível a gênero, serviços públicos de cuidado com cobertura e qualidade, carreiras estruturadas para quem cuida de forma remunerada: é disso que se trata. E é também aqui que se revela o limite da atuação jurisdicional isolada, porque a competência para agir distribui-se entre funções estatais que precisam operar de modo coordenado, sob pena de o reconhecimento do direito esgotar-se na sua declaração.

E é necessário, ainda, ouvir a resposta daqueles a quem se destinam essas políticas. O sujeito não pode ser convertido em objeto passivo da proteção. A responsividade também tem tradução processual. Audiências públicas, *amici curiae*, consultas prévias e mecanismos de participação na formulação e na avaliação de políticas são os procedimentos que decidem se as destinatárias comparecem como fontes de conhecimento ou apenas como objeto de diagnóstico. O próprio processo consultivo que resultou no Parecer 31 é ilustrativo já que foram 129 observações escritas apresentadas por 267 atores, entre Estados, organismos internacionais, comunidades, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e pessoas a título individual.[684] A forma de produção da decisão é parte de seu conteúdo.

684 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit. O procedimento consultivo recebeu 129 observações escritas apresentadas por 267 atores, tendo sido o segundo mais participativo da história do Tribunal.

Finalmente, o *caring with* conduz ao terreno propriamente democrático. O cuidado passa a ser compreendido como parte de uma responsabilidade compartilhada pela sustentação de uma sociedade comum. E o *caring with* reencontra, no plano institucional, a pergunta do quarto movimento. A corresponsabilidade afirmada pela Corte distribui-se entre Estado, mercado, comunidade e famílias, o que equivale a dizer que a sustentação da vida comum não é encargo privado de quem, historicamente, não teve a possibilidade de recusá-lo.

Talvez seja justamente aí que cuidado e alteridade se encontrem de uma maneira particularmente potente já que cuidar democraticamente exige atenção ao outro enquanto outro.

CONCLUSÃO

E então retorna-se à pergunta inicial sobre quem é o sujeito dos direitos no constitucionalismo contemporâneo? Após o excurso teórico aqui empreendido segue-se com a única resposta constitucionalmente possível, qual seja, todas as pessoas. Mas, depois deste percurso, é possível perceber que essa resposta está muito longe de encerrar a questão.

Três conclusões, ao menos, parecem firmadas.

A primeira é que o universal não foi falsificado por suas exclusões; foi constituído por elas. O sujeito abstrato do constitucionalismo moderno não é uma forma vazia que se tenha deixado de preencher, mas uma experiência particular que adquiriu a forma do universal e, ao fazê-lo, converteu todas as demais em diferença. Daí não decorre o abandono da universalidade, e sim uma exigência distinta, qual seja, que ela deixe de comparecer como ponto de partida e passe a ser tratada como construção sempre inacabada, cujas condições de produção devem permanecer visíveis e disputáveis.

A segunda é que a alteridade não é atributo de quem é reconhecido como outro, mas efeito do poder de definir. Ninguém é diferente em si; é diferente em relação a um padrão que alguém teve autoridade

para fixar. Por isso a pergunta constitucional relevante não recai sobre o que alguém é, mas sobre a estrutura que produziu aquele lugar como lugar subordinado e, por consequência, as categorias identitárias do direito hão de ser lidas como descrições de posição, jamais como enunciados sobre natureza.

A terceira é que a autonomia nunca foi propriedade do indivíduo. É realização relacional, sustentada cotidianamente por trabalho, tempo e cuidado de outras pessoas, e o constitucionalismo moderno só pôde tomá-la por atributo porque manteve essa sustentação fora de seu campo de visão. A interdependência, portanto, não é exceção à condição de sujeito de direitos nem estágio transitório de vulnerabilidade; é o seu modo ordinário de existência. Uma ordem constitucional que leve a autonomia a sério precisa responder por aquilo que a produz.

Nada disso propõe um novo modelo fechado de sujeito, e é importante dizê-lo. Substituir uma abstração por outra seria repetir precisamente o erro que este texto procurou descrever. O que se propõe é mais modesto, mas nem por isso mesmo menos ambicioso: que a definição do sujeito permaneça aberta à disputa e que as condições dessa disputa sejam efetivamente distribuídas. Fica aberta a distância entre reconhecer e redistribuir. O Parecer Consultivo 31 afirma um direito; a organização social do cuidado permanece, no essencial, intacta. O Protocolo do Conselho Nacional de Justiça corrige a escuta; não altera quem define, antes do processo, o que merece ser ouvido. Esta distância é o problema seguinte, e ela não se resolve no plano em que este texto se moveu.

O constitucionalismo feminista convida a interrogar quem teve historicamente o poder de falar em nome do universal e a reconstruir a universalidade a partir das experiências que ela própria deixou à margem. Que constitucionalismo é capaz de reconhecer alguém como sujeito sem exigir que essa pessoa deixe parte de sua identidade do lado de fora?

O constitucionalismo cumpre verdadeiramente sua promessa universal não quando consegue finalmente fazer todas as pessoas

caberem em um sujeito que já estava pronto, mas quando todas as pessoas podem participar da construção do que significa ser sujeito de direitos. Talvez seja essa a passagem decisiva de um constitucionalismo que define quem pode ser sujeito para um constitucionalismo no qual as próprias sujeitas participam da definição.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

BARTLETT, Katharine T. Feminist legal methods. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 103, n. 4, p. 829-888, 1990.

BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. 2 v.

BIROLI, Flávia. Responsabilidades, cuidado e democracia. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 18, p. 81-117, set./dez. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-335220151804.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 492, de 17 de março de 2023. *Diário da Justiça Eletrônico do CNJ*, Brasília, DF, n. 53, p. 2-4, 20 mar. 2023.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA EMPREENDIMENTOS SOCIAIS; TAKANO CIDADANIA (org.). *Racismos contemporâneos*. Rio de Janeiro: Takano, 2003. p. 49-58.

CHUEIRI, Vera Karam de. *Constituição radical*: percursos de constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Arraes, 2024.

CONNELL, Robert W.; MESSERSCHMIDT, James W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 241-282, abr. 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *O conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos*.

Parecer Consultivo OC-31/25. Julgado em 12 de junho de 2025. Série A, n. 31. Solicitado pela República Argentina.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex: a Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, Chicago, v. 1989, n. 1, p. 139-167, 1989.

DRUMMOND, Julia dos Santos; PINHEIRO, Luciano Santana. Do negro-vida ao pretuguês: contribuições do pensamento social brasileiro negro para o Direito. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 20, e2409, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/2317-6172202409.

FACHIN, Melina Girardi; SILVA, Christine Oliveira Peter da; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz (coord.). *Constitucionalismo feminista*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2021. v. 1.

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

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, Jessé (org.). *Democracia hoje*: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 245-282.

FRICKER, Miranda. *Epistemic injustice*: power and the ethics of knowing. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988.

GONZALEZ, Lélia. *Por um feminismo afro-latino-americano*: ensaios, intervenções e diálogos. Organização de Flavia Rios e Márcia Lima. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HARAWAY, Donna. Saberes localizados: a questão da ciência para o feminismo e o privilégio da perspectiva parcial. Tradução de Mariza Corrêa. *Cadernos Pagu,* Campinas, n. 5, p. 7-41, 1995.

NASCIMENTO, Beatriz. *Uma história feita por mãos negras*: relações raciais, quilombos e movimentos. Organização de Alex Ratts. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Tradução de Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PIRES, Thula. Direitos humanos e Améfrica Ladina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico. *LASA Forum*, Pittsburgh, v. 50, n. 3, p. 69-74, 2019.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Racializando o debate sobre direitos humanos. *Sur*: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico Negro*: a experiência constituinte de 1823 diante da Revolução Haitiana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. Por uma dogmática constitucional feminista. *Suprema*: Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 151-189, jul./dez. 2021. DOI: https://doi.org/10.53798/suprema.2021.v1.n2.a67.

TRONTO, Joan C. *Caring democracy*: markets, equality, and justice. New York: New York University Press, 2013.

TRONTO, Joan C. *Moral boundaries*: a political argument for an ethic of care. New York: Routledge, 1993.

VINUTO, Juliana. Contribuições de Lélia Gonzalez aos estudos sociológicos sobre controle social e punição no Brasil. *Civitas*: revista

de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 22, e40428, 2022. DOI: https://doi.org/10.15448/1984-7289.2022.1.40428.

YOUNG, Iris Marion. Gender as seriality: thinking about women as a social collective. *Signs*: Journal of Women in Culture and Society, Chicago, v. 19, n. 3, p. 713-738, 1994.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ACESSO COLETIVO DAS MULHERES À JUSTIÇA: DESIGUALDADES DE GÊNERO E MOBILIZAÇÃO DO DIREITO NO CASO RIO DOCE

Júlia Martins Amaral[685]
Thaís Amoroso Paschoal[686]

INTRODUÇÃO

A evolução nas discussões acerca do acesso à justiça possibilitou a superação de uma visão estritamente formal de acesso ao Poder Judiciário, reconhecendo a existência de uma perspectiva sociológica, bem como a necessidade de superação de determinadas barreiras para que a tutela jurisdicional adequada seja alcançada. Essas barreiras são potencializadas pelas desigualdades estruturais que dificultam o acesso a determinados grupos, especialmente dos mais vulnerabilizados. No âmbito do acesso coletivo de grupos vulneráveis, é possível compreender que o acesso novamente não se limita à existência de ações coletivas, mas engloba mecanismos de participação e mobilização social do direito.

Essa problemática assume contornos específicos quando analisada sob a perspectiva de gênero, uma vez que, embora as mulheres sofram frequentemente com violações que assumem uma dimensão coletiva, suas demandas acabam permanecendo invisíveis

685 Mestranda e Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca (SP). Bolsista de Mestrado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

686 Professora de Direito Processual Civil na Graduação em Direito e Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca (SP). Doutora e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Estadual de Londrina. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Assessora no Conselho Nacional de Justiça.

aos operadores do direito. Nesse sentido, a mobilização assume papel central para evidenciar a existência de situações de discriminação de gênero.

Postas estas premissas, tem-se como objetivo principal desta pesquisa investigar o acesso coletivo das mulheres à justiça a partir do estudo do caso Rio Doce. Busca-se compreender em que medida a tutela coletiva mostrou-se capaz de concretizar o acesso à justiça, orientando medidas reparatórias que sejam adequadas e reconheçam as demandas específicas das mulheres atingidas, bem como entender como se deu e a importância da participação e da mobilização social do direito realizada no caso para a concretização do direito fundamental de acesso.

Para tanto, utilizou-se uma abordagem multimetodológica, baseada no método de estudo de caso e dedutivo, desenvolvido mediante pesquisas bibliográficas e documentais. Inicialmente, o trabalho apresenta o caso objeto do estudo para, em seguida, trazer uma discussão acerca do que se entende como acesso coletivo das mulheres à justiça, assimilando a tutela coletiva e a mobilização social do direito.

1. PROBLEMA DE PESQUISA

O presente trabalho investiga o acesso coletivo das mulheres à justiça a partir do estudo do caso Rio Doce, buscando compreender como o acesso coletivo à justiça se concretiza por meio da atuação de atores coletivos na propositura de ações coletivas, mas, em especial, a dimensão do acesso coletivo a partir da perspectiva da mobilização do direito e da implementação de mecanismos processuais que permitam a participação direta das vítimas no processo.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho se apoia em uma análise multimetodológica. Em primeiro lugar, cumpre salientar que será aplicada a metodologia de estudo de caso, a qual compreende "[...] uma estratégia metodológica de construção de um objeto empírico muito bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias"[687].

Por conseguinte, para investigar o acesso coletivo das mulheres à justiça, o caso Rio Doce mostra-se adequado, auxiliando no fornecimento de respostas ao problema de pesquisa. Essa adequação decorre da existência de ação coletiva destinada especificamente à discussão acerca da concretização do direito de acesso às indenizações e reparações pelas atingidas e do reconhecimento da discriminação de gênero perpetrada ao longo do processo reparatório.

Como o caso supracitado abrange inúmeras ações coletivas, fez-se necessário restringir as unidades que seriam alvo de análise. Levando em consideração que as principais denúncias de dificuldade de acesso à reparação por parte das mulheres atingidas dizem respeito aos programas de recebimento de indenização decorrentes dos acordos coletivos celebrados, foram selecionadas as ações principais no âmbito das quais foram firmados o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC-Governança), quais sejam, as Ações Civis Públicas (ACPs) nº 1024354-89.2019.4.01.3800 e 1016756-84.2019.4.01.3800.

Como será melhor explicado quando da explanação do caso Rio Doce, as referidas ações coletivas foram desmembradas em eixos para a condução do cumprimento de sentença, cada qual recebendo numeração processual própria. Portanto, partindo da constatação de que as discriminações foram perpetradas, principalmente, no âmbito

687 MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. *In:* MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.

dos cadastros nos programas indenizatórios, o estudo limitou-se ao eixo 7 ("Cadastro e Indenizações"), o qual recebeu a numeração PJE 1000415-46.2020.4.01.3800.

Por fim, também integra a amostra estudada a ACP nº 6029634-39.2024.4.06.3800, que ficou conhecida como ACP Mulheres, e se propõe a tratar especificamente da discriminação de gênero e consequentemente das dificuldades que as mulheres atingidas enfrentaram e ainda enfrentam para conseguirem o reconhecimento dos danos sofridos e efetivamente acessarem a justiça, recebendo as indenizações e reparações devidas. Do mesmo modo, fez-se necessário o estudo da Petição nº 13.157/DF, no âmbito da qual foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) um novo acordo coletivo (Acordo de Repactuação), distinto do TTAC e do TAC-Governança, responsável pela extinção da ACP Mulheres sem resolução do mérito.

Delimitada a amostragem processual estudada, é importante salientar que foi realizado um levantamento de dados nos processos judiciais, analisando as petições, documentos, decisões judiciais, relatórios, manifestações, entre outros documentos juntados aos autos dos processos coletivos supracitados. Trata-se, portanto, de uma análise qualitativa da documentação encontrada (revisão documental), buscando "[...] compreender o *contexto* em que foram produzidos, os *autores* e seus discursos, a *qualidade das informações* apresentadas"[688], entre outros.

Para além disso, a pesquisa também utilizou da revisão bibliográfica, por meio da revisão do estado da arte, especialmente no âmbito do estudo da agenda de pesquisa sobre acesso à justiça e mobilização social do direito.

Outrossim, foram alvo de estudo os relatos das mulheres atingidas, obtidos através dos documentos anexados ao próprio processo judicial (como por exemplo nas manifestações das Defensorias Públicas), mantendo-se a anonimidade. Do mesmo modo, foram estudados os

688 ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. Pesquisas em processos judiciais. *In:* MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 275-320, grifos do autor.

relatórios elaborados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que possui atuação relevante no âmbito do caso Rio Doce, inclusive no que tange especificamente às mulheres atingidas, tendo desenvolvido pesquisas que explicitam as discriminações de gênero perpetradas ao longo dos processos coletivos[689]-[690]. Ademais, foi realizado levantamento no Banco de Narrativas desenvolvido pela FGV, no qual, de forma semelhante à pesquisa disponibilizada em bancos de jurisprudência de Tribunais, é possível pesquisar palavras-chave nos relatos colhidos pela Fundação[691]. Por último, também foram analisadas notícias divulgadas nas edições do Jornal A Sirene, jornal produzido, redigido e elaborado pela própria comunidade atingida.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. O CASO RIO DOCE: DESIGUALDADES DE GÊNERO E OS LIMITES DA ACP MULHERES

Em termos de contextualização, o caso Rio Doce se refere ao rompimento da barragem de Fundão, de propriedade da Samarco Mineração S.A., no município de Mariana, Estado de Minas Gerais, ocorrido em 5 de novembro de 2015. Apesar do evento ter ocorrido na localidade supramencionada, os seus efeitos e consequências não se restringiram àquele local, uma vez que a lama de rejeitos de minérios percorreu inúmeros quilômetros, atingindo os córregos de Fundão e

689 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **O Rompimento da Barragem de Fundão na Perspectiva das Mulheres Atingidas:** Uma Análise de Gênero. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a3a718f5-866f-44c8-b53a-88dee7c44233/content. Acesso em: 14 dez. 2025.

690 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/03f54bf4-46c7-4e00-86e1-422f804a3c2a/content. Acesso em: 24 jun. 2026.

691 O referido Banco de Narrativas pode ser acessado através do seguinte link: https://projetoriodoce.fgv.br/banco-de-narrativas.

Santarém, desaguando no Rio Doce e alcançando o Oceano Atlântico no distrito de Regência, em Linhares/Espírito Santo[692].

O desastre-crime ocasionou a morte de dezenove pessoas, além de ter deixado moradores de cerca de 230 municípios situados nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo sem água potável e privados de suas formas de sustento[693]. Os danos socioambientais e socioeconômicos foram inúmeros e ainda são sentidos pela população atingida até os dias de hoje.

Para fins do presente trabalho, é necessário compreender que os desastres socioambientais atingem de forma singular e diferenciada as mulheres. No caso do rompimento da barragem de Fundão, as mulheres atingidas sofreram com um aumento da carga de trabalho doméstico e de cuidado e, consequentemente, uma diminuição do tempo de trabalho remunerado, de lazer e de participação nos processos de tomada de decisão[694].

Outrossim, essa dificuldade de inclusão, representação e escuta das mulheres nos espaços de deliberação sobre acordos coletivos, medidas indenizatórias e programas socioambientais e socioeconômicos que seriam implementados pós-desastre faz com que os processos de consulta se mostrem inadequados e "[...] incapazes de contemplar as necessidades e opiniões" das mulheres atingidas[695]. Por conseguinte, as suas realidades e especificidades enquanto atingidas acabam por, muitas vezes, não serem levadas em consideração na elaboração dos programas reparatórios.

Como já mencionado anteriormente, foram firmados, no âmbito das ACPs principais, dois acordos coletivos, o TTAC e o TAC-Governança. Através do TTAC, foi criada uma Fundação, conhecida como Fundação

692 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Desastre da Barragem de Fundão:** caso Mariana. Brasília: CNJ; Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, 2021a, p. 11-12. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/ODS-11-Caso-Mariana-Barragens_17_06_21.pdf. Acesso em: 28 jun. 2026.

693 Ibid., p. 12.

694 FGV, 2019, op. cit., p. 22.

695 FGV, 2019, op. cit., p. 20.

Renova, para a qual foi atribuída a responsabilidade pela condução e gerência dos programas socioambientais e socioeconômicos criados, dentre os quais estão os programas indenizatórios, com especial destaque para o Programa de Indenização Mediada (PIM) e o Auxílio Financeiro Emergencial (AFE)[696].

Portanto, para que os atingidos pudessem acessar as indenizações, era necessária a realização de um cadastro prévio junto à Fundação Renova, como uma espécie de porta de entrada para as reparações e, consequentemente, para a concretização do acesso à justiça. No entanto, esse programa de cadastro acabou por se mostrar ineficiente e por construir mais uma barreira para que as mulheres atingidas possam ter seus direitos reconhecidos e concretizar o acesso à devida reparação pelos danos sofridos.

De fato, na condução dos cadastros, a Fundação acabou por assumir uma postura discriminatória ao colocar mulheres atingidas como dependentes de figuras masculinas (maridos, companheiros, pais), o que acarretou o recebimento de indenizações inferiores (porcentagens da indenização concedida ao titular do cadastro/"chefe da família"). Por conseguinte, as mulheres, apesar de corresponderem a cerca de metade da população atingida pelo rompimento, não foram entrevistadas pessoalmente quando da realização dos cadastros, o que implica no reconhecimento de que a maior parte das atingidas (61%)[697] teve sua declaração de danos (e sua história de luta e sofrimento) narrada por homens, e não por si mesmas.

Outrossim, é importante destacar que as mulheres assumem importante papel na constituição da renda familiar nas comunidades atingidas, seja através de empregos formais ou informais[698]. Contudo, especialmente quando se está diante de profissões costumeiramente atribuídas ao trabalho masculino, como por exemplo a pesca, as

696 Posteriormente, seria implementado um terceiro programa indenizatório, conhecido como Novel, novo sistema de indenização simplificado, no qual era previamente fixada uma matriz de danos por parte do Poder Judiciário e os atingidos poderiam optar pela adesão (ou não) a esse modelo de indenização.

697 FGV, 2022, op. cit., p. 42.

698 Ibid., p. 38.

atingidas foram categorizadas como assistentes e ajudantes, e não como pescadoras. Essa situação foi narrada por diversas mulheres à FGV:

> [...] Eles não querem reconhecer a mulher como trabalhadora. Eles não acreditam na capacidade da mulher pescar, na capacidade da mulher colher seu próprio fruto, tá lá plantando a sua própria plantação, eles não acreditam. Eu vejo na cara deles, que eles não querem reconhecer as mulheres[699].

Há também que se ressaltar que, mesmo quando reconhecidas, as indenizações concedidas a homens e mulheres pela realização do mesmo trabalho eram distintas, de forma que as atingidas receberam valores inferiores pelo exercício do mesmo labor[700]. A despeito dessas violações, os processos foram conduzidos à revelia dessa realidade, desconsiderando as especificidades de gênero e deixando de reconhecer as mulheres enquanto atingidas sendo que, mesmo quando fora elaborada uma matriz de danos pelo próprio Poder Judiciário, as demandas das mulheres somente foram contempladas no sentido de se reconhecer formalmente as lavadeiras e artesãs enquanto atingidas, sem qualquer menção à discriminação de gênero, que não foi abordada em qualquer decisão nos autos principais.

Isso não implica dizer que a situação das mulheres não tenha sido denunciada ao Judiciário. Ao contrário, já em 03 de março 2016, a Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (DPES), suscitando questão de ordem à homologação do primeiro TTAC, denuncia a ausência de participação dos atingidos na negociação coletiva. Ademais, colaciona alguns relatos colhidos dentro das comunidades atingidas, nos quais já é possível notar a maior dificuldade enfrentada pelas mulheres para fins de reconhecimento e recebimento das indenizações: algumas narram que já tiveram suas informações e

699 FGV, 2022, op. cit., p. 40.
700 Ibid., p. 42.

dados coletados pelas empresas, mas que não lhes foi concedido nenhum valor a título de auxílio; outras relatam que sequer chegaram a ser procuradas[701].

Inclusive, a ausência de participação das atingidas é um aspecto constantemente criticado e denunciado ao longo do processo reparatório. Quando da contratação das assessorias independentes, responsáveis por auxiliar os territórios atingidos nas negociações efetuadas com a Fundação Renova e as empresas rés, foram realizadas reuniões junto à comunidade atingida nas quais novamente questões atinentes à discriminação de gênero foram denunciadas e alvo de discussões coletivas, como a desconsideração do trabalho exercido pelas mulheres, o seu cadastramento como dependentes de figuras masculinas, a centralidade dos cadastros na pessoa de homens como "chefes de família", o não reconhecimento de determinadas profissões, especialmente informais, exercidas pelas mulheres, entre outras violações[702].

Para além disso, em relatórios desenvolvidos que se voltam ao estudo do programa de cadastro conduzido pela Fundação (como o produzido pela empresa Ramboll, contratada especificamente para tanto), também já se mencionava que o formulário adotado desconsiderava as diversas formas de constituição familiar, levando a uma maior vulnerabilização e invisibilização da mulher atingida[703]. Da mesma forma, o Comitê Interfederativo[704] (CIF) chegou a emitir

701 BELO HORIZONTE. Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6). 12ª Vara Federal Cível de Minas Gerais. **Ação Civil Pública nº 1024354-89.2024.4.01.3800/MG**. Belo Horizonte/MG: TRF6, 2024.

702 Belo Horizonte, 2024, op. cit., n.p.

703 Ibid.

704 Esse comitê foi criado pelo TTAC e ficou responsável por, entre outras atribuições, fiscalizar a atuação da Fundação Renova e o cumprimento dos programas socioeconômicos e socioambientais estipulados no acordo coletivo.

diversas notas técnicas (como as NTs nº 29/2018[705] e 32/2019[706]) nas quais a questão de gênero e a necessidade de se adotar uma postura mais inclusiva já era amplamente abordada, determinando o reconhecimento da atividade econômica desenvolvida pela mulher atingida de forma independente e estipulando que a Renova deveria possibilitar a revisão dos cadastros para que mulheres possam ser inseridas como impactadas principais.

A Defensoria Pública da União (DPU), DPES e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG) constituíram um Grupo Interdefensorial do Rio Doce (GIRD) e destacaram que é "[...] comum a colheita de relatos, por exemplo, de mulheres que tiveram negativa de cadastramento por já estarem 'incluídas' no cadastro do marido ou companheiro, ou porque sua atividade não era formalmente reconhecida, vide as artesãs"[707]. Outrossim, ressaltam a importância do Relatório Preliminar sobre a Situação da Mulher Atingida pelo Desastre do Rio Doce no Estado do Espírito Santo, o qual foi publicado em 2018 pela DPES e sintetiza as diversas violações de gênero já mencionadas no presente trabalho. Esse documento traz dados quantitativos nos quais é possível perceber que, dos 627 cadastros analisados que tiveram como conclusão a inexistência de dano (e consequentemente, o não reconhecimento e concessão de indenizações), mais da metade (345) eram referentes a mulheres.

Foi somente em junho de 2024 que se propôs uma ACP específica para discutir as violências físicas, psicológicas, econômicas, entre outras, cometidas pelas empresas rés e pela Fundação Renova em

705 COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial - CTOS. **Nota Técnica nº 029/2018/CTOS-CIF.** CIF: CTOS, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-OS/2018/cif-ct-os-nt-2018-29.pdf/@@download/file. Acesso em: 10 jan. 2026.

706 COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial - CTOS. **Nota Técnica nº 032/2019/CTOS-CIF.** CIF: CTOS, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-OS/2019/cif-ct-os-nt-2019-32.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

707 Belo Horizonte, 2024, op. cit., n.p.

face das atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão[708]. Essa ACP Mulheres (nº 6029634-39.2024.4.06.3800) foi proposta pela DPES, DPMG, DPU, Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) e Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES) e buscou justamente atribuir responsabilidade às empresas rés e à fundação por todos os atos discriminatórios praticados ao longo dos nove anos que sucederam ao desastre-crime, com especial destaque para a etapa de cadastramento supramencionada.

> Desde o início das atividades de cadastramento, ocorreram violações dos direitos das mulheres atingidas pela adoção de metodologias inadequadas, invisibilização da força de trabalho e renda das mulheres atingidas em todos os territórios e recusa em adotar medidas efetivas para solucionar as contínuas denúncias e elementos técnicos que identificaram violações e obstaculização do acesso a direitos[709].

Com isso, foi proferida decisão interlocutória na qual se reconheceu a inconstitucionalidade do programa de cadastro conduzido pela Fundação Renova, posto que o mesmo possibilitou a retirada da autonomia e independência de pessoas plenamente capazes (mulheres) ao vinculá-las como dependentes de chefes de família, majoritariamente homens[710]. O pronunciamento judicial, pela primeira vez, reconheceu que inúmeros direitos humanos das atingidas foram violados mediante a adoção de um cadastro que reproduz conceitos machistas e patriarcais e, aplicando o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), deferiu a concessão de tutela de urgência para determinar

708 BELO HORIZONTE. Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6). 4ª Vara Federal Cível de Belo Horizonte. **Ação Civil Pública nº 6029634-39.2024.4.06.3800/MG**. Belo Horizonte/MG: TRF6, 2025.

709 Belo Horizonte, 2025, op. cit., n.p.

710 Ibid.

a revisão e atualização de todos os cadastros das mulheres, a fim de possibilitar que acessem direta e independentemente os programas de indenização (PIM, AFE e NOVEL), além de proibir a adoção

> [...] de comportamentos discriminatórios contra as mulheres que as coloquem em situação de submissão ou dependência, seja perante o seu marido, companheiro ou parente, possibilitando que possam ter acesso às suas informações e promover quaisquer alterações no respectivo cadastro, de forma direta, autônoma e sem intermediadores ou autorizações[711].

Por conseguinte, apesar de não ter abarcado todas as situações de violência e discriminação denunciadas pelas mulheres atingidas pelo rompimento da barragem, a mencionada decisão interlocutória representou um avanço no seu reconhecimento e na garantia de um acesso à justiça, ainda que pendente de medidas outras essenciais para a sua plena concretização. Contudo, a determinação judicial sequer chegou a ser implementada, tendo em vista a preexistência de mesas de repactuação que buscavam a redação e posterior assinatura de um novo acordo coletivo entre as partes, o qual foi apresentado para homologação ao STF em 25 de outubro de 2024 (Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva ao Rompimento da Barragem de Fundão, conhecido como Acordo de Repactuação) através da PET nº 13.157/DF[712].

Esse novo acordo foi homologado em decisão monocrática proferida em 06 de novembro de 2024 pelo então Ministro Presidente do STF, Luís Roberto Barroso, poucos dias após a apresentação da versão assinada pelas partes, sendo que essa decisão acarretou a extinção da ACP Mulheres sem resolução de mérito em função da

711 Ibid.

712 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Pet 13.157 Ref/DF.** Relator Min. Luís Roberto Barroso, 10 fev. 2025a. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783812624. Acesso em: 15 nov. 2025.

perda do interesse de agir[713]. Chegaram a serem opostos embargos de declaração por algumas associações, os quais, inclusive, alertaram para a omissão da decisão e do acordo no que tange à proteção dos direitos das mulheres atingidas, mas todos os embargos não foram conhecidos, em função dos embargantes não figurarem como parte (terem aderido ao novo acordo firmado), carecendo de legitimidade e interesse recursal. De todo modo, a decisão colegiada chega a mencionar, a respeito da discriminação de gênero, que não é de competência do Judiciário revisar as cláusulas do acordo em seu mérito, devendo a análise da homologação (ou não) se limitar aos aspectos materiais de licitude e razoabilidade[714].

Todavia, o supracitado Acordo de Repactuação não aborda de forma satisfatória a discriminação de gênero e as violações de direitos das mulheres atingidas, bem como não trouxe consigo uma preocupação em, a partir das denúncias, reestruturar um sistema indenizatório que não mais incorresse nas falhas já apontadas anteriormente. Por conseguinte, o acordo se limita a, em função da existência da ACP Mulheres, prever a criação de um Programa para Mulheres (cláusula 40), para o qual seriam destinados 1 bilhão de reais a fim de que as Instituições de Justiça implementassem iniciativas em prol das atingidas[715].

Esse Programa teve sua implementação dividida em três etapas, encontrando-se atualmente em sua etapa inicial de escuta prévia das mulheres atingidas através de formulários para que auxiliem na definição de critérios que orientem a melhor utilização dos recursos dentro do Programa. Posteriormente, serão contratadas entidades gestoras que "[...] atuarão na construção das linhas gerais do projeto, na elaboração dos cenários financeiros para execução do Programa,

713 Brasil, 2025a, op. cit.

714 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Pet 13.157 ED/DF.** Embargos de Declaração na Petição. Relator Min. Luís Roberto Barroso, 28 abr. 2025b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786398061. Acesso em: 15 nov. 2025.

715 Brasil, 2025a, op. cit.

considerando as definições das mulheres, e na apresentação dessa proposta para as mulheres, ouvindo-as novamente"[716].

Por fim, terá início a terceira etapa, na qual as empresas contratadas implementarão o programa, sendo que ainda não se tem conhecimento acerca da necessidade de cadastro futuro para que as mulheres possam se beneficiar das medidas criadas e implementadas no âmbito do Programa para Mulheres. Diante da iminência de continuidade das violações aos seus direitos fundamentais, inclusive ao direito de acesso à justiça, as atingidas elaboraram um "Manifesto das Mulheres Atingidas da Bacia do Rio Doce: Pelo Direito à Participação Efetiva na Reparação Integral"[717], no qual clamam por maior participação no processo coletivo, não só na esfera judicial, mas também extrajudicial, para que possam participar ativamente na construção das medidas reparatórias e indenizatórias: "Não fomos ouvidas em nenhum momento desse processo. Não houve medida de reparação pensada por nós e para nós"[718].

As mulheres denunciam os riscos de que esse novo acordo perpetue as violências, uma vez que o recebimento de indenizações continua vinculado à realização de um cadastro que, como mencionado anteriormente, se continuar a ser aplicado da forma como vinha sendo pela Fundação Renova, pode continuar inviabilizando e não reconhecendo as atingidas.

716 CÁRITAS DIOCESANA ITABIRA. **Preparando caminhos:** Consulta sobre o Programa para Mulheres Atingidas. Itabira: Cáritas Diocesana, s.d., p. 3. Disponível em: https://ati.caritasitabira.org.br/wp-content/uploads/2025/11/Cartilha-Mulheres-1.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

717 MULHERES ATINGIDAS PELO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO DOS TERRITÓRIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Manifesto das Mulheres Atingidas da Bacia do Rio Doce:** Pelo Direito à Participação Efetiva na Reparação Integral. Aedas; Centro Agroecológico Tamanduá (CAT); Cáritas Diocesana de Governador Valadares; Cáritas Diocesana de Itabira; Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais; Centro Alternativo de Formação Popular: Minas Gerais, 31 mar. 2025. Disponível em: https://www.catgv.org.br/wp-content/uploads/2025/04/Manifesto-Seminario.docx-1.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

718 Mulheres Atingidas pelo Rompimento da Barragem de Fundão dos Territórios do Estado de Minas Gerais, op. cit., p. 3.

> No cenário pós Acordo de Repactuação, ainda percebemos ser necessário persistir na reivindicação de nossos direitos. Apesar do acordo prever a destinação de recurso específico para o "Fundo de Mulheres", o acesso às indenizações permanece vinculado ao Programa de Cadastro, que não nos atende. Além disso, para grupos específicos, a Samarco vem adotando a categoria "Dano Familiar" a fim de pagar indenização a apenas um membro do núcleo familiar. [...] No texto do acordo também não há nenhuma previsão de medidas afirmativas de modo a garantir a representação das mulheres atingidas nos espaços de participação ou de uso dos recursos da reparação para a promoção de políticas públicas e econômicas específicas para mulheres[719].

Além disso, as mulheres reivindicam uma participação qualificada, ou seja, que conte com suporte logístico, acesso à informação, entre outras questões indispensáveis para que a participação se mostre efetiva. Inclusive, esse ponto foi alvo de inúmeras denúncias ao longo do processo reparatório, uma vez que a mobilização e participação dessas mulheres em espaços de discussão, deliberação e decisão exige grande dispêndio de tempo (não remunerado) e recursos, tendo em vista que muitas das reuniões são realizadas em locais afastados que exigem deslocamento, sem que, contudo, seja fornecido qualquer auxílio financeiro[720-721].

719 Ibid., p. 4.

720 A SIRENE. Para não esquecer. Ed. 20. Minas Gerais, 2017, p. 11. Disponível em: https://issuu.com/jornalasirene/docs/a_sirene_-_ed.20. Acesso em: 25 jun. 2026.

721 A SIRENE. Para não esquecer. Ed. 29. Minas Gerais: Sempre Editora, 2018, p. 13. Disponível em: https://issuu.com/jornalasirene/docs/agosto_2018_issuu. Acesso em: 25 jun. 2026.

3.2 ACESSO COLETIVO À JUSTIÇA, GÊNERO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL DO DIREITO

O conceito de acesso coletivo à justiça coloca como ponto central a indispensabilidade da participação ativa e direta da comunidade atingida no processo coletivo. Assim sendo compreendido o panorama geral do caso objeto do presente estudo, passa-se à apresentação dos fundamentos teóricos de acesso à justiça, gênero e mobilização do direito para, em seguida, compreender o que se introduz como acesso coletivo das mulheres à justiça.

O acesso à justiça emerge como pauta de pesquisa especialmente após a publicação da obra de Cappelletti e Garth, em 1988, na qual introduzem o aspecto coletivo do acesso ao apresentarem os obstáculos referentes à segunda e terceira onda. Muito embora tenha contribuído para a construção de uma agenda de pesquisa voltada ao acesso à justiça, o Projeto Florença, que deu origem a este estudo, não tratou de alguns pontos específicos de países como o Brasil, em especial pelos obstáculos postos pelas desigualdades.

Esses obstáculos dizem respeito à existência de vantagens estratégicas para litigantes que comumente acessam o Judiciário (os quais Galanter nomeará de litigantes habituais) e aqueles que raramente o acessam (litigantes eventuais), estando esse acesso (ou falta dele) extremamente relacionado à presença de vulnerabilidades, que acentuam a disparidade de armas entre as partes[722]. Do mesmo modo, referem-se à dificuldade de proteger juridicamente os interesses coletivos, alertando para a existência de obstáculos na organização dos interessados para que consigam uma representação (que seja adequada, refletindo as suas reais necessidades) em juízo[723].

O acesso coletivo por meio da proposição de ações coletivas acaba por assumir um contorno específico no Brasil, tendo em vista a existência de múltiplas desigualdades e vulnerabilidades que

722 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 21-24.

723 Cappelletti; Garth, op. cit., p. 26-27.

fazem com que o processo coletivo seja de extrema importância para fins de defesa dos direitos desses grupos que, de outra maneira, não conseguiriam obter uma tutela jurisdicional. Esse é o aspecto sociológico do acesso à justiça, o qual reconhece que a vulnerabilidade influencia e é capaz de impedir que determinados grupos acessem instituições e tenham seus direitos tutelados[724].

Por conseguinte,

> A tutela coletiva contribui para a concretização desses escopos, na medida em que viabiliza a tutela a pretensões que dificilmente seriam objeto de uma ação individual, seja pela falta de informação necessária ao incentivo do titular do direito à busca dessa tutela (o que ocorre muito frequentemente quando se trata de grupos em situação de vulnerabilidade), seja porque, de tão ínfimo, o valor econômico gerado pelo reconhecimento do direito não justifica todo o esforço individual na sua concretização[725].

No entanto, o acesso coletivo deve extrapolar os limites meramente processuais, ou seja, não deve se restringir à possibilidade de proposição de ações coletivas. Cappelletti e Garth já alertavam para a necessidade de uma maior preocupação para com a organização dos grupos representados nos processos coletivos, explicando que "[...] a resposta governamental adequada será manter e desenvolver esses grupos e tornar-lhes acessível a participação, tanto quanto possível"[726].

724 MALDONADO, Daniel Bonilla. The Right to Access to Justice: Its Conceptual Architecture. Indiana, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 27, n. 1, p. 15-33, 2020, p. 17. Disponível em: https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1720&context=ijgls. Acesso em: 30 dez. 2025.

725 PASCHOAL, Thaís Amoroso. A inclusão do outro na tutela coletiva: um olhar deliberativo sobre a representatividade adequada. *In:* BUSTAMANTE, Thomas *et al.* (org.). **Intersecções entre a Filosofia do Direito, Filosofia Política e Filosofia Moral.** Belo Horizonte: Initia Via, p. 68-102, 2021, p. 82.

726 Cappelletti; Garth, op. cit., p. 66.

Trata-se, portanto, de reconhecer a importância da mobilização do direito para a construção de uma agenda de acesso coletivo à justiça, o que envolve a capacidade de grupos reconhecerem e reivindicarem seus direitos[727], sendo necessário, para tanto, que sejam capazes de se organizarem coletivamente. Pode-se conceituar mobilização como "[...] a ação de indivíduos, grupos ou organizações na promoção de reivindicações legais por meio das quais interesses, valores e demandas são traduzidos como questão de direito"[728], seja através da propositura de ações coletivas, da realização de pressões políticas[729] ou da participação em reuniões, audiências e consultas públicas[730].

Isto posto, os mecanismos de tutela coletiva somados à mobilização social do direito acabam por fortalecer a representatividade no processo, uma vez que os grupos, em constante mobilização, assumem uma postura mais ativa diante dos processos que envolvem a defesa de seus direitos, garantindo um maior diálogo com os entes legitimados e evitando que processos sejam propostos e conduzidos de forma alheia aos interesses do grupo. O acesso à justiça abarca, então, a construção de um espaço jurídico que seja mais inclusivo e "[...] mais aberto à *autotransformação*: um espaço que seja visto como maduro para o

727 ZEMANS, Frances Kahn. Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. *S. l.*, **The American Political Science Review**, v. 77, n. 3, p. 690-703, 1983, p. 693. Disponível em: https://scispace.com/pdf/legal-mobilization-the-neglected-role-of-the-law-in-the-5630mbkl9p.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

728 MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. São Paulo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, v. 26, n. 77, p. 97-111, 2011, p. 99. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Z84f7xxRqZyFkNZ7JQXRWRJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2026.

729 FENOLLOSA, Ligia Tavera. El enfoque de la movilización legal en el estudio de los movimientos sociales. México, **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, ano LXV, n. 239, p. 223-232, 2020, p. 228. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v65n239/0185-1918-rmcps-65-239-223.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

730 LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro, **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013, p. 321. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/VkN6nHGLRsrZdzq74mWZCqx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2026.

diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais"[731].

Desse modo, é essencial que o acesso coletivo se preocupe com as vulnerabilidades e busque incorporar, constantemente, queixas de injustiça que até então eram invisíveis para os olhos das instituições de justiça[732]. Nesse contexto, revela-se indispensável que o poder público não apenas assegure instrumentos processuais de tutela coletiva, mas também se preocupe em criar condições favoráveis que possibilitem e viabilizem a mobilização do direito por grupos vulneráveis, auxiliando para que possam trazer à tona suas demandas. Afinal, o acesso somente será considerado igualitário se todos possuírem as mesmas condições para a obtenção de respostas jurisdicionais adequadas às suas necessidades e especificidades[733].

Essa construção depende, contudo, de um processo anterior à própria judicialização e que envolve diretamente a mobilização do direito. Como demonstram Felstiner, Abel e Sarat, a transformação de uma experiência de injustiça em uma demanda pressupõe a passagem pelas etapas de *naming, blaming, claiming*, isto é, o reconhecimento da violação sofrida, a atribuição da responsabilidade a algum agente e, por fim, a formulação de uma reivindicação por reparação[734].

Todavia, esse percurso é significativamente mais complexo para grupos vulneráveis, uma vez que as estruturas sociais acabam por

731 IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. Brasília, **SUPREMA - Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021, p. 212-214, grifos das autoras. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38. Acesso em: 27 dez. 2025.

732 GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Porto Alegre, **Revista Brasileira de Sociologia do Direito - ABraSD**, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015, p. 45. Disponível em: https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12. Acesso em: 27 dez. 2025.

733 SANDEFUR, Rebecca Leigh. Access to What? Cambridge - MA, **Dædalus - Journal of the American Academy of Arts & Sciences**, v. 148 (1), p. 49-55, 2019, p. 51. Disponível em: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Sandefur.pdf. Acesso em: 27 dez. 2025.

734 FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming... Amherst, Massachusetts, **Law & Society Review - Journal of the Law and Society Association**, v. 15, n. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation, 1980-1981, p. 631-654.

impossibilitar (ou tornar extremamente difícil) que uma experiência seja reconhecida como violação de direitos. É justamente nesse ponto que a categoria gênero assume papel central para a compreensão do acesso à justiça, considerando que as barreiras enfrentadas pelas mulheres para a mobilização do direito, para a concretização das etapas mencionadas e para, por fim, acessarem à justiça, são específicas[735]-[736].

Portanto, as desigualdades de gênero condicionam a própria forma de percepção das violações sofridas e a maneira como essas violências serão interpretadas dentro do Poder Judiciário. Em outras palavras, as demandas relacionadas ao gênero acabam sendo invisíveis aos olhos do Judiciário quando analisadas a partir de uma perspectiva supostamente neutra[737], que desconsidera as assimetrias de poder existentes e as diferentes formas pelas quais mulheres distintas vivenciam as violações. Com isso, as experiências e reivindicações das mulheres permanecem à margem da tutela jurisdicional, como ressalta Sandefur:

> Apesar da criação de novos direitos e novos remédios legais, alguns problemas para os quais as mulheres acabam sendo particularmente vulneráveis [...] podem mostrar-se mais difíceis para a compreensão

735 SANDEFUR, Rebecca Leigh. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. California, **Annual Review of Sociology**, v. 34, p. 339-358, 2008, p. 351, tradução nossa. Disponível em: https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534. Acesso em: 1 jan. 2026.

736 SEVERI, Fabiana. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. Ribeirão Preto (SP), **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016, p. 581. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/en/article/view/119320/116998. Acesso em: 30 mar. 2026.

737 Como destacam Maria Amélia Teles e Mônica de Melo, "O Direito, ao contrário do que muitas vezes pretende parecer ser, não é neutro. Escolhas políticas são feitas o tempo todo através das opções legislativas em disputa. Escolhas que privilegiam políticas sexistas e racistas". TELES, Maria Amélia Almeida; MELO, Mônica de. Violência contra as mulheres: de uma perspectiva de gênero, decolonial, interseccional e de violação de direitos humanos. *In:* SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.). **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II:** direitos humanos das mulheres e violências: volume 1, os nós de ontem: textos produzidos entre os anos de 1980 e 2000. Ribeirão Preto: FDRP/USP, p. 204-240, 2020, p. 220.

> do Direito, quando comparados a outros tipos de problemas trazidos para solução[738].

A mobilização do direito assume, então, papel fundamental para fins do acesso coletivo das mulheres à justiça, possibilitando que demandas antes invisíveis ingressem na agenda das instituições de justiça. Antes mesmo das etapas de *blaming* e *claiming*, as mulheres devem ser capazes de nomear as experiências sofridas como violações de direitos, rompendo com padrões sociais que tendem a invisibilizar e neutralizar essas situações como atinentes somente ao âmbito privado das relações sociais.

Como observa Maria Cecília Asperti, "Pensar acesso à justiça para as mulheres perpassa [...] em refletir sobre práticas sociais e culturais opressoras, e sobre o papel do Judiciário enquanto replicador ou perpetuador dessas práticas"[739]. Isso significa dizer que as barreiras enfrentadas pelas mulheres ao acesso à justiça também abarcam os perigos do sistema de justiça atuar como reprodutor de desigualdades ao desconsiderar as suas experiências e não possibilitar a sua participação e escuta dentro do processo, em uma espécie de desmotivador da mobilização.

A mobilização do direito revela-se, assim, um mecanismo de luta coletiva, luta por reconhecimento de suas reivindicações, questionamento de categorias jurídicas construídas a partir de uma perspectiva universalizante e neutra que, em realidade, favorece a discriminação de gênero, e adoção de uma lente/perspectiva de gênero. A adoção dessa perspectiva implica uma preocupação com a garantia de uma participação efetiva no processo, preocupação essa que foi, inclusive, evidenciada no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ, ao ressaltar que o magistrado deve manter um olhar

738 Sandefur, 2008, op. cit., p. 351, tradução nossa.

739 ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. Acesso à justiça e estereótipos de gênero no judiciário: o caso propaganda "Musa do Verão 2006". *In:* BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDRADE, Denise Almeida de; MACHADO, Monica Sapucaia (org.). **Mulher, Sociedade e Vulnerabilidade.** Erechim: Deviant, p. 97-116, 2017, p. 114.

atento às "[...] desigualdades estruturais que afetam a participação dos sujeitos em um processo judicial"[740], como as desigualdades de gênero.

3.3. MOBILIZAÇÃO DAS MULHERES ATINGIDAS COMO DIMENSÃO DO ACESSO COLETIVO À JUSTIÇA

A discussão desenvolvida até aqui evidencia que o acesso coletivo das mulheres à justiça não se esgota na possibilidade de proposição de ações coletivas e de ingresso formal em juízo, mas se refere a um conceito mais amplo que pressupõe a articulação entre a tutela coletiva e a mobilização do direito. Para tanto, e a fim de dar maior visibilidade às demandas específicas das mulheres, é indispensável a sua participação direta e ativa nos processos coletivos. Trata-se de possibilitar que as mulheres não sejam somente destinatárias das medidas conquistadas em ações coletivas pelos entes legitimados, mas assumam a posição de protagonistas na construção das respostas jurídicas que serão dadas para fins de proteção de seus direitos.

Essa compreensão coaduna com a proposta formulada por Burnett e Sandefur, segundo os quais para que o acesso à justiça se mostre efetivo, é essencial que o mesmo atenda a alguns critérios, dentre os quais destaca-se a preocupação com relação ao direcionamento. Esse primeiro critério indica que o acesso deve se voltar às reais necessidades dos indivíduos e, para que isso se concretize, é preciso que os indivíduos e grupos sejam ouvidos nos processos coletivos, ou seja, que se viabilize uma participação ativa na qual possam facilmente expor suas necessidades e dificuldades[741].

740 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), 2021b, p. 45. 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: 26 fev. 2026.

741 BURNETT, Matthew; SANDEFUR, Rebecca L. Designing Just Solutions at Scale: Lawyerless Legal Services and Evidence-Based Regulation. Brasília, **Revista Direito Público (RDP)**, v. 19, n. 102, p. 104-119, abr./jun. 2022, p. 112-113. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6604/2692. Acesso em: 30 mar. 2026.

Com isso, a participação, como reflexo da mobilização do direito, deixa de ser uma mera garantia procedimental e assume um papel constitutivo e indispensável para a concretização do próprio acesso coletivo à justiça. Isso implica reconhecer que não basta que o processo coletivo produza uma decisão favorável ou determine uma dada indenização. É necessário que as mulheres participem da definição de prioridades, da identificação dos danos, da formulação das estratégias que serão adotadas e da fiscalização do cumprimento das medidas reparatórias implementadas.

Por conseguinte, pode-se compreender o acesso coletivo das mulheres à justiça como o direito de participar ativamente na construção, condução e implementação de estratégias coletivas de proteção de direitos, concretizado através da mobilização do direito. Sem a escuta e interferência direta das mulheres no processo, corre-se o risco de serem proferidas decisões que, embora favoráveis, "[...] não atendem aos verdadeiros interesses da coletividade"[742].

Como observado quando da apresentação do caso Rio Doce, as mulheres atingidas, para além de enfrentarem dificuldades de acesso aos programas indenizatórios (PIM, AFE e Novel), permaneceram (e ainda permanecem) à margem dos espaços de deliberação, não tendo sido oportunizada uma participação direta e uma escuta ativa no âmbito dos acordos coletivos, dos critérios para o cadastramento (elaboração do formulário de cadastro), da matriz de danos estipulada judicialmente e das próprias medidas de reparação implementadas. Apesar da discriminação de gênero ter sido reiteradamente denunciada (na maior parte das vezes dependendo da intermediação de terceiros para que essas denúncias fossem ouvidas e inseridas no processo coletivo - como as DPs, assessorias técnicas e a FGV), as reivindicações demoraram anos para serem reconhecidas pelo Poder Judiciário e não chegaram a ser incorporadas de maneira plenamente satisfatória ao Acordo de Repactuação homologado pelo STF, conforme queixas

742 Paschoal, op. cit., p. 80.

apresentadas pelas próprias atingidas no Manifesto mencionado anteriormente[743].

Quando a atuação dos entes legitimados falha em garantir os direitos das mulheres atingidas, assume destaque o segundo aspecto do acesso coletivo, qual seja, a mobilização. É por meio da organização coletiva que grupos vulneráveis passam a identificar e nomear as violações sofridas, construir reivindicações e, acima de tudo, fiscalizar a atuação dos entes legitimados, estando prontos e atentos para apontar as suas falhas e quando os interesses por eles defendidos não refletem aqueles da comunidade.

No caso estudado, foi justamente a mobilização persistente das atingidas que possibilitou a propositura da ACP Mulheres e, mesmo quando essa ACP foi extinta com a celebração de um acordo que não responde de forma adequada às suas necessidades, elas continuaram atentas e mobilizadas na defesa dos seus direitos, denunciando os perigos da persistente discriminação de gênero no Acordo de Repactuação e clamando por maior participação nos processos coletivos. É preciso que o acesso coletivo seja construído a partir de "[...] uma concepção dialógica, que permita a tomada de decisões a partir de um debate robusto, com a participação de todos que possam ser por elas afetados"[744].

Tendo em vista que o arcabouço legal coletivo brasileiro carece de instrumentos que viabilizem a participação direta dos membros da comunidade cujos direitos estão sendo tutelados no processo, a mobilização social assume papel indispensável na redução do déficit participativo ao permitir que os grupos vulneráveis construam coletivamente suas reivindicações, orientem e interfiram na atuação dos entes legitimados e promovam a incorporação de suas demandas à agenda das instituições de justiça.

743 Mulheres Atingidas pelo Rompimento..., op. cit.
744 Paschoal, op. cit., p. 96.

CONCLUSÃO

Os resultados parciais do presente trabalho possibilitam demonstrar que o acesso coletivo à justiça não deve ser reduzido à existência de instrumentos processuais coletivos que se destinam à tutela de direitos coletivos, difusos e transindividuais. Apesar de o microssistema coletivo representar um avanço em termos de acesso à justiça, possibilitando que grupos vulneráveis proponham ações que dificilmente seriam propostas em âmbito individual, a sua efetividade na concretização do direito fundamental de acesso exige a viabilização de espaços que garantam a participação ativa e direta dos titulares dos direitos tutelados.

O estudo do caso Rio Doce reforça essa discussão. Apesar de ser possível identificar um complexo e extenso sistema de tutela coletiva, com a propositura de inúmeras ações coletivas por parte de diversos entes legitimados, inclusive com a formulação de sucessivos acordos coletivos destinados à reparação dos danos decorrentes do desastre-crime, as mulheres atingidas permaneceram, durante grande parte do processo coletivo, excluídas dos espaços de deliberação e construção de medidas, tendo suas demandas, inclusive, invisibilizadas e desconsideradas. Foi por meio da mobilização das mulheres que as denúncias de violências no processo reparatório foram apresentadas ao Poder Judiciário a partir da propositura da ACP Mulheres.

E mesmo assim, a referida ação e a decisão interlocutória que reconheceu a discriminação de gênero não chegaram a produzir seus efeitos, posto que a ACP foi extinta com a homologação de um Acordo de Repactuação pelo STF. A despeito da existência de previsão de criação de um Programa para Mulheres, é possível perceber que a atuação dos entes legitimados que haviam proposto a ACP Mulheres e instruído a mesma com importantes documentos que demonstraram grande preocupação com as demandas das atingidas, falhou em garantir o acesso coletivo das mesmas à justiça.

Nesse momento reitera-se a importância da mobilização das mulheres, no sentido de fiscalizar a atuação dos entes legitimados e

denunciar quando essa atuação não refletir seus interesses, mobilização essa concretizada através do Manifesto das Mulheres Atingidas. Portanto, conclui-se que a efetivação do acesso coletivo das mulheres à justiça exige mais que a atuação formal dos entes legitimados com a propositura de ações coletivas e pressupõe processos participativos, representatividade adequada, escuta e efetiva incorporação das experiências das mulheres nas respostas jurídicas fornecidas, sob pena de a tutela coletiva acabar reproduzindo as desigualdades que deveria combater.

REFERÊNCIAS

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. Pesquisas em processos judiciais. *In:* MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 275-320.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. Acesso à justiça e estereótipos de gênero no judiciário: o caso propaganda "Musa do Verão 2006". *In:* BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANDRADE, Denise Almeida de; MACHADO, Monica Sapucaia (org.). **Mulher, Sociedade e Vulnerabilidade.** Erechim: Deviant, 2017, p. 97-116.

A SIRENE. Para não esquecer. Ed. 20. Minas Gerais, 2017. Disponível em: https://issuu.com/jornalasirene/docs/a_sirene_-_ed.20. Acesso em: 25 jun. 2026.

A SIRENE. Para não esquecer. Ed. 29. Minas Gerais: Sempre Editora, 2018. Disponível em: https://issuu.com/jornalasirene/docs/agosto_2018_issuu. Acesso em: 25 jun. 2026.

BELO HORIZONTE. Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6). 4ª Vara Federal Cível de Belo Horizonte. **Ação Civil Pública nº 6029634-39.2024.4.06.3800/MG**. Belo Horizonte/MG: TRF6, 2025.

BELO HORIZONTE. Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6). 12ª Vara Federal Cível de Minas Gerais. **Ação Civil Pública nº 1024354-89.2024.4.01.3800/MG**. Belo Horizonte/MG: TRF6, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Pet 13.157 Ref/DF.** Relator Min. Luís Roberto Barroso, 10 fev. 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Pet 13.157 ED/DF.** Embargos de Declaração na Petição. Relator Min. Luís Roberto Barroso, 28 abr. 2025b.

BURNETT, Matthew; SANDEFUR, Rebecca L. Designing Just Solutions at Scale: Lawyerless Legal Services and Evidence-Based Regulation. Brasília, **Revista Direito Público (RDP)**, v. 19, n. 102, abr./jun. 2022, p. 104-119. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6604/2692. Acesso em: 30 mar. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CÁRITAS DIOCESANA ITABIRA. **Preparando caminhos:** Consulta sobre o Programa para Mulheres Atingidas. Itabira: Cáritas Diocesana, s.d. Disponível em: https://ati.caritasitabira.org.br/wp-content/uploads/2025/11/Cartilha-Mulheres-1.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial - CTOS. **Nota Técnica nº 029/2018/CTOS-CIF.** CIF: CTOS, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-OS/2018/cif-ct-os-nt-2018-29.pdf/@@download/file. Acesso em: 10 jan. 2026.

COMITÊ INTERFEDERATIVO (CIF). Câmara Técnica de Organização Social e Auxílio Emergencial - CTOS. **Nota Técnica nº 032/2019/CTOS-CIF.** CIF: CTOS, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/cif/arquivos/notas-tecnicas/CT-OS/2019/cif-ct-os-nt-2019-32.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Desastre da Barragem de Fundão:** caso Mariana. Brasília: CNJ; Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, 2021a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/ODS-11-Caso-Mariana-Barragens_17_06_21.pdf. Acesso em: 28 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), 2021b. 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: 26 fev. 2026.

FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming... Amherst, Massachusetts, **Law & Society Review - Journal of the Law and Society Association**, v. 15, n. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation, 1980-1981, p. 631-654.

FENOLLOSA, Ligia Tavera. El enfoque de la movilización legal en el estudio de los movimientos sociales. México, **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, ano LXV, n. 239, 2020, p. 223-232. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v65n239/0185-1918-rmcps-65-239-223.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **A Situação das Mulheres Atingidas pelo Desastre do Rio Doce a partir dos Dados da Ouvidoria da Fundação Renova.** Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/03f54bf4-46c7-4e00-86e1-422f804a3c2a/content. Acesso em: 24 jun. 2026.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **O Rompimento da Barragem de Fundão na Perspectiva das Mulheres Atingidas:** Uma Análise de Gênero. Rio de Janeiro; São Paulo: FGV, 2022. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/a3a718f5-866f-44c8-b53a-88dee7c44233/content. Acesso em: 14 dez. 2025.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Porto Alegre, **Revista Brasileira de Sociologia do Direito - ABraSD**, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015. Disponível

em: https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12. Acesso em: 27 dez. 2025.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. Brasília, **SUPREMA - Revista de Estudos Constitucionais**, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021. Disponível em: https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38. Acesso em: 27 dez. 2025.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do Direito como Repertório de Ação Coletiva e Crítica Institucional no Campo Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro, **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 2, 2013, p. 311-349. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/VkN6nHGLRsrZdzq74mWZCqx/?format=pdf&lang=p. Acesso em: 10 jan. 2026.

MACHADO, Maira Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. *In:* MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 357-389.

MACIEL, Débora Alves. Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. São Paulo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)**, v. 26, n. 77, 2011, p. 97-111. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Z84f7xxRqZyFkNZ7JQXRWRJ/?format=pdf&lang=p. Acesso em: 10 jan. 2026.

MALDONADO, Daniel Bonilla. The Right to Access to Justice: Its Conceptual Architecture. Indiana, **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 27, n. 1, p. 15-33. Disponível em: https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1720&context=ijgls. Acesso em: 30 dez. 2025.

MULHERES ATINGIDAS PELO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE FUNDÃO DOS TERRITÓRIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Manifesto das Mulheres Atingidas da Bacia do Rio Doce: Pelo Direito à Participação Efetiva na Reparação Integral. Aedas; Centro Agroecológico Tamanduá (CAT); Cáritas Diocesana de Governador Valadares; Cáritas Diocesana de Itabira; Cáritas Brasileira Regional de Minas Gerais; Centro Alternativo de Formação Popular: Minas Gerais, 31 mar. 2025. Disponível em: https://www.catgv.org.br/wp-content/uploads/2025/04/Manifesto-Seminario.docx-1.pdf. Acesso em: 15 nov. 2025.

PASCHOAL, Thaís Amoroso. A inclusão do outro na tutela coletiva: um olhar deliberativo sobre a representatividade adequada. *In:* BUSTAMANTE, Thomas *et al.* (org.). **Intersecções entre a Filosofia do Direito, Filosofia Política e Filosofia Moral.** Belo Horizonte: Initia Via, 2021, p. 68-102.

SANDEFUR, Rebecca Leigh. Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality. California, **Annual Review of Sociology**, v. 34, 2008, p. 339-358. Disponível em: https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev.soc.34.040507.134534. Acesso em: 1 jan. 2026.

SANDEFUR, Rebecca Leigh. Access to What? Cambridge - MA, **Dædalus - Journal of the American Academy of Arts & Sciences**, v. 148 (1), 2019, p. 49-55. Disponível em: https://www.amacad.org/sites/default/files/publication/downloads/19_Winter_Daedalus_Sandefur.pdf. Acesso em: 27 dez. 2025.

SEVERI, Fabiana. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. Ribeirão Preto (SP), **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 3, n. 3, 2016, p. 574-601. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/en/article/view/119320/116998. Acesso em: 30 mar. 2026.

TELES, Maria Amélia Almeida; MELO, Mônica de. Violência contra as mulheres: de uma perspectiva de gênero, decolonial, interseccional

e de violação de direitos humanos. *In:* SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.). **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II:** direitos humanos das mulheres e violências: volume 1, os nós de ontem: textos produzidos entre os anos de 1980 e 2000. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020, p. 204-240.

ZEMANS, Frances Kahn. Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System. *S. l.*, **The American Political Science Review**, v. 77, n. 3, 1983, p. 690-703. Disponível em: https://scispace.com/pdf/legal-mobilization-the-neglected-role-of-the-law-in-the-5630mbkl9p.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

MULHERES TRANS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: DESAFIOS NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

Iasmin Nascimento Gonçalves[745]

> "Pessoas trans na política não se trata exatamente um fenômeno, mas o fruto de uma luta histórica no Brasil"[746].
> "A imagem de uma travesti espancada e assassinada tem se tornado cada vez mais aceitável do que uma travesti trabalhando na prestação de serviço ou em uma cena de novela."[747]

INTRODUÇÃO

"A presença de mulheres trans no poder incomoda". A afirmação foi feita pela deputada federal Erika Hilton (PSOL-SP) ao comentar sobre os ataques transfóbicos sofridos após sua eleição para a presidência da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados, em 2026[748]. Essa declaração descreve o cenário político brasileiro, ainda marcado pela discriminação e por resistência políticas e sociais à presença de pessoas trans nos espaços de poder, a despeito dos avanços normativos alcançados nos últimos anos. O

745 Doutoranda e Mestre em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Advogada.

746 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo (FGV Direito SP). *Candidaturas trans e travestis:* obstáculos e violências na política brasileira. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. p. 11.

747 BENEVIDES, Bruna G. *Dossiê:* assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2026. p. 10.

748 POLÍTICA. *"A presença de mulheres trans no poder incomoda", diz Erika Hilton.* O Imparcial, São Luís, 18 mar. 2026. Disponível em: https://oimparcial.com.br/politica/2026/03/a-presenca-de-mulheres-trans-no-poder-incomoda-diz-erika-hilton/. Acesso em: 1 ago. 2026.

Brasil continua sendo o país que mais mata pessoas-trans, sobretudo travestis e mulheres trans, no mundo, conforme os dados publicados na 9ª edição do Dossiê: Assassinatos e Violências contra Travestis e Transexuais Brasileiras, elaborado pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)[749].

Nesse sentido, o levantamento mais recente realizado do projeto *Trans Murder Monitoring* (TMM), realizado pela *Transgender Europe*, registrou 281 assassinatos de pessoas trans e de gênero diverso entre 1º de outubro de 2024 e 30 de setembro de 2025. Desse total, 68% dos casos ocorreram na América Latina e no Caribe, enquanto o Brasil concentrou 30% dos assassinatos registrados e liderou a lista pelo 18º ano consecutivo[750]. Os dados, embora não representem a totalidade dos casos de violência letal contra pessoas trans, evidenciam a persistência de um contexto de violência estrutural e de acentuada vulnerabilidade social dessa população.

Esse cenário revela que a ampliação do reconhecimento jurídico da identidade de gênero não é suficiente para assegurar a efetiva inclusão dessa população nos espaços de representação política, especialmente em um país que, há anos, figura entre aqueles com os maiores índices de violência letal contra essa população[751].

Para a compreensão desse processo, é necessário delimitar o próprio conceito de identidade de gênero. Os Princípios de Yogyakarta, publicados em 2007 e elaborados pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) em conjunto com o Serviço Internacional para Direitos Humanos com o objetivo de trazer maior clareza e coerência às obrigações dos Estados em assuntos relacionados aos direitos humanos, conceituam

749 BENEVIDES, Bruna G. *Dossiê:* assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2026, pp. 36-71.

750 TGEU – TRANS EUROPE AND CENTRAL ASIA. *TGEU's 2025 Trans Murder Monitoring reveals new trend in anti-trans violence:* systematically targeting activists and movement leaders. 13 nov. 2025. Disponível em: https://tgeu.org/trans-murder-monitoring-2025-reveals-new-trend-in-anti-trans-violence-systematic-targeting-of-activists-and-movement-leaders/. Acesso em: 22 set. 2026.

751 NARCISA, Tayana; BONETS, Vitor. *Brasil é o país que mais mata pessoas trans e travestis, aponta dossiê.* CNN Brasil, Belém, 27 jan. 2025. Atualizado em: 11 abr. 2025. Disponível em: Acesso em: 1 ago. 2026.

a identidade de gênero como a experiência interna e individual de gênero profundamente sentida por cada pessoa, que pode ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo a percepção pessoal do próprio corpo (que pode envolver, se livremente escolhida, a modificação da aparência ou da função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros), bem como outras expressões de gênero, como a vestimenta e a fala[752].

A ausência de políticas públicas efetivas de enfrentamento à discriminação e à violência contra essa população contribui para a manutenção de estruturas sociais e institucionais que dificultam sua plena participação na esfera pública e política.

Nesse sentido, o tratamento discriminatório enfrentado pela população trans no espaço político é apenas fruto da falta de políticas públicas destinadas à promoção de sua inclusão e ao combate à violência. Essa ausência repercute não apenas nos espaços de representação política, em que se restringe o objeto do artigo em questão, mas também na atuação das próprias instituições públicas, como delegacias, hospitais, centros de assistência e outros órgãos de atendimento, que devem ser vistos como locais seguros, acessíveis e acolhedores para a população trans.

Diante desse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo traçar um panorama das mudanças normativas e jurisprudenciais voltadas ao reconhecimento dos direitos da população trans e à ampliação da participação de mulheres trans na política, bem como identificar as principais barreiras enfrentadas por essas mulheres para o acesso aos cargos eletivos, à luz da Constituição de 1988. Para tanto, analisa-se a construção normativa e jurisprudencial dos direitos da população trans no Brasil, com especial atenção aos avanços relacionados à participação política de mulheres trans. A pesquisa

752 INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ICJ); INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). *The Yogyakarta Principles:* principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity. Yogyakarta, 2007, p. 6. Disponível em: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/08/Yogyakarta-Principles-publication-2007-eng.pdf. Acesso em: 24 set. 2026.

adota o método dedutivo e fundamenta-se em revisão bibliográfica, jurisprudencial e documental[753]. Busca-se, assim, investigar em que medida os avanços normativos e jurisprudenciais relacionados ao reconhecimento da identidade de gênero contribuíram para o enfrentamento das desigualdades históricas que limitam a participação e a representação política de mulheres trans no processo eleitoral brasileiro.

Para o desenvolvimento dessa análise, o artigo está dividido em quatro partes. A primeira parte examina a construção normativa e jurisprudencial dos direitos da população trans no Brasil, com especial atenção aos seus desdobramentos na esfera eleitoral. A segunda aborda a evolução da participação política de mulheres trans no país, a partir de levantamentos sobre candidaturas e pessoas eleitas, tendo como marco inicial a eleição da primeira mulher trans para um cargo político, em 1992, até os dados mais recentes. A terceira parte analisa o binômio participação e representação política, buscando compreender como a ampliação das candidaturas se relaciona com a efetiva presença de mulheres trans nos espaços institucionais de poder. Por fim, a quarta parte apresenta mecanismos voltados ao fortalecimento da participação e da representação política de mulheres trans a partir de três eixos: (i) o enfrentamento das barreiras sociais e econômicas que dificultam o acesso e a permanência nos espaços de poder; (ii) o enfrentamento das barreiras eleitorais, especialmente aquelas relacionadas ao financiamento das campanhas, à distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e às demais condições de competitividade eleitoral; e (iii) o fortalecimento da democracia intrapartidária, mediante a ampliação da presença de mulheres trans nos órgãos de direção e nos espaços de tomada de decisão dos partidos políticos.

A partir desse percurso, pretende-se demonstrar que a ampliação da participação política de mulheres trans abrange o

753 GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 37.

reconhecimento jurídico de sua identidade de gênero, a garantia do exercício dos direitos políticos e a construção de condições materiais e institucionais que favoreçam seu ingresso, permanência e efetiva representação nos espaços de poder. Nesse sentido, a análise proposta busca compreender os avanços alcançados e os obstáculos que ainda permeiam a participação de mulheres trans na política brasileira, considerando a igualdade, o respeito à diversidade, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político como fundamentos essenciais de uma democracia representativa.

1. A CONSTRUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO TRANS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 contemplou as três dimensões da igualdade entre mulheres e homens, quais sejam: (i) a igualdade formal, prevista na norma jurídica, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios (art. 5º, caput); (ii) a igualdade material, decorrente dos objetivos da República, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social (art. 3º, I e III); e (iii) a igualdade como reconhecimento, que visa ao respeito às minorias, à sua identidade e às suas diferenças (art. 3º, IV)[754].

Além disso, a Constituição consagrou a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, III). Compreendida a partir do valor intrínseco da pessoa, da autonomia, do mínimo existencial e do reconhecimento, a dignidade deixa de constituir um privilégio de poucos e passa a representar um princípio universal, voltado não ao sujeito abstrato, mas à pessoa concreta e socialmente

754 BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *Revista Direito & Práxis*, v. 7, n. 1, p. 204-232, 2016. Disponível em: https://www.e- publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094. Acesso em: 10 jul. 2026.

situada[755]. A Constituição de 1988 também assegurou a liberdade e a intimidade, como o objetivo de promover o bem de todos sem preconceitos (art. 3º, IV).

No que se refere à população trans, contudo, embora a Constituição de 1988 tenha assegurado à proteção da igualdade, à dignidade da pessoa humana, à liberdade e à intimidade, o reconhecimento e a concretização de seus direitos está ocorrendo de forma gradual, conforme será visto adiante. Desse modo, o artigo em questão possui como objeto central a participação de mulheres trans na política. Para tanto, será fundamental percorrer as principais transformações normativas e jurisprudenciais dos tribunais superiores relacionadas aos direitos das pessoas trans no Brasil. Esse caminho é importante para compreender que as barreiras enfrentadas por mulheres trans no que diz respeito ao acesso e à permanência nos espaços de poder, inclusive no Poder Legislativo, ultrapassam o campo estritamente eleitoral e se inserem em um contexto mais amplo de reconhecimento e efetivação de direitos fundamentais.

No Brasil, até 1997, as cirurgias de transgenitalização eram consideradas crime de lesão corporal grave[756]. Apenas nesse ano, o Conselho Federal de Medicina (CFM) editou a Resolução CFM nº 1.482/1997, que regulamentou a realização desses procedimentos em hospitais universitários e hospitais públicos adequados à pesquisa. Essa norma definiu que o transexualismo deveria obedecer, no mínimo, aos seguintes critérios enumerados: (i) desconforto com o sexo anatômico natural; (ii) desejo expresso de eliminar os genitais, perder as características primárias e secundárias do próprio sexo e ganhar as do sexo oposto; (iii) permanência desse distúrbio de forma

755 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana:* conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

756 VENTURA, Miriam; SCHRAMM, Fermin Roland. Limites e possibilidades do exercício da autonomia nas práticas terapêuticas de modificação corporal e alteração da identidade sexual. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 65-93, 2009. DOI: 10.1590/S0103-73312009000100005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/physis/a/PD36HwnMmZhqmB49Z3ttXtt/?lang=pt&utm_source. Acesso em: 27 set. 2026.

contínua e consistente por, no mínimo, dois anos; e (iv) ausência de outros transtornos mentais[757].

Em 2002, o CFM editou a Resolução CFM n.º 1.652/2002, que revogou a Resolução CFM n.º 1.482/1997 e ampliou o acesso às cirurgias transgenitalização, ao permitir que as cirurgias para adequação do fenótipo masculino ao feminino fossem realizadas em hospitais públicos ou privados, independentemente da atividade de pesquisa[758].

Em seguida, no ano de 2004, o Governo Federal, em conjunto com o Ministério da Saúde e a sociedade civil organizada lançou o programa "Brasil sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual", previsto no Pleno Plurianual (PPA) de 2004-2007, com o objetivo de promover a cidadania de gays, lésbicas, travestis, transgêneros e bissexuais, a partir da equiparação de direitos e do combate à violência e à discriminação homofóbicas, respeitando a especificidade de cada um desses grupos populacionais. O Programa contempla as seguintes ações: (i) apoio a projetos de fortalecimento de instituições públicas e não-governamentais que atuam na promoção da cidadania homossexual e/ou no combate à homofobia; (ii) capacitação de profissionais e representantes do movimento homossexual que atuam na defesa de direitos humanos; (iii) disseminação de informações sobre direitos, de promoção da autoestima homossexual;

757 BRASIL. Conselho Federal de Medicina. *Resolução CFM nº 1.482, de 10 de setembro de 1997.* Autoriza, a título experimental, a realização de cirurgia de transgenitalização do tipo neocolpovulvoplastia, neofaloplastia e procedimentos complementares sobre gônadas e caracteres sexuais secundários como tratamento dos casos de transexualismo. Brasília, DF: Conselho Federal de Medicina, 1997. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/1997/1482. Acesso em: 27 set. 2026.

758 BRASIL. Conselho Federal de Medicina. *Resolução CFM nº 1.652, de 6 de novembro de 2002.* Dispõe sobre a cirurgia de transgenitalismo e revoga a Resolução CFM nº 1.482/1997. Brasília, DF: Conselho Federal de Medicina, 2002. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2002/1652. Acesso em: 27 set. 2026.

e (iv) incentivo à denúncia de violações dos direitos humanos do segmento GLTB[759].

Posteriormente, em 2008, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 1.707/2008, que instituiu o Processo Transexualizador, a ser implementado nas unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), observadas as condições estabelecidas pelo CFM na Resolução nº 1.652/2002[760].

Em 2011, o Ministério da Saúde expediu a Portaria nº 2.836/2011, que instituiu a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). A política é composta por um conjunto de diretrizes cuja operacionalização requer planos contendo estratégias e metas sanitárias, bem como desafios e compromissos das instâncias de governo, especialmente das secretarias estaduais e municipais de saúde, dos conselhos de saúde e de todas as áreas do Ministério da Saúde. A política apresenta, ainda, metas específicas para promover ações de enfrentamento às iniquidades e desigualdades em saúde, com destaque para grupos populacionais como negros, quilombolas, a população LGBTQIA+, ciganos, população em situação de rua, entre outros[761].

759 BRASIL. Ministério da Saúde. *Brasil sem Homofobia:* programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/lgbt/campanhas-lgbtqia/brasil_sem_homofobia.pdf. Acesso em: 22 set. 2026.

760 BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.707, de 18 de agosto de 2008*. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Processo Transexualizador, a ser implantado nas unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: https://direitohomoafetivo.com.br/wp-content/uploads/2024/08/2008.08.18-Portaria-1.707-2008-Ministerio-da-Saude.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

761 BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.836, de 1º de dezembro de 2011*. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/publico-lgbt/portaria-no-2-836-de-1o-de-dezembro-de-2011. Acesso em: 22 set. 2026.

Já em 2013, o Ministério da Saúde expediu a Portaria nº 2.803/2013, que ampliou o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS), de forma a possibilitar a realização no Sistema Único de Saúde (SUS) de todos os procedimentos médicos necessários à cirurgia de transgenitalização e à readequação sexual no âmbito do Processo Transexualizador, conforme os critérios estabelecidos na Resolução nº 1.652/2002 do Conselho Federal de Medicina (CFM)[762].

O ato normativo estabeleceu que a linha de cuidado destinada aos usuários e às usuárias com demanda para a realização de ações no âmbito do Processo Transexualizador seria estruturada pelos seguintes componentes: (i) atenção básica, componente da Rede de Atenção à Saúde (RAS) responsável pela coordenação do cuidado e pela atenção contínua à população sob sua responsabilidade, além de constituir a porta de entrada prioritária do usuário na rede; e (ii) atenção especializada, composta por um conjunto de pontos de atenção com diferentes densidades tecnológicas para a realização de ações e serviços especializados e hospitalares, apoiando e complementando os serviços da Atenção Básica de forma resolutiva e em tempo oportuno[763].

Diante do contexto dessas alterações normativas voltadas à garantia dos direitos fundamentais das pessoas trans, em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar o RE 845.779/SC (Tema nº 778), com repercussão geral reconhecida, discutiu, à luz do art. 1º, inciso III; art. 5º, incisos V, X, XXXII, LIV e LV; e art. 93, todos dispositivos da Constituição de 1988, se uma pessoa pode ou não ser tratada socialmente como se pertencesse a sexo diverso do qual se

762 BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.803, de 19 de novembro de 2013.* Redefine e amplia o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/publico-lgbt/portaria-no-2-803-de-19-de-novembro-de-2013. Acesso em: 22 set. 2026.

763 BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.803, de 19 de novembro de 2013.* Redefine e amplia o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/publico-lgbt/portaria-no-2-803-de-19-de-novembro-de-2013. Acesso em: 22 set. 2026.

identifica e se apresenta publicamente, tendo em vista que a identidade sexual está diretamente ligada à dignidade da pessoa humana e aos direitos da personalidade[764].

O caso concreto decorre de demanda indenizatória formulada por uma mulher transexual, que foi impedida por funcionários de um shopping center, em Santa Catarina, de utilizar o banheiro feminino. No julgamento, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso reconheceu a repercussão geral e propôs a seguinte tese: "as pessoas transexuais têm direito a serem tratadas socialmente de acordo com a sua identidade de gênero, inclusive na utilização de banheiros de acesso público". O voto foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin. Na sequência, o Ministro Luiz Fux requereu vista dos autos[765].

Somente em 2024, após a devolução da vista dos autos pelo Ministro Luiz Fux, o Plenário do STF, por maioria, alterou a decisão que havia reconhecido a repercussão geral, sob o fundamento de que a matéria não havia sido pré-questionada e de que sua apreciação poderia violar a legislação processual e o princípio da inércia da jurisdição, e negou seguimento ao recurso extraordinário. O voto do Ministro Luiz Fux foi acompanhado pelos Ministros Flávio Dino, Cristiano Zanin, André Mendonça, Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que foi designado redator do acórdão. A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o voto do Ministro Luís Roberto Barroso[766].

764 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 845.779/SC*. Tema 778. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em: 6 jun. 2024. Publicado em: 10 set. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4657292. Acesso em: 28 set. 2026.

765 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 845.779/SC*. Tema 778. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em: 6 jun. 2024. Publicado em: 10 set. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4657292. Acesso em: 28 set. 2026.

766 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 845.779/SC*. Tema 778. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em: 6 jun. 2024. Publicado em: 10 set. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4657292. Acesso em: 28 set. 2026.

Dando continuidade a linha do tempo das decisões proferidas pela Suprema Corte, em 2016, o Decreto nº 8.727/2016 regulamentou o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Desse modo, conceituou-se o nome social como a designação pela qual a pessoa travesti ou transexual se identifica e é socialmente reconhecida e a identidade de gênero como a dimensão da identidade de uma pessoa que diz respeito à forma como se relaciona com as representações de masculinidade e feminilidade e como isso se traduz em sua prática social, sem guardar relação necessária com o sexo atribuído no nascimento[767].

Já em 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) apreciou a Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000, formulada pela senadora Fátima Bezerra, que questionou a interpretação da expressão "cada sexo", prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997[768], que estabelece os percentuais mínimos e máximos das cotas de gênero, bem como a interpretação do art. 12 da mesma lei[769], que disciplina a indicação do

767 BRASIL. *Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016*. Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8727.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

768 Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).
(...)
§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.
BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

769 Art. 12. O candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se.
BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

nome e das variações nominais pelas quais a candidata ou o candidato pretende ser registrado.

A consulta buscou definir dois pontos: (i) se homens e mulheres transexuais deveriam ser contabilizados nas cotas correspondentes às suas identidades de gênero; e (ii) se pessoas transexuais que ainda não haviam promovido a retificação do registro civil poderiam utilizar o nome social no registro de candidatura, apesar da divergência entre seus documentos e sua identidade de gênero. A questão relacionava-se ao contransgimento decorrente da exigência de indicação do nome civil no registro de candidatura, posteriormente divulgado no Portal Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais (DivulgaCand)[770].

Ao apreciar a consulta, o Ministro Relator Tarcísio Vieira de Carvalho Neto proferiu voto no sentido de que a expressão "cada sexo", prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, deve ser interpretada como referente ao gênero, e não ao sexo biológico. Desse modo, homens e mulheres transexuais devem ser contabilizados nas cotas de candidaturas masculina ou feminina de acordo com sua identidade de gênero, uma vez que a apuração do sexo para fins eleitorais implicaria, entre outros aspectos, violação à intimidade. Assim, ressaltou-se que a pessoa transexual deve integrar a respectiva cota, feminina ou masculina, conforme seu autorreconhecimento[771].

Quanto ao momento da declaração, o Ministro Relator assentou que a autodeclaração de gênero deve ser manifestada por ocasião do alistamento eleitoral ou da atualização dos dados do cadastro eleitoral, até cento e cinquenta dias antes da data das eleições, nos moldes

770 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Pleno). *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000/DF.* Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Julgada em: 1º mar. 2018. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2018/03/27/18/db19efdf959429057e14707514886332495e0202. Acesso em: 28 set. 2026.

771 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Pleno). *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000/DF.* Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Julgada em: 1º mar. 2018. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2018/03/27/18/db19efdf959429057e14707514886332495e0202. Acesso em: 28 set. 2026.

estabelecidos no art. 91, caput, da Lei nº 9.504/97, sendo necessária a inclusão de regras específicas sobre o tema nos atos regulamentares que tratam do alistamento e da atualização da situação do eleitor. Por fim, entendeu-se que, até que houvesse previsão normativa acerca da inclusão do nome social no cadastro eleitoral, a determinação de que a candidata ou o candidato deveria indicar seu nome completo no pedido de registro de candidatura, prevista no art. 12, caput, da Lei nº 9.504/1997, referia-se ao nome civil[772].

Nesse mesmo dia, o STF apreciou a ADI 4.275/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, na qual se discutia a interpretação do art. 58 da Lei nº 6.015/1973[773] à luz dos arts. 1º, inciso III; 3º, inciso IV; e 5º, caput e inciso X, da Constituição de 1988, a fim de definir a possibilidade de alteração do prenome e do gênero de pessoas transgênero no registro civil. O Plenário do STF, por maioria, julgou procedente a ação para conferir interpretação conforme à Constituição de 1988 e ao Pacto de São José da Costa Rica ao art. 58 da Lei nº 6.015/1973, reconhecendo às pessoas transgênero que assim o desejarem, independentemente de cirurgia de transgenitalização ou da realização de tratamentos hormonais ou patologizantes, o direito à substituição do prenome e do gênero diretamente no registro civil[774].

---

772 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Pleno). *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000/DF*. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Julgada em: 1º mar. 2018. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2018/03/27/18/db19efdf959429057e14707514886332495e0202. Acesso em: 28 set. 2026.

773 Art. 58. O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios.
BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.* Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

774 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgada em: 1º mar. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 28 set. 2026.

Ainda em 2018, o Supremo Tribunal Federal apreciou o RE 670.422/RS (Tema 761), com repercussão geral reconhecida, de relatoria do Ministro Dias Toffoli. A controvérsia consistia em definir a possibilidade de alteração do gênero no registro civil de pessoa transexual, de masculino para feminino ou de feminino para masculino, independentemente da realização de cirurgia de redesignação sexual, à luz dos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição), à intimidade (art. 5º, inciso X) e à saúde (art. 6º), bem como do dever de promoção do bem de todos, sem preconceitos ou outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV)[775].

No caso concreto, a alteração do prenome da parte recorrente, de Sara para Sandro, já havia transitado em julgado, de modo que o recurso extraordinário se restringiu à possibilidade de modificação do gênero no registro civil sem a realização de cirurgia de redesignação sexual. Ao julgar o recurso, o Plenário do STF, por maioria, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Marco Aurélio e Alexandre de Moraes. Na ocasião, o Ministro Dias Toffoli reajustou seu voto para adequá-lo ao entendimento firmado pelo Plenário na ADI 4.275/DF[776].

Em seguida, o Tribunal fixou a tese de que as pessoas transgênero possuem direito fundamental à alteração do prenome e da classificação de gênero no registro civil, mediante manifestação de vontade, independentemente da realização de cirurgia de redesignação sexual, tanto pela via judicial quanto administrativa. Estabeleceu, ainda, que a alteração deve ser averbada à margem do assento de nascimento, sem a inclusão do termo "transgênero", e que as certidões não devem conter referência à origem da alteração, ressalvadas as hipóteses de requerimento do próprio interessado ou de determinação judicial. Nos

775 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 670.422/RS*. Tema 761. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 15 ago. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4192182. Acesso em: 28 set. 2026.

776 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 670.422/RS*. Tema 761. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 15 ago. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4192182. Acesso em: 28 set. 2026.

casos realizados pela via judicial, caberá ao magistrado determinar a alteração dos demais registros nos órgãos públicos ou privados pertinentes, preservado o sigilo sobre a origem dos atos[777].

Diante das referidas decisões, o TSE também editou a Resolução TSE nº 23.562/2018, que regulamentou a inclusão do nome social e da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no Cadastro Eleitoral, bem como a atualização do modelo de título de eleitor. A partir dessa regulamentação, essas pessoas passaram a poder registrar seu nome social e sua identidade de gênero por ocasião do alistamento eleitoral ou da atualização de seus dados cadastrais[778].

No mesmo sentido, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou o Provimento CNJ nº 73/2018, que estabeleceu a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais. Essas regras foram atualizadas, em 2023, por meio do Provimento CNJ nº 152/2023 e Provimento CNJ nº 153/2023[779].

No ano seguinte, em 2019, o TSE editou a Resolução TSE nº 23.609/2019, que passou a disciplinar o registro de candidaturas e estabeleceu regras relativas ao nome social e à declaração de gênero. A norma determinou que, para fins do cálculo das candidaturas por gênero, deve ser considerado o gênero declarado pela pessoa candidata

777 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 670.422/RS*. Tema 761. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 15 ago. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4192182. Acesso em: 28 set. 2026.

778 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.562, de 22 de março de 2018*. Acrescenta e altera dispositivos da Resolução-TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003, para inclusão do nome social no cadastro e atualização do modelo de título eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-562-de-22-de-marco-de-2018. Acesso em: 28 set. 2026.

779 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018*. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623. Acesso em: 28 set. 2026.

no registro de candidatura, ainda que diverso daquele constante do Cadastro Eleitoral[780].

Nesse mesmo ano, o STF apreciou a ADO 26/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, ajuizada em razão da alegada omissão do Congresso Nacional na edição de legislação destinada a criminalizar especificamente a homofobia e a transfobia. A ação sustentava, em síntese, que essas práticas deveriam ser compreendidas no conceito constitucional de racismo e requeria o reconhecimento da mora legislativa, a adoção de medidas destinadas a suprir a ausência de proteção penal específica, bem como a aplicação da Lei nº 7.716/1989 às condutas discriminatórias motivadas pela orientação sexual ou pela identidade de gênero[781].

O Plenário do STF conheceu parcialmente da ação e, por maioria, julgou-a procedente nessa extensão, reconhecendo a mora inconstitucional do Congresso Nacional no cumprimento dos mandados de criminalização previstos no art. 5º, incisos XLI e XLII, da Constituição de 1988. Em razão da omissão legislativa, o Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição à Lei nº 7.716/1989 para enquadrar, até a edição de legislação específica pelo Congresso Nacional, as condutas homofóbicas e transfóbicas nos tipos penais previstos na Lei do Racismo. O STF considerou que essas práticas constituem formas de racismo em sua dimensão social, por envolverem atos de discriminação, segregação e inferiorização de pessoas em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero[782].

780 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 28 set. 2026.

781 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgada em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

782 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgada em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.

Ao final, a Suprema Corte fixou tese segundo a qual, enquanto não houver legislação específica, as condutas homofóbicas e transfóbicas caracterizadas por aversão à orientação sexual ou à identidade de gênero devem ser enquadradas nos tipos penais da Lei nº 7.716/1989. Nos casos de homicídio doloso motivado por homotransfobia, reconheceu-se, ainda, a possibilidade de incidência da qualificadora do motivo torpe, prevista no art. 121, § 2º, inciso I, do Código Penal. O STF também estabeleceu que a repressão penal à homotransfobia deve ser compatibilizada com a liberdade religiosa, assegurando a manifestação de crenças e convicções, desde que não configure discurso de ódio destinado a incitar discriminação, hostilidade ou violência contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero[783].

Por fim, o Tribunal assentou que o conceito constitucional de racismo possui dimensão social e ultrapassa aspectos estritamente biológicos ou fenotípicos, abrangendo processos histórico-culturais de inferiorização, estigmatização e exclusão de grupos vulneráveis. Nesse sentido, a discriminação fundada na orientação sexual ou na identidade de gênero foi compreendida como manifestação dessa forma de racismo, justificando a incidência da proteção penal prevista na Lei nº 7.716/1989 enquanto persistir a omissão legislativa[784].

Na mesma sessão, o Plenário do STF apreciou o MI 4.733/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, cujo objeto era semelhante ao da ADO 26/DF, ao buscar a criminalização das condutas de homofobia e transfobia, incluindo ofensas, homicídios, agressões, ameaças e

stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

783 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgada em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

784 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgada em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

discriminações motivadas pela orientação sexual ou identidade de gênero. O Tribunal, por maioria, conheceu do mandado de injunção e julgou procedente o pedido para: (i) reconhecer a mora inconstitucional do Congresso Nacional; e (ii) determinar, com efeitos prospectivos e até a edição de legislação específica pelo Congresso Nacional, a aplicação da Lei nº 7.716/1989 às condutas de discriminação por orientação sexual ou identidade de gênero, estendendo-lhes a tipificação prevista para os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional[785].

Já em 2020, o CNJ editou a Resolução CNJ nº 348/2020, que estabeleceu diretrizes e procedimentos relativos ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti e intersexo (LGBTI) no âmbito do sistema de justiça criminal, abrangendo pessoas custodiadas, acusadas, rés, condenadas, privadas de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou submetidas à monitoração eletrônica. A medida possui como objetivos: (i) garantir os direitos à vida e à integridade física, mental e sexual, à segurança do corpo e à liberdade de expressão da identidade de gênero e da orientação sexual; (ii) reconhecer o direito à autodeterminação de gênero e sexualidade; e (iii) assegurar, sem discriminação, o acesso ao estudo, ao trabalho e aos demais direitos previstos em instrumentos legais e convencionais aplicáveis às pessoas privadas de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou submetidas à monitoração eletrônica, bem como garantir os direitos específicos da população LGBTI nessas condições[786].

785 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 4.733/DF.* Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4239576. Acesso em: 29 set. 2026.

786 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 348, de 13 de outubro de 2020.* Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519. Acesso em: 29 set. 2026.

Em seguida, no ano de 2022, o Presidente da República editou o Decreto nº 10.977/2022, que regulamentou os procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade pelos órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal e estabeleceu o Serviço de Identificação do Cidadão como Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil, nos termos da Lei nº 9.454/1997. O Decreto também assegurou a inclusão do nome social na Carteira de Identidade mediante requerimento do interessado, estabelecendo que: (i) o pedido deve ser formulado por escrito e assinado; (ii) o nome deve ser acompanhado da expressão "nome social"; (iii) sua inclusão ocorre sem prejuízo da indicação do nome constante do registro civil; e (iv) não é exigida documentação comprobatória[787].

Já em 2024, o Plenário do STF apreciou a ADPF 787/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ajuizada contra atos comissivos e omissivos do Ministério da Saúde relacionados ao acesso de pessoas transexuais e travestis aos serviços de saúde, sob a alegação de violação aos direitos fundamentais à saúde (arts. 6º e 196), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III) e à igualdade (art. 5º) previstos na Constituição de 1988. O requerente, Partido dos Trabalhadores (PT), sustentou a existência de um estado de coisas inconstitucional, decorrente da estruturação histórica dos serviços públicos de saúde a partir da cisgeneridade, o que resultaria em obstáculos ao acesso de pessoas transexuais e travestis a determinadas políticas e serviços do Sistema Único de Saúde (SUS)[788].

O Plenário do STF, por unanimidade, converteu o julgamento do referendo da medida cautelar em julgamento de mérito, confirmou

787 BRASIL. *Decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022.* Regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, para estabelecer os procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade por órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, para estabelecer o Serviço de Identificação do Cidadão como o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10977.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

788 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 787/DF.* Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em: 17 out. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6093095. Acesso em: 29 set. 2026.

a cautelar anteriormente deferida e julgou procedente a ADPF 787/DF, determinando ao Ministério da Saúde a adoção das providências necessárias para assegurar às pessoas transexuais e travestis acesso pleno e igualitário às políticas públicas de saúde. Nesse sentido, determinou: (i) a adequação dos sistemas de informação do SUS para permitir o agendamento de consultas e exames de todas as especialidades médicas independentemente do registro do sexo, evitando procedimentos burocráticos capazes de gerar constrangimentos ou dificuldades de acesso; (ii) a extensão dessas alterações a todos os sistemas de informação do SUS, de modo a assegurar o acesso integral da população trans às ações e aos serviços de saúde; (iii) a atualização da Declaração de Nascido Vivo (DNV), com a inclusão do campo obrigatório "parturiente/mãe" e a substituição do campo "responsável legal" por "responsável legal/pai", de preenchimento facultativo, nos termos da Lei nº 12.662/2012; e (iv) a comunicação dessas alterações às secretarias estaduais e municipais de saúde e aos demais órgãos e instituições integrantes do SUS, com o suporte necessário à adaptação dos respectivos sistemas[789].

Nesse mesmo ano, o Plenário do STF apreciou a ADI 5.668/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, na qual se requereu interpretação conforme à Constituição de 1988 do art. 2º, inciso III, da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), bem como de suas metas e estratégias, a fim de assegurar o combate às discriminações por gênero, identidade de gênero e orientação sexual e o respeito à identidade de crianças e adolescentes LGBTQIA+ nas instituições de ensino públicas e privadas[790].

789 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 787/DF.* Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em: 17 out. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6093095. Acesso em: 29 set. 2026.

790 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.668/DF.* Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em: 28 jun. 2024. Publicado em: 21 ago. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5148159https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5148159&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

O Supremo, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º, inciso III, da Lei nº 13.005/2014, reconhecendo o dever das instituições de ensino públicas e privadas de coibir discriminações por gênero, identidade de gênero e orientação sexual. O Tribunal reconheceu, ainda, o dever de combater o *bullying* e as práticas discriminatórias de caráter machista, dirigidas contra meninas cisgênero e transgênero, e homotransfóbico, dirigidas contra gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais[791].

Nesse mesmo ano, o CNJ editou a Resolução CNJ nº 582/2024, que instituiu, em caráter nacional e permanente, o Fórum Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, com a atribuição de elaborar estudos e propor medidas para o aperfeiçoamento das diretrizes e ações destinadas à ampliação do acesso das pessoas LGBTQIA+ ao sistema de justiça e ao efetivo combate a situações de homofobia e transfobia. A Resolução também instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, o Formulário de Registro de Ocorrência Geral de Emergência e Risco Iminente às Pessoas LGBTQIA+ (Formulário Rogéria), destinado ao monitoramento, à prevenção e ao enfrentamento de situações de violência, emergência, risco ou violação de direitos das pessoas LGBTQIA+[792].

Portanto, diante desse cenário, verifica-se a construção gradual de um conjunto de normas e de entendimentos dos tribunais superiores voltados à garantia dos direitos das pessoas trans no Brasil, em especial no âmbito da participação nos pleitos eleitorais. Como será visto adiante, apesar desses avanços, a participação política de

791 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.668/DF.* Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em: 28 jun. 2024. Publicado em: 21 ago. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5148159. Acesso em: 29 set. 2026.

792 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 582, de 20 de setembro de 2024.* Institui o Fórum Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ e o Formulário de Registro de Ocorrência Geral de Emergência e Risco Iminente às Pessoas LGBTQIA+ (Formulário Rogéria) no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5753. Acesso em: 29 set. 2026.

mulheres trans ainda enfrenta obstáculos que evidenciam a distância entre a garantia formal de direitos e sua efetiva concretização na sociedade brasileira.

2. A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES TRANS NO BRASIL

Após o cenário apresentado no tópico anterior, a segunda parte do artigo busca analisar a participação de mulheres trans nos pleitos eleitorais brasileiros ao longo dos últimos anos, bem como examinar em que medida a ampliação do reconhecimento jurídico dos direitos fundamentais da população trans contribuiu para a construção de condições mais favoráveis à participação dessas mulheres na política.

O primeiro marco dessa trajetória ocorreu em 1992, com a eleição de Kátia Tapety, filiada ao Partido da Frente Liberal (PFL), para o cargo de vereadora do município de Colônia do Piauí (PI), o que a tornou a primeira travesti eleita para um cargo político no Brasil[793]. Posteriormente, Kátia Tapety foi reeleita em 1996 e 2000 e, no biênio 2001–2002, exerceu a presidência da Câmara Municipal. Em 2004, a parlamentar ampliou sua trajetória política ao ser eleita vice-prefeita de Colônia do Piauí, na chapa encabeçada por Lúcia de Moura Sá, candidata a prefeita, que obteve 62,13% dos votos[794].

Em relação aos anos seguintes, não foram encontrados levantamentos das eleições, em bases governamentais ou não governamentais, mostrando se houve candidatura de pessoas trans para os cargos eletivos. Diante dessa ausência de dados, a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) passou a realizar levantamentos sobre essas candidaturas a partir das eleições de 2014. Nesse pleito, foram registradas apenas sete candidaturas trans em

793 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Eleições 2020.* São Paulo: ANTRA, 2020. Disponível em: https://antrabrasil.org/eleicoes2020/. Acesso em: 1 ago. 2026.

794 TAPETY, Kátia. Política é coisa de trans. *Revista piauí,* 29 jun. 2023. Depoimento a Vitória Pilar. Disponível em: https://piaui.uol.com.br/web/politica-e-coisa-de-trans/. Acesso em: 29 set. 2026.

todo o país: Bruna Lorrane (SD-PA), Carla Ziper (PDT-SP), Márcia Lima (PSB-SP), Melissa Campus (PSOL-PR), Monique Top (PSOL-SP), Pamela Maranhão (PT-MA) e Silvia Cavalleire (PC do B-CE). Nenhuma dessas candidaturas, contudo, resultou em eleição[795].

Nas eleições municipais de 2016, foram identificadas 82 candidaturas de pessoas trans, das quais 80 concorreram ao cargo de vereador ou vereadora e duas ao cargo de prefeita, distribuídas por diferentes estados brasileiros. Desse total, apenas oito travestis e mulheres transexuais foram eleitas para as câmaras municipais: Jordana, em Pimenta Bueno (RO); Shirley Costa, em Pilar (PB); Brenda da Silva Sant Unioni, em Viçosa (MG); Pamela Volp, em Uberlândia (MG); Isaias Martins, em Patos de Minas (MG); Andressa Sales, no Guarujá (SP); Tieta, em São Joaquim da Barra (SP); e Katia Ross, em Cruz Alta (RS)[796].

Já as Eleições Gerais de 2018 representaram um marco para a participação eleitoral da população trans, pois foram as primeiras realizadas após a regulamentação da inclusão do nome social e da identidade de gênero no Cadastro Eleitoral da Justiça Eleitoral pela Resolução TSE nº 23.562/2018. Nessas eleições, foram identificadas 53 candidaturas de pessoas trans, distribuídas entre 34 candidaturas aos cargos de deputado estadual ou distrital, 18 ao cargo de deputado federal e uma ao Senado Federal, esta última de Duda Salabert, candidata por Minas Gerais[797].

Nas eleições municipais de 2020, a ANTRA mapeou 294 candidaturas de pessoas trans, distribuídas por 25 estados brasileiros. Desse total, 30 eram candidaturas coletivas, duas concorriam ao cargo

795 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Relatório do perfil das candidaturas trans em 2026*. [S. l.]: ANTRA, 2026. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/08/antra-candidaturas-trans-2026-24ago.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

796 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Eleições 2016*. [S. l.]: ANTRA, 2016. Disponível em: https://antrabrasil.org/eleicoes2016/. Acesso em: 30 set. 2026.

797 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Eleições 2018*. [S. l.]: ANTRA, 2018. Disponível em: https://antrabrasil.org/eleicoes2018/. Acesso em: 30 set. 2026.

de prefeito ou prefeita e uma ao cargo de vice-prefeito ou vice-prefeita. Quanto à identidade de gênero, foram identificadas 263 candidaturas de travestis e mulheres trans, 19 de homens trans e 12 de pessoas com outras identidades trans. Ao final do pleito, 30 pessoas trans foram eleitas. As Eleições de 2020 foram realizadas, pela primeira vez, sob a vigência da Resolução TSE nº 23.609/2019, que estabeleceu que, para fins do cálculo das candidaturas por gênero, deve ser considerado o gênero declarado pela pessoa candidata no registro de candidatura, ainda que diverso daquele constante do Cadastro Eleitoral, em observância aos percentuais de cota de gênero previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997[798].

Já nas eleições de 2022, a trajetória de crescimento da participação política de pessoas trans teve continuidade, com 79 candidaturas identificadas pela ANTRA, o que representou um aumento de 49% em relação às 53 candidaturas registradas em 2018. Ao final do pleito, cinco mulheres trans e travestis foram eleitas, primeira vez, duas mulheres trans foram eleitas para a Câmara dos Deputados: Erika Hilton (SP) e Duda Salabert (MG)[799]. Além disso, também foram eleitas para as assembleias legislativas Linda Brasil (SE) e Dani Balbi (RJ), além de Carolina Iara (SP), como co-deputada em mandato coletivo[800].

Nas eleições de 2026, a ANTRA identificou 116 candidaturas de pessoas trans e travestis, o maior número registrado desde o início do monitoramento realizado pela organização, em 2014. Desse

798 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Eleições 2020.* [S. l.]: ANTRA, 2020. Disponível em: ANTRA – Eleições 2020. Acesso em: 30 set. 2026.

799 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Relatório do perfil das candidaturas trans em 2026.* [S. l.]: ANTRA, 2026. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/08/antra-candidaturas-trans-2026-24ago.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

800 Os mandatos coletivos constituem uma forma de representação política caracterizada pelo compartilhamento das decisões entre integrantes de um coletivo. Embora a candidatura e a titularidade do mandato sejam formalmente individuais, seu exercício ocorre de maneira compartilhada, buscando ampliar a pluralidade e a participação política.
GONÇALVES, Iasmin Nascimento. *Candidaturas coletivas: os desafios para efetividade do direito à representatividade feminina no Poder Legislativo.* 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/23202. Acesso em: 15 set. 2026.

total, 104 candidaturas eram de mulheres trans e travestis (89,6%), sete de homens trans e pessoas transmasculinas e cinco de pessoas não binárias. O resultado representou um crescimento de 45,6% em relação às 79 candidaturas mapeadas em 2022. As candidaturas estavam distribuídas por 23 unidades da Federação e compreendiam 52 candidaturas à Câmara dos Deputados, 61 às assembleias legislativas, duas à Câmara Legislativa do Distrito Federal e uma ao cargo de vice-governador[801].

A partir desse contexto, evidencia-se que a participação de mulheres trans avança a passos lentos na política brasileira, acompanhada pela implementação de normas e pela construção de jurisprudências dos tribunais superiores voltados à garantia dos direitos fundamentais da população trans. Nesse sentido, trona-se fundamental a ampliação de mecanismos governamentais destinados a acompanhar e divulgar o número de candidaturas de pessoas trans registradas em cada eleição.

3. BINÔMIO ELEITORAL: PARTICIPAÇÃO VS. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DE MULHERES TRANS

Diante da sub-representação de mulheres trans na política brasileira, a análise de sua presença nos espaços de poder exige uma compreensão da igualdade política que ultrapasse o exercício do direito ao voto e do direito de ser votado. O direito à igualdade também pressupõe oportunidades de participação no debate público, de influência sobre os processos de tomada de decisão e de acesso aos cargos eletivos[802]. Sob essa perspectiva, a ampliação das candidaturas de mulheres trans constitui uma dimensão relevante da participação

801 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Relatório do perfil das candidaturas trans em 2026*. [S. l.]: ANTRA, 2026. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/08/antra-candidaturas-trans-2026-24ago.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

802 OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.143.

política, que deve ser examinada em conjunto com sua efetiva presença nos espaços de representação[803].

A democracia deve abranger todas as relações sociais, não se limitando apenas à operação dos governos, a fim de construir uma sociedade verdadeiramente democrática que valorize todas as pessoas, promovendo o respeito mútuo em todas as interações[804]. Destaca-se que a democracia representativa está essencialmente relacionada a três conceitos fundamentais: (i) o exercício do poder político por meio de representantes escolhidos pelo povo; (ii) a participação dos cidadãos titulares de direitos políticos na escolha desses representantes, mediante o sufrágio universal; e (iii) a autonomia do mandato político, que permite aos representantes exercer suas funções com independência. Nesse modelo, a participação política compreende tanto a possibilidade de escolher representantes quanto a oportunidade de ocupar os próprios espaços nos quais as decisões políticas são tomadas[805].

Nesse sentido, Hannah Pitkin analisa a questão central relacionada à capacidade do governo e da política em promover os interesses e proteger os direitos individuais. O desafio primordial reside na busca por uma representação democrática, demandando uma exploração mais aprofundada na teoria política da representação. A autora identifica quatro dimensões da representação: (i) a representação formalista, relacionada às regras pelas quais o representante é autorizado a agir e responsabilizado por sua atuação; (ii) a representação descritiva, relacionada às características compartilhadas entre representantes e representados; (iii) a representação simbólica, associada ao significado que o representante assume perante os representados; e (iv) a

803 RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral.* Rio de Janeiro: Forense, 1996.

804 HILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas,* Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

805 PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade,* Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1766, 2016.

representação substantiva, relacionada à atuação do representante em favor dos interesses daqueles que representa[806].

Contudo, segundo a autora, nenhum desses tipos de representação captura a verdadeira essência do ato de representar, que é agir em nome de outros. Apenas uma perspectiva substantiva, conforme Pitkin, permite distinguir não apenas a posição formal e legal do representante em relação aos representados, mas também suas ações. Isso envolve não apenas a identidade do representante, mas também sua consciência das questões que afetam grupos específicos, especialmente as minorias políticas frequentemente negligenciadas nas instâncias de poder e tomada de decisão, como as mulheres trans[807].

Já Ana Phillips destaca a insuficiência de simplesmente eliminar as barreiras à inclusão, enfatizando a necessidade imperativa de incorporar categoricamente os grupos marginalizados. Desse modo, critica-se a democracia liberal e a concepção ilusória de cidadania universal, que sugere que a representação ideal é aquela que compartilha convicções com o representado, com base na máxima de igualdade para todos. Nessa visão, o que realmente importa na arena política são as ideias que moldam as políticas[808].

Esses grupos marginalizados podem ser caracterizados por enfrentarem padrões estruturados de desigualdade relacionados ao seu pertencimento, como gênero, raça e/ou classe social. Ademais, Phillips argumenta que indivíduos que não fazem parte de um determinado grupo podem representar por suas causas, como homens apoiando causas feministas ou pessoas brancas apoiando causas antirracistas. No entanto, sustenta que "a questão não é quem deveria falar e de que

806 PITKIN, Hanna. *The Concept of Representation.* Londres: University of California Press, 1967.

807 PITKIN, Hanna. *The Concept of Representation.* Londres: University of California Press, 1967.

808 PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença*? Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

perspectiva, mas assegurar que aqueles que estão à margem estejam presentes para falar"[809].

A perspectiva de Phillips permite compreender a representação política para além de uma política de ideias, incorporando também uma política de presença. Grupos submetidos a padrões estruturais de desigualdade relacionados ao gênero, à raça, à classe social ou a outras características compartilham experiências que podem permanecer pouco visíveis nos espaços de deliberação quando seus integrantes possuem participação reduzida nesses ambientes. A presença desses grupos nos espaços de poder amplia, portanto, a pluralidade de experiências e perspectivas incorporadas ao processo eleitoral.

Essa compreensão assume particular importância em relação às mulheres trans, cuja participação política é atravessada pelas desigualdades de gênero e pelas formas de discriminação relacionadas à identidade de gênero. Sua presença nos parlamentos possui, assim, uma dimensão descritiva, relacionada à ocupação de espaços políticos, e uma dimensão substantiva, vinculada à possibilidade de inserção de suas experiências, demandas e direitos no processo legislativo e no debate público.

Nesse contexto, o reconhecimento do nome social e da identidade de gênero no âmbito eleitoral constituiu importante avanço para a participação política de mulheres trans. Além da possibilidade de inclusão do nome social no Cadastro Eleitoral, o reconhecimento da identidade de gênero permitiu a inclusão das mulheres trans nos mecanismos destinados à promoção da participação política feminina, especialmente na cota de candidaturas prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Esse reconhecimento também repercute na aplicação das ações afirmativas relacionadas ao financiamento das candidaturas femininas, por meio de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), bem como na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Desse modo, a efetivação da participação política

809 PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença*? Revista Estudos Feministas,* Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

de mulheres trans compreende tanto o acesso às candidaturas quanto aos instrumentos destinados a viabilizar sua presença e representação nos espaços de poder.

4. COMO AMPLIAR O NÚMERO DE MULHERES TRANS NA POLÍTICA?

Nesse último tópico, o presente artigo propõe três eixos de atuação para ampliar a participação e a representação de mulheres trans na política brasileira: (i) o enfrentamento das barreiras sociais e econômicas, relacionadas às desigualdades que dificultam o acesso e a permanência de mulheres trans nos espaços de poder; (ii) o enfrentamento das barreiras eleitorais, especialmente quanto ao financiamento das campanhas, à destinação de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, e outros fatos; bem como (iii) o fortalecimento da democracia intrapartidária, com a ampliação da presença de mulheres trans nos órgãos de direção e nos espaços de tomada de decisão dos partidos políticos. Esses três eixos serão examinados a seguir.

Vale destacar que a discussão desses aspectos assume relevância diante das diferentes formas de violência e discriminação que atingem a população trans e repercutem também sobre o exercício da representação política. Essa realidade possui, inclusive, dimensão transnacional, como demonstram os episódios envolvendo as deputadas federais Duda Salabert e Erika Hilton. Em 2025, ambas relataram que, ao solicitarem vistos para ingresso nos Estados Unidos, foram identificadas nos documentos norte-americanos como pertencentes ao sexo masculino, apesar de seus documentos oficiais brasileiros reconhecerem o gênero feminino. A medida decorreu da política adotada pelo governo de Donald Trump de considerar, para fins de documentos federais norte-americanos, o sexo atribuído no nascimento. As parlamentares questionaram a medida e sustentaram

que o tratamento desconsiderava sua identidade de gênero juridicamente reconhecida pelo Estado brasileiro[810].

Os episódios evidenciam que a presença de mulheres trans nos espaços institucionais de poder também é acompanhada por formas específicas de discriminação relacionadas à identidade de gênero. O reconhecimento da identidade de gênero e do nome constitui expressão dos direitos fundamentais à dignidade da pessoa humana, ao livre desenvolvimento da personalidade, à intimidade, à igualdade, à honra, à imagem e à saúde, devendo sua proteção jurídica acompanhar as transformações da realidade social[811]. Nesse sentido, ampliar a participação política de mulheres trans envolve tanto a criação de condições para seu ingresso nas disputas eleitorais quanto a adoção de mecanismos capazes de assegurar sua permanência, atuação e representação nos espaços de poder.

4.1. AS BARREIRAS SOCIAIS E ECONÔMICAS

A ampliação da participação de mulheres trans na política brasileira pressupõe, inicialmente, o enfrentamento das barreiras sociais e econômicas que antecedem o próprio processo eleitoral. A possibilidade jurídica de registrar uma candidatura constitui apenas uma das condições necessárias ao ingresso na política institucional brasileira, uma vez que a construção de uma trajetória política também depende do acesso à educação, ao trabalho, à renda, à segurança pública e aos demais direitos.

Nesse sentido, as desigualdades enfrentadas por mulheres trans em diferentes espaços sociais produzem reflexos sobre suas possibilidades de participação política. Dificuldades de segurança,

810 CARTACAPITAL. Após Erika Hilton, Duda Salabert relata transfobia ao pedir visto para os EUA. *CartaCapital*, 16 abr. 2025. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/apos-erika-hilton-duda-salabert-relata-transfobia-ao-pedir-visto-para-os-eua/. Acesso em: 22 set. 2026.

811 VIEIRA, Tereza Rodrigues. *Direito à identidade de gênero, redesignações identitárias e o estatuto da diversidade sexual.* [s. d.], p. 360. Disponível em: https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/287.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

de permanência no ambiente educacional, de inserção no mercado formal de trabalho, de obtenção de renda e autonomia econômica reduzem as condições materiais necessárias à construção de capital social, profissional e político[812]. A ANTRA identifica justamente a existência de barreiras estruturais relacionadas ao acesso à educação, ao emprego, à renda, à proteção social e à justiça pela população trans brasileira[813].

A violência também constitui elemento relevante para a compreensão dessas barreiras estruturais. Como mencionado no início deste artigo, o Brasil apresenta elevados índices de violência contra a população trans, de modo que a exposição de mulheres trans à violência física, institucional e simbólica repercute diretamente no exercício da cidadania e adquire novas dimensões quando essas mulheres passam a ocupar espaços de poder na esfera pública. No campo político, essa realidade pode se manifestar por meio da violência política de gênero, atingindo mulheres trans no exercício de seus direitos políticos, durante suas candidaturas e no desempenho de seus mandatos eletivos. Nesse contexto, a Lei nº 14.192/2021 estabeleceu normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, além de assegurar sua participação em debates eleitorais. A proteção das mulheres trans contra essas formas de violência mostra-se, portanto, essencial para assegurar condições efetivas de ingresso, permanência e atuação na política. Desse modo, a ampliação de sua participação demanda políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência e à discriminação, capazes de garantir o pleno exercício de seus direitos fundamentais e políticos.

Essas desigualdades devem ser examinadas, ainda, a partir de uma perspectiva interseccional. As mulheres trans negras, periféricas

812 BENTO, Berenice. *A reinvenção do corpo:* sexualidade e gênero na experiência transexual. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

813 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Carta da ANTRA à Relatora Especial da ONU Reem Alsalem.* [S. l.]: ANTRA, 2026, p. 3. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/03/pr-br-carta-antra-a-relatora-reem-alsalem-2marco-2026.pdf?utm_source. Acesso em: 30 set. 2026.

ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica enfrentam obstáculos adicionais à construção de trajetórias políticas.

Portanto, o enfrentamento da sub-representação de mulheres trans começa antes do registro de candidatura para concorrer a um cargo eletivo. É fundamental assegurar direitos relacionados à educação, ao trabalho, à renda, à segurança e à proteção contra a discriminação. A construção de condições materiais de igualdade amplia as possibilidades de participação na vida pública e cria bases para que mais mulheres trans possam construir trajetórias políticas e acessar os espaços institucionais de poder.

4.2. AS BARREIRAS ELEITORAIS

Após tratar das barreiras sociais e econômicas que antecedem o ingresso na política institucional, a ampliação da participação de mulheres trans também depende do enfrentamento de obstáculos existentes desde o registro de candidatura até o exercício do seu mandato eletivo. Entre esses aspectos, destacam-se o acesso ao financiamento das campanhas, a distribuição de recursos públicos pelos partidos políticos, o tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, a estrutura e o apoio partidários, o acesso aos meios de comunicação e às redes sociais, a capacidade de mobilização do eleitorado e a visibilidade conferida às candidaturas.

O financiamento eleitoral assume especial relevância nesse contexto, uma vez que a disponibilidade de recursos influencia diretamente as condições de realização da campanha, permitindo a contratação de equipe, a produção de material, a realização de atos de campanha e a divulgação da candidatura. Por essa razão, a igualdade formal entre candidaturas deve ser acompanhada de mecanismos capazes de promover condições materiais para a participação de grupos historicamente sub-representados.

Nesse sentido, o art. 17, §§ 8º e 9º, da Constituição de 1988 estabelece que os partidos devem destinar às candidaturas femininas, no mínimo, 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento

de Campanha (FEFC) e da parcela do Fundo Partidário destinada às campanhas eleitorais, observada a proporção de candidatas, aplicando-se o mesmo critério à distribuição do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão. A distribuição desses recursos deve observar os critérios definidos pelos órgãos de direção e pelas normas estatutárias dos partidos, consideradas sua autonomia e estratégia. O dispositivo também determina a aplicação de 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário destinados às campanhas em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias[814].

Nesse sentido, a ampliação da participação de mulheres trans demanda mecanismos capazes de assegurar que sua inclusão nas ações afirmativas eleitorais também se traduza em condições materiais para o desenvolvimento de campanhas competitivas. Além disso, a produção de dados oficiais sobre os recursos destinados às candidaturas de mulheres trans contribui para avaliar a efetividade dessas medidas e identificar a forma pela qual os recursos reservados às candidaturas femininas são distribuídos.

Assim, o enfrentamento das barreiras eleitorais envolve tanto o reconhecimento jurídico das mulheres trans como destinatárias das

814 Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
(...)
§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.
§ 9º Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias.
BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

ações afirmativas de gênero quanto a efetividade dos instrumentos de financiamento e promoção das candidaturas. A igualdade de condições na disputa eleitoral constitui elemento essencial para que o aumento do número de candidaturas possa também se refletir na ampliação da representação de mulheres trans nos cargos eletivos.

4.3. A IMPORTÂNCIA DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

A ampliação da participação e da representação de mulheres trans na política também depende de sua inserção nas estruturas internas dos partidos políticos. A Constituição de 1988 assegura às agremiações autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre sua organização e funcionamento, nos termos do art. 17, § 1º[815]. No entanto, é importante que essa autonomia seja exercida em consonância com os princípios constitucionais, especialmente o regime democrático, a igualdade de gênero, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político.

Nesse sentido, a democracia intrapartidária assume especial relevância para a participação política de mulheres trans, uma vez que os partidos exercem papel central na organização da disputa eleitoral, na distribuição dos recursos partidários e na definição das candidaturas. Assim, a presença dessas mulheres nos diretórios, comissões executivas e demais órgãos de direção partidária ajuda a

815 Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
(...)
§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.
BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

ampliar a sua participação nos processos internos de deliberação e nos espaços em que são definidas estratégias eleitorais e prioridades políticas.

No tocante a esse ponto, a Senadora Lídice da Mata e Souza (PSB-BA) formulou a Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000[816], perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), acerca da aplicabilidade do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 (Lei da cota de gênero) na composição dos diretórios e comissões dos partidos políticos. Em síntese, a consulente sustentou duas questões: (i) se a previsão de reserva de vagas para a disputa de candidaturas proporcionais, inscrita no § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.504/97, deve ser observada para a composição das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes; e (ii) caso positivo o primeiro questionamento, serão indeferidos pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução-TSE nº 23.465/2015, os pedidos de anotação dos órgãos de direção partidária que não tenham observado os percentuais previstos referido dispositivo.

Os autos foram remetidos para à Assessoria Consultiva (Assec), órgão interno do TSE, que emitiu parecer no sentido de não conhecer a Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000, por entender que o conteúdo da matéria questionada se trata de interna corporis dos partidos políticos, a ser delineada pelo prisma constitucional da autonomia (art. 17, § 1º, CF), intimamente conectada com a própria democracia interna partidária, sem influência imediata no quadro eleitoral, o que inviabiliza sua análise em sede de consulta (art. 23, XII, do Código Eleitoral).

Após a manifestação dos *amicus curiae*, a Ministra Relatora Rosa Weber entendeu que a reserva de vagas prevista no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997 deveria ser observada também na composição desses órgãos partidários. Quanto às consequências de eventual

816 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário. *Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000*. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/1b181f74. Acesso em: 02 set. 2026.

descumprimento, destacou que a resposta à consulta não possuía caráter normativo ou sancionatório e que as situações deveriam ser examinadas pela Justiça Eleitoral, além de sugerir o encaminhamento da matéria ao Congresso Nacional para sua regulamentação. O entendimento foi acompanhado, por maioria, pelo Plenário do TSE.

Nesse sentido, a discussão assume papel importante para as mulheres trans. Conforme demonstrado anteriormente, o reconhecimento da identidade de gênero no âmbito eleitoral possibilitou sua inclusão nos mecanismos destinados à promoção da participação política feminina. Essa compreensão também deve orientar o debate sobre a ocupação dos espaços internos de poder dos partidos, de modo que a participação de mulheres trans alcance tanto as candidaturas quanto os órgãos responsáveis pela formulação das estratégias e pela tomada de decisões partidárias.

Além disso, os estudos sobre democracia intrapartidária reforçam a importância dessa dimensão. Pesquisa realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em colaboração com o National Democratic Institute (NDI), relaciona o grau de democracia interna dos partidos, entre outros elementos, à transparência dos processos decisórios e à inclusão de diferentes grupos da sociedade na organização partidária e no recrutamento de candidaturas. O estudo também apresenta estratégias para ampliar a participação das mulheres, como a incorporação da igualdade de gênero às normas internas dos partidos e a adoção de medidas destinadas à participação feminina nas estruturas de decisão[817].

Essas medidas podem ser direcionadas à ampliação participação de mulheres trans. Nesse sentido, destacam-se: (i) a inclusão expressa da identidade de gênero nas normas partidárias de igualdade e não discriminação; (ii) a adoção de mecanismos destinados à ampliação da presença de mulheres trans nos órgãos de direção e nos espaços

817 LLANOS, Beatriz; ROZA, Vivian. *Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015. DOI: 10.18235/0006496. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/partidos-politicos-y-paridad-un-desafio-de-la-democracia-en-america-latina. Acesso em: 30 set. 2026.

internos de tomada de decisão; (iii) sua inclusão em programas de formação, capacitação e recrutamento de lideranças políticas; (iv) o fortalecimento de espaços institucionais de participação da população LGBTQIA+ no interior das agremiações; e (v) a produção e a divulgação de dados sobre a presença de mulheres trans nos diretórios, comissões executivas e demais órgãos partidários[818].

A produção desses dados assume especial relevância para o acompanhamento da participação política de mulheres trans. A identificação de sua presença nas estruturas internas dos partidos permite avaliar em que medida os avanços observados no número de candidaturas também alcançam os espaços responsáveis pela construção das decisões partidárias. Além disso, a publicização dessas informações possibilita acompanhar a evolução da participação de mulheres trans para além dos períodos eleitorais.

A democracia intrapartidária também deve contemplar a participação de grupos politicamente sub-representados na definição programática e estratégica das agremiações. Nesse sentido, Freidenberg destaca que a democracia interna do partido político será plena apenas quando for garantido: (i) a seleção de candidatos para cargos de representação popular e autoridades do partido, tendo em vista que estes poderão alterar a estrutura da sub-representação nos cargos diretórios e no parlamento; (ii) a participação dos grupos minoritários como, por exemplo as mulheres, grupos étnicos, pessoas portadoras de necessidades especiais, na definição programática e estratégica do partido político; e (iii) a prestação de contas do candidatos, ocupantes de cargos públicos e autoridades às bases, em razão da importância dos cidadãos terem conhecimento e maior controle dos seus representantes eleitos[819].

818 LLANOS, Beatriz; ROZA, Vivian. *Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015. DOI: 10.18235/0006496. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/partidos-politicos-y-paridad-un-desafio-de-la-democracia-en-america-latina. Acesso em: 30 set. 2026.

819 FREIDENBERG, Flavia. *"La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto"*, en José Thompson y Fernando Sánchez. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y

Desse modo, a ampliação da representação política de mulheres trans também passa pela ocupação dos espaços internos de poder dos partidos políticos. Sua presença nos diretórios, comissões executivas e demais órgãos de decisão permite que a participação política se desenvolva antes mesmo do registro das candidaturas, alcançando os espaços nos quais são construídas as estratégias, prioridades e decisões que orientam a atuação partidária e eleitoral. A democracia intrapartidária constitui, portanto, instrumento relevante para transformar a ampliação das candidaturas de mulheres trans em maior participação nos processos decisórios e, consequentemente, em maior presença nos espaços institucionais de poder.

CONCLUSÃO

A trajetória dos direitos da população trans no Brasil evidencia um processo progressivo de reconhecimento jurídico da identidade de gênero e de ampliação das condições para o exercício de direitos fundamentais e políticos. A partir da Constituição de 1988, mudanças normativas e jurisprudenciais dos tribunais superiores contribuíram para consolidar a proteção da identidade de gênero e produziram importantes desdobramentos na esfera eleitoral, permitindo melhores condições para as mulheres trans participarem do processo eleitoral.

A evolução das candidaturas de mulheres trans ao longo dos últimos anos também demonstra a ampliação de sua presença nas disputas eleitorais. Esse processo representa avanço relevante para a pluralização dos espaços políticos e para a concretização dos princípios da igualdade, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político. Ao mesmo tempo, a análise desenvolvida evidencia que a transformação do crescimento das candidaturas em efetiva representação política está relacionada às condições sociais,

transparencia. San José de Costa Rica: IIDH (en prensa). p. 09. Disponível em: http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Flavia_freidenberg/CapdemoFreidenberg.pdf. Acesso em: 03 set. 2026.

econômicas, eleitorais e partidárias que estruturam o acesso aos espaços de poder.

Nesse sentido, participação e representação política constituem dimensões complementares. O reconhecimento dos direitos políticos e a possibilidade de concorrer às eleições ampliam a participação, enquanto a representação envolve a presença efetiva de mulheres trans nos cargos eletivos e nos espaços institucionais de tomada de decisão. A aproximação entre essas duas dimensões depende da construção de condições que favoreçam tanto o ingresso na disputa eleitoral quanto a competitividade das candidaturas e a permanência dessas mulheres na vida política.

O enfrentamento das barreiras sociais e econômicas ocupa posição central nesse processo. O acesso à educação, ao trabalho, à renda, à segurança e à proteção contra a violência e a discriminação cria condições materiais para o exercício da cidadania e para a construção de trajetórias políticas. A adoção de políticas públicas voltadas à promoção desses direitos contribui, portanto, para ampliar as possibilidades de participação de mulheres trans na esfera pública e nos espaços institucionais de poder.

Na esfera eleitoral, a efetividade das ações afirmativas destinadas às mulheres também desempenha papel relevante. O acesso aos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, ao tempo de propaganda eleitoral gratuita e às demais estruturas necessárias ao desenvolvimento das campanhas influencia diretamente suas condições de competitividade. A inclusão das mulheres trans nesses mecanismos, acompanhada da produção e da publicização de dados específicos sobre a distribuição de recursos e os resultados eleitorais, permite avaliar de maneira mais precisa a efetividade das políticas de promoção da participação feminina.

Da mesma forma, a democracia intrapartidária constitui elemento essencial para ampliar a presença de mulheres trans na política. Os partidos exercem papel determinante na seleção de candidaturas, na distribuição de recursos, na formação de lideranças e na definição das estratégias eleitorais. A ampliação da presença de

mulheres trans nos diretórios, comissões executivas e demais órgãos partidários permite que sua participação alcance também os espaços em que são construídas as decisões que antecedem e condicionam a própria disputa eleitoral.

Assim, a ampliação da participação e da representação política de mulheres trans demanda uma atuação articulada sobre as diferentes barreiras identificadas ao longo deste estudo. O reconhecimento jurídico da identidade de gênero constitui fundamento para o exercício dos direitos políticos; a garantia de condições sociais e econômicas favorece a construção de trajetórias políticas; as ações afirmativas eleitorais ampliam as condições de competitividade; e a democracia intrapartidária possibilita a participação nos espaços internos de decisão.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Carta da ANTRA à Relatora Especial da ONU Reem Alsalem.* [S. l.]: ANTRA, 2026, p. 3. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/03/pr-br-carta-antra-a-relatora-reem-alsalem-2marco-2026.pdf?utm_source. Acesso em: 30 set. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Eleições 2020.* São Paulo: ANTRA, 2020. Disponível em: https://antrabrasil.org/eleicoes2020/. Acesso em: 1 ago. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). *Relatório do perfil das candidaturas trans em 2026.* [S. l.]: ANTRA, 2026. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2026/08/antra-candidaturas-trans-2026-24ago.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Sabe com quem está falando? Notas sobre o princípio da igualdade no Brasil contemporâneo. *Revista Direito & Práxis,* v. 7, n. 1, p. 204-232, 2016. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/21094. Acesso em: 10 jul. 2026.

BENEVIDES, Bruna G. *Dossiê:* assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025. Brasília, DF: Distrito Drag; ANTRA, 2026. p. 10.

BENTO, Berenice. *A reinvenção do corpo:* sexualidade e gênero na experiência transexual. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. *Resolução CFM nº 1.482, de 10 de setembro de 1997.* Autoriza, a título experimental, a realização de cirurgia de transgenitalização do tipo neocolpovulvoplastia, neofaloplastia e procedimentos complementares sobre gônadas e caracteres sexuais secundários como tratamento dos casos de

transexualismo. Brasília, DF: Conselho Federal de Medicina, 1997. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/1997/1482. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. *Resolução CFM nº 1.652, de 6 de novembro de 2002*. Dispõe sobre a cirurgia de transgenitalismo e revoga a Resolução CFM nº 1.482/1997. Brasília, DF: Conselho Federal de Medicina, 2002. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2002/1652. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 73, de 28 de junho de 2018*. Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2623. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 348, de 13 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário, no âmbito criminal, com relação ao tratamento da população lésbica, gay, bissexual, transexual, travesti ou intersexo que seja custodiada, acusada, ré, condenada, privada de liberdade, em cumprimento de alternativas penais ou monitorada eletronicamente. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3519. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 582, de 20 de setembro de 2024*. Institui o Fórum Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+ e o Formulário de Registro de Ocorrência Geral de Emergência e Risco Iminente às Pessoas LGBTQIA+ (Formulário Rogéria) no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5753. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 10.977, de 23 de fevereiro de 2022.* Regulamenta a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, para estabelecer os procedimentos e os requisitos para a expedição da Carteira de Identidade por órgãos de identificação dos Estados e do Distrito Federal, e a Lei nº 9.454, de 7 de abril de 1997, para estabelecer o Serviço de Identificação do Cidadão como o Sistema Nacional de Registro de Identificação Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d10977.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. *Decreto nº 8.727, de 28 de abril de 2016.* Dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8727.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.* Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.* Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Brasil sem Homofobia:* programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2004.

Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/lgbt/campanhas-lgbtqia/brasil_sem_homofobia.pdf. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 1.707, de 18 de agosto de 2008*. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Processo Transexualizador, a ser implantado nas unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: https://direitohomoafetivo.com.br/wp-content/uploads/2024/08/2008.08.18-Portaria-1.707-2008-Ministerio-da-Saude.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 2.836, de 1º de dezembro de 2011*. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/publicacoes/publico-lgbt/portaria-no-2-836-de-1o-de-dezembro-de-2011. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Julgada em: 1º mar. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgada em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.668/DF.* Relator: Min. Edson Fachin. Julgada em: 28 jun. 2024. Publicado em: 21 ago. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5148159https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5148159&utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 787/DF.* Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgada em: 17 out. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6093095. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Mandado de Injunção nº 4.733/DF.* Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em: 13 jun. 2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4239576. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 845.779/SC.* Tema 778. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux. Julgado em: 6 jun. 2024. Publicado em: 10 set. 2024. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4657292. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário nº 670.422/RS.* Tema 761. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 15 ago. 2018. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4192182. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Pleno). *Consulta nº 0604054-58.2017.6.00.0000/DF.* Relator: Min. Tarcisio

Vieira de Carvalho Neto. Julgada em: 1º mar. 2018. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2018/03/27/18/db19efdf959429057e14707514886332495e0202. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Plenário. *Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000.* Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/5/19/41/33/41b08ee31242c1b181f74. Acesso em: 02 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.562, de 22 de março de 2018.* Acrescenta e altera dispositivos da Resolução-TSE nº 21.538, de 14 de outubro de 2003, para inclusão do nome social no cadastro e atualização do modelo de título eleitoral. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-562-de-22-de-marco-de-2018. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.609, de 18 de dezembro de 2019.* Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-609-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 28 set. 2026.

CARTACAPITAL. Após Erika Hilton, Duda Salabert relata transfobia ao pedir visto para os EUA. *CartaCapital*, 16 abr. 2025. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/apos-erika-hilton-duda-salabert-relata-transfobia-ao-pedir-visto-para-os-eua/. Acesso em: 22 set. 2026.

FREIDENBERG, Flavia. *"La democratización de los partidos políticos en América Latina: entre la ilusión y el desencanto"*, en José Thompson y Fernando Sánchez. Fortalecimiento de los partidos políticos en América

Latina: institucionalización, democratización y transparencia. San José de Costa Rica: IIDH (en prensa). p. 09. Disponível em: http://americo.usal.es/oir/opal/pdfs/Flavia_freidenberg/CapdemoFreidenberg.pdf. Acesso em: 03 set. 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo (FGV Direito SP). *Candidaturas trans e travestis:* obstáculos e violências na política brasileira. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. p. 11.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa.* Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 37.

GONÇALVES, Iasmin Nascimento. *Candidaturas coletivas: os desafios para efetividade do direito à representatividade feminina no Poder Legislativo.* 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/23202. Acesso em: 15 set. 2026.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas,* Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ICJ); INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS (ISHR). *The Yogyakarta Principles:* principles on the application of international human rights law in relation to sexual orientation and gender identity. Yogyakarta, 2007, p. 6. Disponível em: https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/08/Yogyakarta-Principles-publication-2007-eng.pdf. Acesso em: 24 set. 2026.

LLANOS, Beatriz; ROZA, Vivian. *Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina.* Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015. DOI: 10.18235/0006496. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/partidos-politicos-y-paridad-un-desafio-de-la-democracia-en-america-latina. Acesso em: 30 set. 2026.

NARCISA, Tayana; BONETS, Vitor. *Brasil é o país que mais mata pessoas trans e travestis, aponta dossiê.* CNN Brasil, Belém, 27 jan. 2025. Atualizado em: 11 abr. 2025. Disponível em: Acesso em: 1 ago. 2026.

OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão.* Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.143.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. A iniciativa popular no sistema constitucional brasileiro: fundamentos teóricos, configuração e propostas de mudanças. *Revista de Direito da Cidade,* Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1707-1766, 2016.

PHILLIPS, Anne. De uma política de ideias a uma política de presença*? Revista Estudos Feministas,* Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PITKIN, Hanna. *The Concept of Representation.* Londres: University of California Press, 1967.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral.* Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana:* conteúdo, trajetória e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TAPETY, Kátia. Política é coisa de trans. *Revista piauí,* 29 jun. 2023. Depoimento a Vitória Pilar. Disponível em: https://piaui.uol.com.br/web/politica-e-coisa-de-trans/. Acesso em: 29 set. 2026.

TGEU – TRANS EUROPE AND CENTRAL ASIA. *TGEU's 2025 Trans Murder Monitoring reveals new trend in anti-trans violence:* systematically targeting activists and movement leaders. 13 nov. 2025. Disponível em: https://tgeu.org/trans-murder-monitoring-2025-reveals-new-trend-in-anti-trans-violence-systematic-targeting-of-activists-and-movement-leaders/. Acesso em: 22 set. 2026.

VENTURA, Miriam; SCHRAMM, Fermin Roland. Limites e possibilidades do exercício da autonomia nas práticas terapêuticas

de modificação corporal e alteração da identidade sexual. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 65-93, 2009. DOI: 10.1590/S0103-73312009000100005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/physis/a/PD36HwnMmZhqmB49Z3ttXtt/?lang=pt&utm_source. Acesso em: 27 set. 2026.

VIEIRA, Tereza Rodrigues. *Direito à identidade de gênero, redesignações identitárias e o estatuto da diversidade sexual.* [s. d.], p. 360. Disponível em: https://ibdfam.org.br/assets/upload/anais/287.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

DESIGUALDADE, SUBALTERNIDADE E DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE DA DISCRIMINAÇÃO INTERSECCIONAL SOFRIDA POR MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL

Mariana Karla de Faria[820]

INTRODUÇÃO

A realidade contemporânea dos deslocamentos forçados recolocou no centro do debate jurídico e político um conjunto de tensões clássicas entre soberania, hospitalidade, universalismo e exclusão. No caso das mulheres refugiadas, essas tensões assumem contornos ainda mais complexos, porque a experiência do refúgio é atravessada por formas múltiplas de violência e por barreiras específicas que atingem a proteção, o trabalho, a saúde, a educação e a participação política e social. Ainda que o direito internacional dos refugiados e os ordenamentos internos assegurem formalmente proteção às pessoas em situação de refúgio, a experiência concreta das mulheres revela que a titularidade abstrata de direitos não se converte automaticamente em fruição material de garantias fundamentais.

No Brasil, essa contradição assume relevância particular. O país incorporou os principais instrumentos internacionais de proteção, aprovou legislação interna reconhecidamente avançada e passou a receber fluxos significativos de pessoas deslocadas, com destaque para mulheres venezuelanas, sírias, haitianas e africanas. Apesar disso, persistem dificuldades relacionadas à documentação, ao atendimento institucional, ao acesso ao mercado de trabalho, à

820 Doutora em Direito Internacional Privado - UFMG (2026). Mestre em Direito Político- UFMG (2021). Pesquisadora do grupo Philotec-UFMG (atual). Atuou como professora e orientadora de TCC na pós-graduação em Primeira Infância da Universidade de Brasília (UnB), em parceria com a Escola Nacional de Socioeducação (2024/2025). Entre 2019 e 2022, coordenou o Eixo de enfrentamento da violência contra a mulher migrante e refugiada no CRIM/UFMG.

validação de diplomas, à barreira linguística, à violência de gênero e à xenofobia, demonstrando que o acolhimento normativo convive com exclusões reiteradas no plano social. .A partir desse cenário, o problema de pesquisa deste artigo consiste em identificar por que a mulher refugiada, mesmo inserida em um regime jurídico formal de proteção, permanece submetida a uma desigualdade estrutural que a invisibiliza e restringe sua condição de sujeito de direitos. Sustenta-se que a explicação adequada para essa contradição demanda articular a dogmática do direito internacional dos refugiados com aportes teóricos capazes de iluminar o silenciamento institucional e a produção de subalternidade. Por essa razão, o estudo mobiliza, em diálogo, a partir da crítica pós-colonial de Gayatri Chakravorty Spivak, sem abandonar a principal doutrina do direito internacional dos refugiados e dos direitos humanos.

O objetivo geral do trabalho é analisar a discriminação interseccional sofrida pela mulher refugiada no Brasil a partir do eixo desigualdade e direitos fundamentais, examinando como a crítica spivakiana ao subalterno ajudam a compreender a insuficiência da proteção formal e a necessidade de efetivação concreta de direitos. Como objetivos específicos, pretende-se reconstruir os fundamentos jurídicos da proteção internacional das mulheres refugiadas, com ênfase na perseguição baseada em gênero; examinar a contribuição de Spivak para a compreensão da desigualdade vivenciada por refugiadas; identificar as principais barreiras materiais e simbólicas enfrentadas por essas mulheres no Brasil; e discutir parâmetros para uma abordagem interseccional do refúgio.

O artigo adota abordagem exploratória e descritiva, com utilização do método indutivo, a partir dos casos e relatos de mulheres refugiadas. A escolha se justifica porque o trabalho parte da análise de textos doutrinários, instrumentos normativos (a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo de 1967, as Diretrizes do ACNUR sobre perseguição baseada em gênero, a Lei n. 9.474/1997, a Lei n. 13.445/2017 e instrumentos regionais voltados à proteção contra violência e discriminação); dados públicos para formular

uma conclusão geral sobre a insuficiência da igualdade formal na proteção das mulheres refugiadas. A pesquisa é predominantemente bibliográfica e documental, apoiando-se em literatura de direito internacional dos refugiados, direitos humanos, teoria feminista e crítica pós-colonial, além de documentos institucionais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), estudos sobre proteção de mulheres refugiadas no Brasil.

Nesse sentido, foi possível verificar que as mulheres refugiadas são silenciadas e, ao responder a indagação "Pode a Refugiada Falar?", tem-se como resposta a impossibilidade de fala pela refugiada e, quando essa tenta falar, há o seu silenciamento. Os obstáculos à fala da refugiada vão desde a dificuldade de aprendizado do idioma às barreiras encontradas na validação de diplomas de curso superior; ao atendimento médico não humanizado - inclusive mediante a imposição, sem anuência, de procedimentos como o de controle de fecundidade; ao mercado de trabalho brasileiro, como na conciliação entre maternidade e emprego. O seu silenciamento ocorre também sob a perspectiva política, diante da ausência da possibilidade de participação efetiva na escolha de cargos de representação enquanto refugiada.

A partir da análise da discriminação interseccional perpetrada em face da mulheres refugiada (silenciamento político, social, econômico, institucional), conclui-se pela necessidade de articulação de políticas públicas direcionadas a essas mulheres a fim de promover a mitigação de desigualdades e a plena efetivação dos seus direitos.

1. PODE A REFUGIADA FALAR? UMA ANÁLISE DA TEORIA DE GAYATRI SPIVACK

A compreensão do gênero no contexto migratório constitui um enorme desafio, haja vista a complexidade do fenômeno, o qual envolve desde a decisão de se deslocar até as consequências desse ato. A perspectiva de gênero vinculada ao refúgio, perpassa pelas motivações, objetivos, planos, sonhos, possibilidades, limitações,

dificuldades experienciados pelas mulheres refugiadas. O presente estudo buscará apresentar as vivências e especificidades da perspectiva de gênero no estudo da migração[821]. Ademais, a partir da demonstração da realidade de vulnerabilidade das refugiadas no processo de deslocamento forçado e os entraves no reconhecimento da sua condição, pode-se estabelecer uma correlação da condição da refugiada apresentada enquanto sujeito subalterno. Sob a perspectiva da subalternização, a qual é submetida a mulher refugiada, apresenta-se ainda a teoria de Gayatri Spivack, filósofa indiana que promove a releitura do pensamento derridiano, a partir da desconstrução do subalterno (não como todo e qualquer indivíduo marginalizado). Spivack aborda o contexto intricado e inquietante das mulheres no período pós-colonial, justificando "o argumento de que o subalterno, nesse caso em especial, a mulher como subalterna não pode falar e quando tenta fazê-lo não encontra os meios para se fazer ouvir"[822].

A autora afirma que o subalterno muitas vezes tem sua fala obliterada, tal posição de inferioridade e periferia encontra-se mais patente na mulher subalterna, especialmente no tocante aos problemas de gênero. Assim, afirma a filósofa: "Se, no contexto da produção colonial, o sujeito subalterno não tem história e não pode falar, o sujeito subalterno feminino está ainda mais profundamente na obscuridade"[823].

Em pesquisas realizadas com refugiadas, diversos são os relatos de invisibilidades, privações, violações de direitos e vulnerabilidades, às quais são submetidas essas mulheres. O deslocamento forçado de refugiadas ao redor do mundo não lhes garante uma vida com o mínimo de dignidade e as coloca em risco de diversas violações. A saída

821 BOYD, Monica. GRIECO, Elizabeth. **Women and Migration: Incorporationg gender into international migration theory**. Washington, DC: Migration Policy Institute: Migration Information Source, 2003. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=106>. Acesso em: 23 set. 2020.

822 SPIVACK, Gayatri Chacravorty. Pode o subalterno falar? Tradução: Sandra Regina Goulart Almeida et al. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010, p. 15.

823 SPIVACK, Gayatri Chacravorty. Pode o subalterno falar? Tradução: Sandra Regina Goulart Almeida et al. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010, p. 15.

da região de conflito não é sinônimo de garantia dos seus direitos e cria muitas vezes, a dependência do assistencialismo e da caridade de instituições. Para Lisboa[824], os estudos acerca das migrações ignoram as mulheres, colocando-as em posição de dependência masculina, em um verdadeiro processo de invisibilização. A posição de passividade foi atribuída às mulheres nos movimentos migratórios, como consequência do estereótipo de um papel de gênero predefinido, de esposa e mãe.[825]

Desse modo, o gênero na presente pesquisa constitui a categoria precípua de análise e compreensão social, a partir do estudo da condição das mulheres refugiadas no país. Segundo Scott[826], a partir da década de 1980, a categoria "gênero" passou a ser utilizada com a função de substituir a categoria de "mulher." A referida substituição para Spivack parece indicar uma posição de neutralidade, por ser uma categoria que poderia incluir as mulheres sem as nomear e não excluiria os homens. No entanto, o seu conteúdo refere-se exclusivamente à história das mulheres, isto é, apesar do título indicar neutralidade, o conteúdo não é neutro.

Spivack faz menção à categoria "gênero" como sinônimo de mulher, especialmente ao afirmar que: "A construção ideológica de gênero mantém a dominação masculina"[827]. Isto é, há uma dominação do gênero feminino pelo gênero masculino. A autora demonstra sua intenção em problematizar a questão de gênero no tocante ao gênero feminino. Diante disso, no decorrer de sua obra menciona categorias, como: "subalterno feminino", "mulher", "mulheres".

Nesta perspectiva, a condição das refugiadas remete ao sujeito subalterno na definição de Spivak que é aquele pertencente

824 **LISBOA, Teresa Kleba.** Gênero e migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, DF, ano 14, n. 26/27, p. 151-166, 2006.

825 MORALES, Ofelia Woo. *La migración de las mujeres: um proyecto individual o familiar?* In: *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana***.** Ano XV, n. 29, 2007, p. 24.

826 SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

827 SPIVACK, Gayatri Chacravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução: Sandra Regina Goulart Almeida et al. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010, p.67.

"às camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante"[828].

"Outro ponto amplamente discutido na primeira parte da obra pela autora, refere-se à violência epistêmica, cuja tática de neutralização do Outro, seja ele subalterno ou colonizado consiste em invizibilizá-lo, expropriando-o de qualquer possibilidade de representação, silenciando-o"[829].

Deste modo, o fenômeno migratório demonstra-se complexo e multifacetado. Salienta-se que cerca da metade do contingente refugiadas no mundo são mulheres, o que expõe as desigualdades socialmente reverberadas entre homens e mulheres. A despeito de cada vez mais mulheres estarem em situação de deslocamentos, as mulheres refugiadas enfrentam uma dupla discriminação pelo gênero e por sua condição de "estrangeira", sujeitas à xenofobia e ao racismo.

Em consonância com o fenômeno da xenofobia vivenciado pelas migrantes e refugiadas, Balibar propõe o que que se consolidou o neo-racismo europeu que constitui fenômeno recente visto que seu conteúdo não abarca a superioridade biológica mas sim as intransponíveis diferenças culturais, a conduta racial ao invés do pertencimento racial[830].

Dessa forma, a obra "Pode o subalterno falar"? Permite a reflexão acerca das razões que inviabilizam o direito de fala das mulheres, e especialmente, o direito de ser ouvida. Nesta perspectiva, a impossibilidade do subalterno falar se dá com:

828 SPIVACK, Gayatri Chacravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução: Sandra Regina Goulart Almeida et al. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010, p. 12

829 CRUZ, Lúcia Pfeifer. **Abordagens de gênero à Convenção de 1951: tentativas para uma interpretação inclusiva**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025, PP. 254. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/288554. Acesso em: 23. dez. 2025.

830 BALIBAR, Etienne; WALLERSTEIN, Immanuel. (1991) **Race, nation, class: ambiguous identities.** Tradução: Chris Turner, London, Verso.

> A resposta – não – é um performativo, porque dizer não já é dizer algo. É sobre essa subalternidade, alega Spivak, que nenhuma estrutura de representação pode dar conta (...). No contexto da produção colonial, o sujeito subalterno não tem história, não pode falar, e é irremediavelmente heterogêneo. Nesse contexto, o sujeito subalterno feminino é ainda mais profundamente ignorado, invisível, silenciado.[831]

Este silêncio, que por muitos é "relegado a uma posição secundária [..] como resto de linguagem" para Spivak irá configurar-se como silêncio que "liga o não-dizer à história e à ideologia."[832]. Neste sentido, a impossibilidade da mulher refugiada falar se exprime também nos casos de violência de gênero.

Nesta perspectiva, revela-se importante ressaltar o papel da mulher intelectual em um mundo colonizado, a fim de descortinar o processo de silenciamento ao qual o sujeito subalterno feminino foi culturalmente submetido. O papel do intelectual ao tentar representar a mulher refugiada constitui algo muito perigoso se subvertido por determinados interesses: Spivak se insere nesse contexto como uma intelectual que questiona a si mesma em função do perigo que envolve os intelectuais que defendem os subalternizados, pois tais intelectuais, na ânsia de dar voz ao gênero feminino marginalizado, podem também representá-la equivocadamente, impossibilitando que elas falem por si mesmas.

> Spivak utiliza, como base de sua análise crítica, o ritual do suttee que era praticado na Índia até que os britânicos o proibiram com o argumento de que tal proibição era para a proteção à vida da mulher, já que não se deveria dispor da vida apenas para seguir

831 RODRIGUES, Carla. **Por um feminismo que vá além das mulheres**. 02. Set. 2015 , p. 224. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/por-um-feminismo-que-va-alem-das-mulheres/>. Acesso em: 20. Ago. 2026.

832 ORLANDI, Eni P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas: Ed. Unicamp, 2002, P. 12.

> uma tradição local na qual o gênero feminino era submetido ao sacrifício por um patriarcado não europeu.[833]

Falar da mulher refugiada, portanto, é retratar profundas desigualdades. A subjugação e violação de direitos dessas mulheres são advindas de interações entre o machismo, o racismo, a xenofobia e outras variantes discriminatórias e degradantes. Neste sentido, a respeito da subalternização da mulher asseveram os Professores Luiz Carlos Garcia e Mariah Brochado:

> As tentativas de depreciação e submissão da mulher é, antes e acima de tudo, um atentado contra sua integridade intelectual. Nada mais degradante que tentar reduzir a pessoa da mulher, suas qualidades, méritos e valor intrínseco à condição exclusiva de fêmea. A redução da mulher a essa condição despreza as transformações promovidas pelos processos culturais e a amenização e substituição das condições naturais da animalidade nos seres humanos por formas de vida culturalmente elaboradas e mais adequadas à condição humana, enquanto dotada de espiritualidade.[834]

A vinda das refugiadas para o Brasil não lhes garante uma vida com o mínimo de dignidade. A saída da região de conflito não é sinônimo de garantia dos seus direitos e cria, muitas vezes, a dependência do

833 NEVES, C. R.; ALMEIDA, A. C. O papel da mulher intelectual na libertação da subalternidade de gênero no mundo pós-colonial. **Em Tempo de Histórias**, *[S. l.]*, n. 25, 2015., p. 76-77. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/14813>. Acesso em: 12 jul. 2021.

834 BROCHADO, Mariah; GARCIA, Luiz Carlos. Violências contra a mulher: da condição de gênero à subalternidade política. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 26, n. 138, p. 202-228, jan./abr. 2024,p. 211. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2909/1484>. Acesso em: 03. ago. 2026.

assistencialismo e da caridade de instituições. Para Lisboa[835], os estudos acerca das migrações ignoram as mulheres, colocando-as em posição de dependência masculina, em um verdadeiro processo de invisibilização. A posição de passividade foi atribuída às mulheres nos movimentos migratórios como consequência do estereótipo de um papel de gênero predefinido, de esposa e mãe[836].

Neste sentido, o presente trabalho objetiva a partir de casos e relatos de mulheres refugiadas demonstrar que a refugiada não pode falar sem intermediação de outrem, diante da condição de vulnerabilidade que lhe é impingida, desde a língua à tentativa de efetivação dos seus direitos e quando tenta falar não é ouvida. Conforme evidenciado pelas perspectivas relatadas, o silenciamento da fala da refugiada ocorre no âmbito socioeconômico, cultural, intelectual, político e institucional.

2. DA DISCRIMINAÇÃO INTERSECCIONAL

A noção de interseccionalidade ganhou grande notoriedade nos últimos anos, quando começou a ser articulada em diferentes campos do conhecimento e assumiu protagonismo em boa parte da produção teórica feminista contemporânea. Embora a formulação do conceito de interseccionalidade seja atribuída à jurista estadunidense Kimberlé Crenshaw, como veremos a seguir, é indiscutível que os problemas que a interseccionalidade busca solucionar já vinham sendo abordados por distintas frentes de teorias do campo progressista, notadamente do pensamento feminista e antirracista, antes de a expressão efetivamente ingressar no vocabulário desses trabalhos. Inicialmente, portanto, importa salientar a imensa heterogeneidade que marca os variados usos políticos e acadêmicos do termo interseccionalidade, conforme

835 **LISBOA, Teresa Kleba.** Gênero e migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, DF, ano 14, n. 26/27, p. 151-166, 2006.

836 MORALES, Ofelia Woo. *La migración de las mujeres: um proyecto individual o familiar?.* In: *REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana***.** Ano XV, n. 29, 2007, p. 24.

nos lembram Patricia Hill Collins e Sirma Bilge. Descrevendo-o genericamente, elas lhe atribuem o seguinte sentido:

> A interseccionalidade investiga como as relações interseccionais de poder influenciam as relações sociais em sociedades marcadas pela diversidade, bem como as experiências individuais na vida cotidiana. Como ferramenta analítica, a interseccionalidade considera que as categorias de raça, classe, gênero, orientação sexual, nacionalidade, capacidade, etnia e faixa etária – entre outras – são interrelacionadas e moldam-se mutuamente. A interseccionalidade é uma forma de entender e explicar a complexidade do mundo, das pessoas e das experiências humanas.[837]

Partindo, então, da proposta de que a interseccionalidade constitui uma ferramenta analítica que permite a articulação simultânea de categorias sociais como raça, classe, gênero e sexualidade, podemos identificar uma importante influência para essa discussão na crítica interna ao feminismo formulada por mulheres subalternizadas por outras hierarquias para além do gênero. Nesse contexto, destacam-se as reflexões de "*women of color*", que evidenciam a maneira pela qual a indiferença racial do movimento feminista – e, de fato, o caráter racista de boa parte do movimento – faz com que a experiência e as demandas de mulheres brancas sejam alçadas a uma condição de universalidade, invisibilizando e silenciando experiências de gênero que extrapolem aquelas vividas por mulheres privilegiadas em termos de raça, classe e sexualidade, por exemplo.

A formulação sistemática do conceito de interseccionalidade foi feita por Kimberlé Crenshaw, que tratou do tema e cunhou o termo em dois célebres artigos, Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory

837 COLLINS, Patricia; BILGE, Sirma**. Interseccionalidade**. Trad. Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020, p. 37-38. E-book.

and antiracist politics ["Desmarginalizando" a interseção entre raça e sexo: uma crítica feminista negra da doutrina antidiscriminatória, da teoria feminista e da política antirracista], originalmente publicado em 1989, e Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color, publicado em 1991[838].

Apesar do acúmulo desenvolvido por teorizações anteriores, a proposta de Kimberlé Crenshaw (1989) era original por dois motivos: primeiramente, a jurista nomeava a constatação repetida nos feminismos não-hegemônicos de que as opressões sociais se interconectavam, chamando o fenômeno de interseccionalidade. Em segundo lugar, ela apresentava um uso prático para essa ideia, isto é, um método que, a princípio, conectava-se às dificuldades especificamente ligadas ao âmbito jurídico, mas que foi assimilado por outros campos do saber ao redor do globo desde a publicação do artigo pela autora.

De maneira simplificada, Crenshaw partia de problemas práticos vivenciados no âmbito do Direito antidiscriminatório dos Estados Unidos, argumentando que sua interpretação corrente não oferecia soluções adequadas para as discriminações sofridas especificamente por mulheres negras. Segundo a autora, o julgamento das demandas desse grupo era limitado, pelo ordenamento jurídico estadunidense, à análise de pleitos derivados de apenas um eixo de opressão – sexo/gênero ou raça. Ou seja, os tribunais ignoravam a particularidade do preconceito vivenciado por mulheres negras, vítimas do sexismo, do racismo, e também de um sexismo racializado ou de um racismo generificado, e exigiam que elas elegessem um só fundamento de discriminação em suas demandas jurídicas.

A proposta de Crenshaw é importante para compreendermos as relações entre a política identitária, a interseccionalidade e o Direito: de acordo com a autora, uma política identitária indiferente à multiplicidade interna a cada grupo produz dois tipos de consequências

838 CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.

negativas: em primeiro lugar, reforça e invisibiliza problemas vivenciados por uma parcela – geralmente, a mais vulnerável – de sujeitos desse grupo. Em segundo lugar, proporciona um ambiente de oposição entre diferentes coletivos subalternizados, em vez de incentivar a aliança entre eles. Para provar esses dois argumentos, a jurista analisa exemplos de violência contra as mulheres: focando em um exame de casos de estupro e violência doméstica, Crenshaw procura demonstrar como a interseção entre gênero e raça condiciona aspectos estruturais, políticos e representacionais da vivência dessas violências por mulheres negras[839].

Embora Crenshaw utilize a teoria interseccional para discutir o impacto da relação de raça e gênero em casos concretos envolvendo mulheres negras, nesta ocasião, buscaremos ampliar o método de análise proposto pela jurista estadunidense para demonstrarmos como temas envolvendo direitos especificamente atribuídos – ou negados – às mulheres tornam-se ainda mais urgentes quando incluímos outras hierarquias sociais, para além do gênero, em nossas análises. Por questões de oportunidade e limites desta investigação, os casos a seguir não serão discutidos com a profundidade que gostaríamos. O que buscamos, ao apresentá-los, é sustentar o argumento de que a interseccionalidade ocupa importante papel em abordagens jurídicas das políticas identitárias, demonstrando que o tratamento unidimensional de identidades subalternas pode oferecer prejuízos para os próprios sujeitos que apresentam reivindicações perante o poder do Direito.

Portanto, a interseccionalidade como lente de análise da condição da mulher refugiada demonstra que a nacionalidade e o gênero atravessam o fenômeno do refúgio, conforme casos analisados no capítulo subsequente, demonstrando que a dupla subalternização da mulher refugiada no Brasil é uma realidade que demanda forte

839 CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991, p. 1244.

atuação do poder público para formulação de políticas para efetivação dos seus direitos.

3. DESIGUALDADE ESTRUTURAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS MULHERES REFUGIADAS NO BRASIL

A realidade brasileira evidencia que a desigualdade vivenciada pelas mulheres refugiadas não decorre da ausência de um regime jurídico de proteção, mas da persistência de obstáculos estruturais que limitam a concretização dos direitos formalmente reconhecidos. A Constituição da República, a Lei n. 9.474/1997, a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) e os tratados internacionais incorporados pelo Brasil asseguram um amplo conjunto de direitos civis, políticos e sociais às pessoas refugiadas. Entretanto, a distância entre o reconhecimento normativo e a fruição efetiva desses direitos permanece expressiva, especialmente quando o deslocamento forçado se combina com vulnerabilidades relacionadas ao gênero, à raça, à nacionalidade, à pobreza e à maternidade.[840]

Entre os obstáculos materiais mais recorrentes destacam-se as dificuldades de acesso à documentação, a inserção precária no mercado de trabalho, a informalidade laboral, a limitação de renda, a insegurança habitacional, a demora na validação de diplomas e qualificações profissionais, bem como as barreiras linguísticas e culturais que dificultam o acesso aos serviços públicos. Embora tais dificuldades também atinjam outros grupos migrantes, elas assumem intensidade particular no caso das mulheres refugiadas, cuja inserção social frequentemente ocorre em contextos marcados por dependência econômica, responsabilidades de cuidado e exposição a formas específicas de violência.[841]

840 PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

841 ACNUR. ***Tendências Globais: Deslocamento Forçado em 2024.*** Genebra: ACNUR, jun. 2025. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends.> Acesso em: 22 fev. 2025.

A violência baseada no gênero ocupa posição central nesse quadro de vulnerabilidades. Relatórios produzidos pelo ACNUR, pelo Fundo de População das Nações Unidas e pela ONU Mulheres demonstram que mulheres refugiadas e migrantes permanecem particularmente expostas à violência doméstica, à violência sexual, à exploração sexual, ao tráfico de pessoas, ao casamento forçado e à exploração laboral. Essas situações tendem a ser agravadas durante os processos de deslocamento e integração, sobretudo quando inexistem redes familiares de apoio, autonomia econômica ou acesso adequado aos mecanismos institucionais de proteção.[842]

Para além das barreiras e dificuldades que envolvem os estigmas e preconceitos relacionados aos refugiados – a língua, os obstáculos de acesso aos direitos ou mesmo o desconhecimento acerca deles, há entraves vinculados ao fato de serem mulheres. Em uma sociedade machista, elas se sujeitam a opressões diversas, especialmente no mercado de trabalho, tais como: assédios no ambiente de trabalho, salários comparativamente menores, cargos precarizados e dupla jornada constituem constantes nas vidas de milhares de trabalhadoras no Brasil e, no caso das refugiadas, esses entraves são ainda maiores.[843]

Os obstáculos no acesso às vagas na rede pública de ensino para os filhos dificultam a inserção das mulheres refugiadas no mercado de trabalho. Ao procurar vagas no ensino infantil, em São Paulo, Samia foi informada de que, devido à alta demanda da região, não poderia matricular o seu filho na creche. [844]

Consoante afirma Silva, "no caso das mulheres, a inserção no mercado de trabalho tem sido mais difícil em razão de vários fatores,

842 Idem.

843 ANDRADE, Marisa. *Mulheres refugiadas e o mercado de trabalho: um estudo no município de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17667>. Acesso em: 20. Ago. 2026.]

844 SOUZA, Miriam Alves de. Narrativas de mulheres sírias: refúgio e humanitarismo. Anais do Congresso: VI SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, v. 6, 2020, p. 1175. Disponível em: . Acesso em: 20 mar. 2026.

entre eles, o aprendizado da língua portuguesa, a baixa qualificação e a rejeição de algumas modalidades de trabalho"[845].

A relevância de alguns setores de trabalho para a dinâmica da globalização foi debatida por Sassen, com ênfase nos processos nos quais as mulheres constituem a força de trabalho precípua. Nesse sentido, a autora associou a ocorrência desses processos nos países do sul à "feminização da sobrevivência", em virtude da reprodução econômica familiar ser incumbida à mulher, com processos típicos dos países do norte, onde se demanda mão-de-obra barata, particularmente para cumprir trabalhos domésticos, cargos ocupados geralmente por mulheres imigrantes e outros grupos minoritários.[846]

A crise sanitária e epidemiológica instaurada pela Covid-19 no mundo trouxe à lume uma relevante dimensão no tocante às migrações: o direito à mobilidade e a imobilidade. A implementação de medidas sanitárias emergenciais por Estados nacionais acarretou no fechamento de fronteiras e na adoção de políticas rigorosas de isolamento social. Os projetos e as experiências de migrantes e refugiadas foram afetados de forma desproporcional, além das incertezas e repercussões trazidas para os deslocamentos internacionais, e o potencial risco de impactar a denominada "era da mobilidade".

Diante desse cenário pandêmico, notou-se um agravamento da situação mediante a intensificação da precarização do trabalho, do desemprego, da xenofobia, do preconceito e da discriminação da população refugiada. Desse modo, a estrutura laboral altamente polarizada favoreceu à tendência de preponderância da informalidade, justificada pela perda de quase metade dos postos de trabalho pelos refugiados na pandemia.[847]

845 SILVA, Sidney A. Entre o Caribe e a Amazônia: haitianos em Manaus e os desafios da inserção sociocultural. Estudos Avançados [online], 2016, v. 30, n. 88, p. 141. Disponível em: . Acesso em: 20 abr. 2021.

846 SASSEN, S. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Editora Artmed. 2010.

847 BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice. Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Venezuelanas. Co-org. Duval Fernandes; João Carlos Jarochinski Silva; Luis Felipe Aires Magalhães; Catarina von Zuben; Luís Renato Vedovato; Salvador Lou Vega. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2020, p. 56.

Em comparação às recessões regulares, as quais afetam sobremaneira o emprego dos homens que das mulheres, o aumento do índice de desemprego relaciona-se às medidas de distanciamento social diante do grande impacto nos segmentos com ampla participação feminina (saúde, educação e serviços domésticos, por exemplo). Ademais, o fechamento de escolas e creches intensificou as demandas de cuidados infantis, o que afeta diretamente a vida laboral das mães que trabalha,[848] tendo em vista que o trabalho de cuidado constitui uma tarefa ainda atribuída às mulheres, predominantemente.

Outrossim, ressalta-se que uma gama de medidas discriminatórias foi implementadas no contexto de pandemia, especialmente pela adoção de portarias que impediam a concessão de refúgio aos venezuelanos que adentrassem por fronteiras terrestres, contexto modificado apenas em 23 de julho de 2021 com a edição da Portaria 655/2021:

> Ao longo de mais de um ano da pandemia, uma avalanche de medidas discriminatórias tem sido engendrada por meios infralegais – normativas administrativas que não passam por deliberação do Poder Legislativo e concedem a prerrogativa de legislar ao Poder Executivo –, dificultando a garantia de direitos previstos na Lei de Migração, na Lei do Refúgio e nos tratados internacionais, como a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984).[849]

Além disso, tem-se denúncias de trabalho análogo à escravidão imposto à migrantes e refugiados, como o caso ocorrido em janeiro de 2020, de uma migrante venezuelana que foi libertada dessa condição

848 ALON, T.M. et al. The impact of COVID-19 on gender equality. In: National Bureau of Economic Research, 2020. Disponível em: . Acesso em: 15 ago. 2026.

849 PEREIRA, Alexandre Branco; QUINTANILHA, Karina. Deportação e trabalho escravo: governo e Exército tornam política migratória um desastre humanitário: Enquanto o país vivia a maior crise sanitária em um século, Bolsonaro passa a "boiada" nas políticas migratórias, com ajuda dos militares. 23 Jul. 2021. In: The Intercept Brasil. Disponível em: . Acesso em: 25 jul. 2021.

de trabalho no Ceará, após ter sido interiorizada com o apoio do empresário bilionário Carlos Wizard Martins, parceiro da Operação que chegou a se mudar para Roraima em 2019 a fim de atuar em conjunto ao governo federal.[850]

Em pesquisa realizada por Andrade, observou-se que a maioria das mulheres refugiadas entrevistadas (75,5%) ocupava cargos sem exigência de nenhum tipo de qualificação, como atividades vinculadas à limpeza, mediante contratação de empresa terceirizada. Ato seguido, estão os salões de beleza (18,9%), considerados como "serviços gerais com especialização". Ademais, há outras ocupações, como garçonete e costureira.[851]

Desses dados, pode-se traçar algumas observações sobre as condições dessas mulheres no mercado de trabalho brasileiro, que refletem também as desigualdades de gênero enraizadas na sociedade. A primeira questão a se notar é que essas mulheres realizam, em sua grande maioria, serviços relacionados ao cuidado, à limpeza e à estética. É comum, no Brasil, que mulheres de forma geral ocupem cargos no ambiente doméstico e de cuidado, como empregadas domésticas, enfermeiras, babás, secretárias que decorrem do que ficou conhecido como "divisão sexual do trabalho", que impõe o chamado "trabalho reprodutivo" ao gênero feminino, de acordo com os papéis sociais que devem desempenhar.

A maioria das refugiadas se ocupa de um trabalho diferente de sua formação ou campo de interesse. A referida subalocação demonstra "a estrutural discriminação a estrangeiros em nosso país, manifestada em uma mais visível 'dificuldade' em se reconhecer sua formação

850 PEREIRA, Alexandre Branco; QUINTANILHA, Karina. Deportação e trabalho escravo: governo e Exército tornam política migratória um desastre humanitário: Enquanto o país vivia a maior crise sanitária em um século, Bolsonaro passa a "boiada" nas políticas migratórias, com ajuda dos militares. 23 Jul. 2021. In: The Intercept Brasil. Disponível em: . Acesso em: 25 jul. 2021.

851 ANDRADE, Marisa. *Mulheres refugiadas e o mercado de trabalho: um estudo no município de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17667>. Acesso em: 20. Ago. 2026.]

trajetória técnico-profissional e assegurar-lhe sua continuidade e mesmo aprofundamento, potencializando com isso suas capacidades.

Nessa perspectiva, a condição das refugiadas no mercado de trabalho remete ao "sujeito subalterno" na definição de Spivak, que é aquele pertencente "às camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante".[852]

Nesse sentido, ao relatar a subalternidade vinculada à participação política, é imprescindível ressaltar o anseio das mulheres refugiadas por exercerem seus direitos políticos, pois a Constituição brasileira impede o imigrante com o visto permanente de votar nas eleições brasileiras, a não ser que seja naturalizado. Nesse sentido, o Brasil lhes nega o direito à cidadania.

"Outro ponto amplamente discutido na primeira parte da obra pela autora, refere-se à violência epistêmica, cuja tática de neutralização do Outro, seja ele subalterno ou colonizado, consiste em invizibilizá-lo, expropriando-o de qualquer possibilidade de representação, silenciando-o".[853]

Ademais, do ponto de vista cultural, as mulheres venezuelanas da etnia *Warao* sofrem com o estigma e preconceito decorrentes de sua atividade laboral. Isso porque, conforme os traços tradicionais, as mulheres não pedem esmolas, mas coletam dinheiro. Trata-se de uma estratégia de adaptação "desenvolvida no contexto urbano. Por isso, ela não é compreendida pelos indígenas como uma prática depreciativa, constrangedora ou indigna, assim como, quando estão em suas comunidades, não é indigno adentrar as matas em busca de frutas, mel e pequenos animais".[854]

Outros fatores podem dificultar o processo de inserção das refugiadas na sociedade brasileira, como é o caso de diferentes formas de discriminação, como a estereotipação da refugiada, associada à

852 SPIVACK, 2010, p. 12.
853 CRUZ, 2011, p. 254.
854 ACNUR, 2024, p. 20.

prostituição[855]. Nesse contexto, se a refugiada for negra, a sua situação pode tornar-se ainda mais difícil, a partir da sistemática discriminação da população negra e afrodescendente no Brasil.

Essa dificuldade de assimilação, somada ao desconhecimento do idioma e à condição feminina, deixam as refugiadas ainda mais vulneráveis às violências de gênero recorrentes na sociedade brasileira, especialmente às sexuais. Uma narrativa da experiência de uma refugiada foi marcante em entrevista realizada por Andrade. Sem recursos materiais e carente de apoio familiar, a oferta de emprego por um homem que conheceu em uma praça, implicou na sua prostituição e manutenção em cárcere privado por meses. A experiência traumatizante não foi superada.[856]

Conforme já mencionado, a sociedade brasileira é marcada por um preconceito enraizado contra as pessoas refugiadas e uma série de estereótipos negativos em torno da condição do refúgio. Muitas vezes, o imaginário coletivo associa a condição ao cometimento de algum crime em seu país de origem ou mesmo a ideia de que o refugiado veio em busca de assistência social do governo brasileiro.[857]

855 CORRÊA, Amélia Siegel; HÜMMELGEN, Isabela. Trabalhadoras Refugiadas: Empregabilidade e Condições e Trabalho da Mulher Refugiada no Sudeste do Brasil. In: Annoni, Danielle (coord.). DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 254. Projeto de Pesquisa intitulado Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil, Projeto do Processo: 447798/2014-6-CNPq; Edital: MCTI/CNPq/Universal 14/2014; Apoio a Projetos de Pesquisa/MCTI/CNPQ/Universal 14/2014. Este projeto foi desenvolvido no âmbito dos trabalhos realizados pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/BRASIL – UFSC na gestão 2014-2018.

856 ANDRADE, Marisa. *Mulheres refugiadas e o mercado de trabalho: um estudo no município de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17667>. Acesso em: 20. Ago. 2026.]

857 CORRÊA, Amélia Siegel; HÜMMELGEN, Isabela. Trabalhadoras Refugiadas: Empregabilidade e Condições e Trabalho da Mulher Refugiada no Sudeste do Brasil. In: Annoni, Danielle (coord.). DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 254. Projeto de Pesquisa intitulado Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil, Projeto do Processo: 447798/2014-6-CNPq; Edital: MCTI/CNPq/Universal 14/2014; Apoio a Projetos de Pesquisa/MCTI/CNPQ/Universal 14/2014. Este projeto foi desenvolvido no âmbito dos trabalhos realizados pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/BRASIL – UFSC na gestão 2014-2018.

A obliteração do direito de existir (direito a ter direitos) enquanto refugiada se dá muitas vezes pela violência institucionalizada estatal, a partir de casos retratados como o de uma invasão de um centro de acolhida de venezuelanos (mantido pela Pastoral dos Migrantes), em Pacaraima, no estado de Roraima, por agentes armados e encapuzados da Polícia Federal, a fim de tentar a deportação do grupo: "As famílias abrigadas, tão-somente mulheres e crianças, totalizando cerca de 55 (cinquenta e cinco) pessoas, foram encaminhadas para deportação". Ao fim da ação, todos foram entregues à Operação Acolhida, responsável pelo atendimento a imigrantes no país"[858].

Ademais, as mulheres no contexto de refúgio, possuem entraves ao exercício de sua própria cultura. A discriminação em relação às mulheres muçulmanas perpetua visões e reproduz estereótipos e pensamentos binários, como Oriente *versus* Ocidente e bárbaro *versus* civilizado, e ocultam interesses econômicos e políticos bastante específicos. O uso do véu possui uma centralidade nessas visões[859]. A xenofobia constitui uma das faces da subalternização e silenciamento, pela impossibilidade de autonomização da refugiada discriminada que tem sua existência cultural obliterada.

Desse modo, o fenômeno migratório demonstra-se complexo e multifacetado. Salienta-se que cerca da metade do contingente de refugiadas no mundo são mulheres, o que expõe as desigualdades socialmente reverberadas entre homens e mulheres. A despeito de cada vez mais mulheres estarem em situação de deslocamentos, as mulheres refugiadas enfrentam uma dupla discriminação pelo gênero e por sua condição de "estrangeira", sujeitas à xenofobia e ao racismo.

Em consonância com o fenômeno da xenofobia vivenciado pelas migrantes e refugiadas, Balibar propõe o que se consolidou como neo-racismo europeu, o qual constitui um fenômeno recente, posto que seu conteúdo não abarca a superioridade biológica, mas sim as

858 FERNANDES; OLIVEIRA, 2021.
859 SOUZA, 2020, p. 1179

intransponíveis diferenças culturais, a conduta racial ao invés do pertencimento racial.[860]

A despeito da existência de inúmeros aparatos legais de proteção em favor da mulher deslocada, as violações e a inefetividade dos direitos humanos são generalizadas. Em uma releitura do pensamento arendtiano, seria possível denominar essas mulheres deslocadas como "refugos da terra contemporâneos". Dentre os dispositivos de proteção das mulheres deslocadas estão: a Declaração da ONU sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (1993) e uma série de resoluções marcantes emitidas pelo Conselho de Segurança da ONU, sob o título de "Mulheres, Paz e Segurança". Em particular, as Resoluções do Conselho de Segurança (RCS) 1820, 1888 e 1960 referem-se à questão da violência sexual em situações de conflito e pós-conflito.

A respeito do silenciamento da mulher refugiada, cita-se, como exemplo, os procedimentos médicos aos quais são submetidas as indígenas *Warao,* como no caso de uma mulher de 30 anos, com o filho recém-nascido, que compareceu à unidade de saúde e teve aplicada, sem o seu consentimento, uma injeção contraceptiva. E devido à sua "condição de vulnerabilidade, ela foi submetida, à sua revelia, a ações de regulação da fecundidade, tirando-lhe o direito de decidir sobre seu corpo e também sobre a gestão e formação de sua família"[861].

Esse silêncio que, por muitos é "relegado a uma posição secundária [..] como resto de linguagem", para Spivak irá configurar-se como silêncio que "liga o não-dizer à história e à ideologia".[862]

Nesse sentido, a impossibilidade de a mulher refugiada falar, se exprime também no aumento dos casos de violência de gênero, de alcoolismo, a falta de trabalho, a impossibilidade de uma vida digna, a falta de privacidade e autonomia nos abrigos, problemas vinculados à saúde física e mental, o preconceito, o racismo e a xenofobia enfrentados nas ruas, fatores que intensificam a vulnerabilidade social

860 BALIBAR; WALLERSTEIN, 1991

861 ACNUR, 2024, p. 53.

862 ORLANDI, Eni P. As formas do silêncio: no movimento dos sentidos. Campinas:p. 12. Ed. Unicamp, 2002

em que se encontra a população *Warao*. Em determinadas situações que envolvem "o acolhimento institucional de mulheres vítimas de violência de gênero, permanece, entre os indígenas, o entendimento de que a mulher foi detida, como se ela estivesse sendo punida pela agressão sofrida, em lugar do agressor, resultando na criminalização da vítima"[863].

Ademais, a subalternização do ser intelectual é evidenciada pelos entraves na inserção em cursos superiores no país e na validação do diploma acadêmico. A despeito do Brasil dispor de universidades públicas dotadas de programas direcionados ao ingresso de refugiados no ensino superior, a formação educacional desse grupo nem sempre é possível, "fazendo com que se privem não só do acesso a um ensino público de qualidade e a uma formação profissional que lhes permita reconstruir suas vidas, mas também de visibilidade e representatividade social e cultural"[864].

A falta de informação dificulta o ingresso dos refugiados nas universidades públicas, visto que os programas de acesso não são divulgados em detalhes, nem mesmo nas páginas oficiais das Instituições de Ensino Superior proponentes. Somado a esse fator, a regulamentação e o texto dos editais, quando acessíveis, revelam-se uma barreira linguística à compreensão, o que denota "o caráter cerceador, regulador e restritivo do discurso institucional". A demanda consiste em uma (im)possível integração "linguística do estudante refugiado que, como estrangeiro, não necessariamente conhece a língua portuguesa ou não a conhece em sua forma escrita ou, ainda, não a conhece na modalidade escrita formal, solicitada corriqueiramente nas redações escolares".

A exigência de certificação de proficiência, sob pena de exclusão da universidade, pressupõe a ausência de domínio da língua pelo

863 ACNUR, 2024, p. 50.

864 ROSA, Marluza da. O funcionamento argumentativo em torno da designação "refugiados" no discurso universitário brasileiro. EID&A - Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação. n. 15, jan-jun 2018, pp. 164. Disponível em: . Acesso em: 18 set. 2020.

deslocado forçado. “Em primeira ordem, o refugiado é destituído não só de sua própria língua (que passa a não ter valor algum), mas também dos saberes/experiências nela vivenciados”[865]

As vulnerabilidades às quais estão sujeitas as mulheres refugiadas devem-se, em grande parte, pela construção ou induzimento de práticas e políticas estatais incipientes. Ao negar ou limitar o acesso e o gozo aos direitos fundamentais por essas mulheres, os Estados criam circunstâncias propícias para que atores não estatais tirem proveito de suas carências, violentando-as oportunamente.

Essa constatação confirma que a desigualdade enfrentada pelas mulheres refugiadas possui natureza estrutural. Não se trata da mera soma de episódios isolados de discriminação, tampouco da insuficiência pontual de determinadas políticas públicas. Ao contrário, observa-se a existência de um padrão institucional no qual normas universalistas convivem com práticas administrativas e sociais que reproduzem desigualdades historicamente construídas. A igualdade jurídica assegurada pelo ordenamento permanece, assim, incapaz de neutralizar os efeitos produzidos pela interação entre gênero, deslocamento forçado, nacionalidade, raça e condição socioeconômica.

Sob essa perspectiva, a realidade brasileira confirma a hipótese desenvolvida nas seções anteriores. A insuficiência da igualdade formal descrita pela doutrina internacional manifesta-se concretamente nas dificuldades de acesso aos direitos fundamentais; a hospitalidade condicionada analisada por Derrida revela-se na multiplicidade de requisitos burocráticos e institucionais que condicionam o acolhimento; e a subalternização epistêmica identificada por Spivak torna-se perceptível nas dificuldades de reconhecimento da experiência singular das mulheres refugiadas pelos mecanismos administrativos de proteção. Esses três fenômenos não atuam

865 ROSA, Marluza da. Seleção e Ingresso de estudantes refugiados no Ensino Superior Brasileiro: a inserção linguística como condição de hospitalidade. Trab. Ling. Aplic., Campinas, n (57.3): 1534-1551, set./dez. 2018ª, p. 1544. Disponível em: . Acesso em: 01 jul. 2021.

isoladamente, mas constituem dimensões complementares de uma mesma estrutura de exclusão.

A consequência jurídica dessa constatação é relevante. Se a desigualdade enfrentada pelas mulheres refugiadas possui natureza estrutural, sua superação não pode ser buscada exclusivamente mediante a ampliação abstrata do catálogo de direitos. A efetividade do regime jurídico do refúgio exige políticas públicas sensíveis ao gênero, mecanismos institucionais de escuta qualificada, formação continuada de agentes públicos, fortalecimento das redes de proteção contra a violência baseada no gênero e adoção de critérios interpretativos comprometidos com a igualdade material. Em outras palavras, o desafio contemporâneo do direito dos refugiados não consiste apenas em reconhecer direitos, mas em construir condições institucionais capazes de assegurar que esses direitos sejam efetivamente exercidos por sujeitos historicamente situados em posições de vulnerabilidade.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a condição das mulheres refugiadas no Brasil a partir das categorias da desigualdade, da subalternidade e da interseccionalidade, buscando compreender em que medida o sistema normativo de proteção existente é capaz de assegurar, concretamente, o exercício de seus direitos fundamentais. A análise demonstrou que o reconhecimento jurídico-formal da condição de refugiada, embora indispensável, não é suficiente para superar as estruturas sociais, econômicas, políticas e institucionais que condicionam sua experiência no país de acolhida.

Os relatos, dados e narrativas examinados evidenciam que gênero, raça, nacionalidade, classe social e condição migratória não operam como fatores isolados, mas se articulam na produção de desigualdades que dificultam o acesso ao trabalho, à saúde, à educação, à assistência social e à participação política. A perspectiva interseccional permite, assim, compreender que políticas destinadas genericamente às pessoas refugiadas podem desconsiderar necessidades relacionadas

ao gênero, enquanto políticas destinadas às mulheres podem não alcançar adequadamente aquelas que também enfrentam as barreiras decorrentes da condição de refugiadas.

A distância entre reconhecimento normativo e efetividade dos direitos torna-se evidente diante das dificuldades de aprendizagem do idioma, da burocracia dos procedimentos administrativos, dos obstáculos ao reconhecimento de diplomas e qualificações profissionais, da inserção precária no mercado de trabalho e das limitações de acesso aos serviços públicos. Tais obstáculos demonstram que a desigualdade vivenciada pelas mulheres refugiadas não decorre apenas de episódios individualizados de discriminação, mas também da maneira pela qual instituições, práticas sociais e políticas públicas são estruturadas e operacionalizadas.

A pesquisa demonstra, portanto, que as mulheres refugiadas se encontram submetidas a formas sobrepostas de subalternização. A expressão "dupla subalternização", embora útil para evidenciar a articulação entre gênero e condição de refugiada, deve ser compreendida em uma dinâmica interseccional mais ampla, na qual diferentes marcadores sociais se combinam e produzem experiências particulares de desigualdade.

Nesse contexto, a crítica da subalternidade permite compreender que essas desigualdades também se expressam por diferentes formas de silenciamento. Identifica-se um silenciamento socioeconômico, relacionado à precarização laboral, à dependência econômica e às dificuldades materiais de exercício de direitos; **um** silenciamento cultural, associado às barreiras linguísticas, à xenofobia, aos estereótipos e à desvalorização de identidades e práticas culturais; um silenciamento intelectual, evidenciado pelos obstáculos ao reconhecimento de diplomas, qualificações, conhecimentos e experiências; um silenciamento político, decorrente das limitações à participação e à representação nos espaços de decisão; e um silenciamento institucional, presente quando procedimentos administrativos e práticas estatais desconsideram a autonomia, as experiências e as demandas específicas dessas mulheres.

Essas formas de silenciamento não atuam isoladamente, mas se sobrepõem e se reforçam. A mulher refugiada pode encontrar obstáculos para falar em razão da língua e, mesmo quando fala, não ser ouvida; pode possuir formação profissional e ter seus conhecimentos desconsiderados; pode ser formalmente titular de direitos e encontrar barreiras para exercê-los; pode acessar instituições de proteção sem que sua experiência seja efetivamente incorporada às decisões que lhe dizem respeito. O silenciamento, portanto, não corresponde apenas à impossibilidade de falar, mas também à ausência de condições para que a fala seja reconhecida e produza consequências.

É nesse sentido que a questão "Pode a refugiada falar?" conduz à necessidade de questionar se o Direito e as instituições estão efetivamente preparados para escutá-la. A escuta, nessa perspectiva, não se reduz à mera recepção da fala, mas integra as condições necessárias à efetivação dos direitos fundamentais e ao reconhecimento da mulher refugiada como sujeito de direitos. Uma concepção material de igualdade exige que suas experiências, necessidades e reivindicações sejam consideradas nos processos jurídicos, administrativos e políticos que interferem em sua existência.

Por essa razão, políticas públicas dirigidas às pessoas refugiadas devem incorporar transversalmente a perspectiva de gênero e a abordagem interseccional, mediante mecanismos de escuta qualificada, redução das barreiras linguísticas e burocráticas, promoção da autonomia socioeconômica e criação de espaços efetivos de participação das próprias mulheres refugiadas.

Conclui-se, assim, que superar a subalternização significa deslocar a mulher refugiada da posição de objeto de proteção para reconhecê-la como sujeito de direitos e protagonista de sua própria trajetória. Mais do que assegurar a possibilidade formal de fala, a efetivação dos direitos fundamentais exige a construção de condições jurídicas, políticas e institucionais para que sua voz seja efetivamente escutada, reconhecida e considerada. Somente assim será possível converter a promessa normativa de dignidade e igualdade em experiência concreta de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ALON, T.M. et al. The impact of COVID-19 on gender equality. In: National Bureau of Economic Research, 2020. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26947/w26947.pdf. Acesso em: 15 ago. 2026.

ANDRADE, Marisa. *Mulheres refugiadas e o mercado de trabalho: um estudo no município de São Paulo*. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/17667>. Acesso em: 20. Ago. 2026.]

ACNUR. ***Tendências Globais: Deslocamento Forçado em 2024.*** Genebra: ACNUR, jun. 2025. Disponível em: <https://www.unhcr.org/global-trends.> Acesso em: 22 fev. 2025.

BAENINGER, Rosana; DEMÉTRIO, Natália Belmonte; DOMENICONI, Joice. Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo – Migrações Venezuelanas. Co-org. Duval Fernandes; João Carlos Jarochinski Silva; Luis Felipe Aires Magalhães; Catarina von Zuben; Luís Renato Vedovato; Salvador Lou Vega. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2020.

BALIBAR, Etienne; WALLERSTEIN, Immanuel. (1991) **Race, nation, class: ambiguous identities.** Tradução: Chris Turner, London, Verso.

BOYD, Monica. GRIECO, Elizabeth. **Women and Migration: Incorporationg gender into international migration theory**. Washington, DC: Migration Policy Institute: Migration Information Source, 2003. Disponível em: <http://www.migrationinformation.org/Feature/print.cfm?ID=106>. Acesso em: 23 set. 2026.

BROCHADO, Mariah; GARCIA, Luiz Carlos. Violências contra a mulher: da condição de gênero à subalternidade política. **Revista Jurídica da**

Presidência, Brasília, v. 26, n. 138, p. 202-228, jan./abr. 2024. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2909/1484>. Acesso em: 03. nov. 2025.

COLLINS, Patricia Hill Collins; BILGE, SIRMA. Interseccionalidade. São Paulo: Boitempo, 2021

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. Intersectionality. Cambridge: Polity Press, 2016.

COLLINS, Patricia; BILGE, Sirma**. Interseccionalidade**. Trad. Rane Souza. São Paulo: Boitempo, 2020. E-book.

CORRÊA, Amélia Siegel; HÜMMELGEN, Isabela. Trabalhadoras Refugiadas: Empregabilidade e Condições e Trabalho da Mulher Refugiada no Sudeste do Brasil. In: Annoni, Danielle (coord.). DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E O BRASIL. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018, p. 254. Projeto de Pesquisa intitulado Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil, Projeto do Processo: 447798/2014-6-CNPq; Edital: MCTI/CNPq/Universal 14/2014; Apoio a Projetos de Pesquisa/MCTI/CNPQ/ Universal 14/2014. Este projeto foi desenvolvido no âmbito dos trabalhos realizados pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello do ACNUR/BRASIL – UFSC na gestão 2014-2018.

CRENSHAW, K. **Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color.** Stanford Law Review, 1991, 43(6), pp. 1241-1299;

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.

CRENSHAW, Kimberle. **Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.** Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1989.

CRUZ, Lúcia Pfeifer. **Abordagens de gênero à Convenção de 1951: tentativas para uma interpretação inclusiva**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/288554. Acesso em: 23. maio. 2026.

CRENSHAW, K. **Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color.** Stanford Law Review, 1991, 43(6), pp. 1241-1299;

CRENSHAW, Kimberlé. Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, Stanford, v. 43, n. 6, p. 1241–1299, 1991.

CRENSHAW, Kimberle. **Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.** Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1989.

LISBOA, Teresa Kleba. Gênero e migrações: trajetórias globais, trajetórias locais de trabalhadoras domésticas. *REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, DF, ano 14, n. 26/27, p. 151-166, 2006.

MORALES, Ofelia Woo. *La migración de las mujeres: um proyecto individual o familiar?* In: **REHMU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana.** Ano XV, n. 29,

NEVES, C. R.; ALMEIDA, A. C. O papel da mulher intelectual na libertação da subalternidade de gênero no mundo pós-colonial. **Em Tempo de Histórias**, *[S. l.]*, n. 25, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/14813>. Acesso em: 12 jul. 2026.

ORLANDI, Eni P. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

PEREIRA, Alexandre Branco; QUINTANILHA, Karina. Deportação e trabalho escravo: governo e Exército tornam política migratória um desastre humanitário: Enquanto o país vivia a maior crise sanitária em um século, Bolsonaro passa a "boiada" nas políticas migratórias, com ajuda dos militares. 23 Jul. 2021. In: The Intercept Brasil. Disponível em: . Acesso em: 25 jul. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

RODRIGUES, Carla. **Por um feminismo que vá além das mulheres**. 02. Set. 2015. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/por-um-feminismo-que-va-alem-das-mulheres/>. Acesso em: 20. Ago. 2026.

ROSA, Marluza da. Seleção e Ingresso de estudantes refugiados no Ensino Superior Brasileiro: a inserção linguística como condição de hospitalidade. Trab. Ling. Aplic., Campinas, n (57.3): 1534-1551, set./dez. 2018a. Disponível em: . Acesso em: 01 jul. 2026.

ROSA, Marluza da. O funcionamento argumentativo em torno da designação "refugiados" no discurso universitário brasileiro. EID&A - Revista Eletrônica de Estudos Integrados em Discurso e Argumentação. n. 15, jan-jun 2018b, pp. 162-174. Disponível em: . Acesso em: 18 set. 2026.

SASSEN, S. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Editora Artmed. 2010.

SILVA, Sidney A. Entre o Caribe e a Amazônia: haitianos em Manaus e os desafios da inserção sociocultural. Estudos Avançados [online], 2016, v. 30, n. 88, pp. 139-152. Disponível em: . Acesso em: 20 abr. 2021.

SOUZA, Miriam Alves de. Narrativas de mulheres sírias: refúgio e humanitarismo. Anais do Congresso: VI SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, v. 6, 2020, p. 1164- 1184. Disponível em: . Acesso em: 20 mar. 2021.

SPIVACK, Gayatri Chacravorty. **Pode o subalterno falar?** Tradução: Sandra Regina Goulart Almeida et al. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2010.

PARTE 5

DIREITOS SOCIAIS: TRABALHO, SAÚDE E POBREZA

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL CONTRA OS DIREITOS TRABALHISTAS: UMA CRÍTICA À JURISPRUDÊNCIA LIBERTÁRIA DA CORTE FRENTE AO CONSTITUCIONALISMO IGUALITÁRIO DE 1988

Eduardo Lasmar Prado Lopes[866]

INTRODUÇÃO

A justificativa institucional para a atuação das Supremas Cortes na defesa de direitos fundamentais advém da necessidade de proteção desses valores mais importantes da sociedade que não podem ficar ao sabor da política ordinária. Barroso chega a atribuir até uma função "iluminista" às Cortes, que deveriam empurrar a história[867]. O Constituinte de 1988 adotou esse modelo que tem, no Judiciário, uma instância de salvaguarda dos direitos fundamentais contra a vontade das maiorias: além do amplo rol de direitos e garantias fundamentais presente no Título II da Constituição – e daqueles implícitos e espalhados pelo catálogo[868] –, previu amplos mecanismos de acesso ao Judiciário, como a Defensoria Pública, a defesa dos direitos difusos e coletivos pelo Ministério Público, a ampliação do rol de legitimados para a propositura das ações de controle de constitucionalidade

866 Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) na área Direito, Estado e Constituição, linha Constituição e Democracia, sublinha Filosofia Política, Teoria Constitucional e Democracia. Mestre em Direito Público e Graduado em Direito pela UERJ. Ex-assessor de Ministros do Supremo Tribunal Federal. Advogado. Integrante da Clínica de Direitos Fundamentais da UERJ. Professor de Direito Constitucional do Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

867 Cf. BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 20 jul. 2026.

868 Sobre o tema, ver SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 90 e ss.

quando comparado com as constituições anteriores e mecanismos de combate às omissões inconstitucionais do poder público.

Entretanto, o Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal (STF), vem adotando uma jurisprudência contrária à efetivação dos direitos sociais. Especialmente em relação aos direitos trabalhistas, a Corte firmou inúmeros precedentes que não só desprotegem o trabalhador, como, sob o argumento de configurarem "novas formas de trabalho" além do empregado celetista, negam a própria efetividade da Constituição de 1988 e fazem o Brasil retroceder a um cenário de *laissez faire* que pode ser denominado a Era Lochner brasileira. Trabalhadores por aplicativo, terceirização, pejotização: diferentes relações jurídicas, que possuem em comum a precarização e a ausência de direitos básicos, vêm sendo tratadas pelo STF como uma grande revolução nas relações de trabalho, não obstante elas venham aumentando as desigualdades socioeconômicas já tão alarmantes no Brasil.

O problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser assim formulado: a interpretação das liberdades econômicas adotada pelo STF nos casos de terceirização, pejotização e trabalho por plataformas digitais é compatível com o modelo constitucional de 1988? A hipótese é a de que não: essa interpretação, de matriz libertariana de direita, viola o constitucionalismo igualitário, que tem seu foco primário no princípio da igualdade, o que inclui um norte interpretativo voltado à redução das desigualdades e à justiça social, com o combate à subordinação e à exploração do indivíduo pelo trabalho, independentemente da modalidade exercida.

Na primeira parte, a partir do libertarianismo nozickiano e sua defesa de um estado mínimo, farei a correlação entre a teoria e a jurisprudência do STF sobre direito do trabalho em duas hipóteses: naquela que a Corte vem denominando "novas formas de trabalho" (pejotização e trabalhador plataformizado) e na chamada terceirização irrestrita de qualquer atividade (seja meio ou fim). Ao final, busco demonstrar por qual motivo se pode chamar essa relação de Era Lochner brasileira. Nesta parte, o trabalho usa o método hipotético-dedutivo,

com pesquisa qualitativa, que analisará, por revisão bibliográfica, a teoria libertariana de Nozick e a jurisprudência do STF mencionada acima.

Na segunda parte, busco demonstrar que a Constituição de 1988 adotou um modelo de constitucionalismo igualitário, voltado ao combate de desigualdades socioeconômicas moralmente arbitrárias e, por isso, incompatível com a essa leitura libertariana.

Adota-se o método hipotético-dedutivo: a hipótese acima é testada pelo confronto entre a fundamentação dos julgados do STF e os critérios normativos extraídos das teorias da justiça. A pesquisa é qualitativa e combina duas técnicas: (i) revisão bibliográfica da teoria libertariana de Nozick e das teorias igualitárias de Rawls e Dworkin, com comentadores que discutem as desigualdades socioeconômicas admitidas por um princípio de igualdade material; e (ii) análise documental dos votos proferidos na ADPF 324 e no RE 958.252 e de reclamações constitucionais em que esses paradigmas foram estendidos à pejotização e ao trabalho por plataformas digitais.

1. O STF E A ERA LOCHNER NO BRASIL: PRIMAZIA LIBERTARIANA DAS LIBERDADES ECONÔMICAS

A Era Lochner é o período em que a jurisprudência da Suprema Corte estadunidense adotou um modelo de liberdade de *laissez faire*, baseado na primazia da autonomia contratual e da propriedade. A partir do paradigmático caso *Lochner v. New York*[869], em que invalidou lei que estabelecera limite de jornada de trabalho dos padeiros, o período ficou conhecido pela rejeição radical ao intervencionismo estatal nas relações econômicas e ao ideário do Estado social de igualdade substantiva e justiça social[870]. Na definição de Cox, o

869 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905)**. Relator Rufus Wheeler Peckham Julgado em 17 abr. 1905.

870 Cf. SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais da liberdade e da autonomia privada. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, *[S. l.]*, n. 14, p. 167–217, 2005. DOI: https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2005.n14.167-217.

referido precedente "veio a simbolizar uma era de intervenção judicial conservadora, baseada na cláusula do devido processo legal, tentando barrar o fluxo das reformas sociais e econômicas"[871]. É ilustrativo que o *leading case* seja um precedente que invalidou, em prejuízo do trabalhador, uma lei que tinha nítido objetivo de assegurar um padrão mínimo de dignidade: limitar a jornada de trabalho.

Estabelecida essa primeira premissa, examino o libertarianismo de direita de Nozick. Os libertarianos defendem que o Estado deve ser o mínimo possível para garantir alguns direitos relacionados com a liberdade, a propriedade, a segurança e a integridade física. Alguns autores, como Hayek[872], defenderão uma concepção mínima de igualdade, ligada ao seu aspecto formal, necessária ao exercício da liberdade. Nozick[873], por outro lado, não menciona sequer a igualdade formal na sua concepção liberal. Critica não só o estado de bem-estar social, mas qualquer arranjo institucional que promova a redistribuição de bens e serviços. De modo geral, a ideia subjacente a esse debate é a do papel do Estado na economia, os limites do político e do econômico[874].

Nozick, já na introdução de "Anarquia, estado e utopia", aponta as conclusões a que chegará no fim da obra:

> Nossas principais conclusões sobre o Estado são que um Estado mínimo, que se restrinja às estritas funções de proteção contra a violência, o roubo, a fraude, a coerção de contratos, e assim por diante, é justificado; que qualquer Estado mais abrangente

Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/179. Acesso em: 3 ago. 2026.

871 COX, Archibald. **The Court and the Constitution**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1987. p. 131. Todas as traduções realizadas neste artigo são livres.

872 Cf. HAYEK, Friedrich August von. **The constitution of liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

873 Cf. NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. Trad. Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

874 FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea**: uma introdução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 58-59.

> violará os direitos de as pessoas não serem obrigadas a fazer determinadas coisas, o que não se justifica; e que o Estado mínimo é ao mesmo tempo inspirador e justo[875].

Para Nozick, Hayek e outros libertários de maneira geral, a liberdade e a igualdade seriam incompatíveis. Assim, qualquer tentativa estatal de promover a igualdade por meio do arranjo (re) distributivo particular, seja ele igualitário ou de outro tipo, violaria a liberdade dos indivíduos, de modo que seria, portanto, injusta[876].

Uma questão central para o libertarianismo de direita de Nozick é a noção de propriedade de si mesmo (*self-ownership*), que pode ser estendida para fundamentar a propriedade das coisas externas no mundo. A posse justa, no presente, depende da justiça na posição inicial e na posterior transferência da propriedade, por meio de transações justas. Essa justiça da apropriação inicial se baseia na formulação de John Locke, segundo a qual toda pessoa tem a propriedade sobre si, sobre seu corpo e sobre o trabalho que esse corpo produz[877]. A pessoa se tornaria proprietária moralmente reconhecida dos objetos que tomou da natureza e trabalhou com as próprias mãos, desde que haja o suficiente para todos, condição que Nozick denomina *proviso* lockeano[878].

O modelo nozickiano pode ser definido, portanto, sob os seguintes princípios: (1) aquisição original: de bens sem possuidor prévio; (2) transferência: de bens de outros possuidores prévios; e (3) retificação: transferência quando trocas passadas desrespeitam os princípios 1 e 2. Nesse esquema, seria necessário um livre mercado capaz de

875 NOZICK, *op. cit.*, p. IX.

876 *Ibid*.

877 LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Trad.: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1994, p. 98.

878 Locke formula duas condições para a apropriação legítima: deixar o suficiente para os outros e não se apropriar além do que se pode usar sem desperdício. Nozick adota apenas a primeira. Cf. FERES JÚNIOR; POGREBINSCHI, *op. cit.*, p. 66.

propiciar trocas justas. Para justificar a liberdade desse mercado e contestar a utilização de teorias de justiça distributivas igualitárias, que ele denomina como "padronizadas", tal como a rawlsiana, Nozick[879] utiliza um exemplo hipotético a partir do jogador de basquete Wilt Chamberlain. O ponto do autor é provar que a igualdade promovida contra a vontade de alguém ou de alguns é moralmente contestável e constitui um esforço em vão, porque as pessoas são naturalmente diferentes e qualquer empreendimento voltado a igualá-las acaba se frustrando[880].

Nozick parte de uma distribuição inicial considerada justa (D1) e sustenta que, se os indivíduos possuem legitimamente os recursos nela recebidos, também têm o direito de transferi-los voluntariamente. O exemplo de Wilt Chamberlain ilustra essa passagem de D1 para nova distribuição igualmente justa, uma vez que voluntária (D2): um milhão de pessoas, mantendo suas parcelas de D1, decide destinar voluntariamente 25 centavos de cada ingresso ao jogador, que recebe US$ 250 mil ao final da temporada. Se D1 é justa e as transferências são legítimas, D2 também o é, ainda que apresente uma distribuição desigual dos recursos. O exemplo de Chamberlain ilustraria, segundo Nozick[881], que nenhum princípio padronizado de justiça distributiva pode ser aplicado sem interferir continuamente na vida das pessoas. Tendo em vista a licitude da aquisição desses valores, as desigualdades seriam justas. Assim, de acordo com Nozick, o Estado deve ser o mínimo possível, de modo a não interferir nessas transações, mas deve ter o tamanho adequado para assegurar a exceção lockeana e evitar a violação dos direitos individuais. Segundo Nozick[882], o uso da força e a redistribuição por meio do aparato de tributação seriam imorais.

879 NOZICK, *op. cit.*, p. 206-212.

880 GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Trad. Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 44.

881 NOZICK, *op. cit.*, p. 209-210.

882 Daqui em diante, exploro a fundamentação dos capítulos 2 e 3 da obra (NOZICK, Robert, *op. cit.*, p. 11-22; 32-67).

Portanto, o libertarianismo[883] enxerga o Estado como inimigo da liberdade, já que ela se consubstancia nas trocas livres realizadas no mercado, sem intromissões externas. Não há grandes exigências de igualdade, que, normalmente, se revela em seu aspecto formal. A justiça na aquisição de bens e riquezas é diretamente relacionada à licitude nas transações tanto iniciais, quanto posteriores. O trabalho ocupa ponto central na teoria: se adquiri algo como fruto do meu esforço, tenho direito a ele, de modo que é ilegítima a tributação daquela renda ou daquele bem. Essa tributação seria uma forma de o Estado retirar a liberdade do cidadão. Nesse cenário, os donos dos meios de produção negociam livremente com a mão de obra os salários e as condições do trabalho. O valor justo é aquele obtido a partir de uma negociação sem coerções.

Passo, então, a demonstrar que o STF vem adotando uma interpretação libertária das liberdades econômicas em detrimento da proteção do trabalhador. Para isso, começo analisando os precedentes sobre terceirização. Com o objetivo de reduzir custos e de melhor gestão empresarial, a terceirização pode ser entendida como o processo pelo qual há a "transferência de serviços ou atividades especializadas, que seriam originariamente executadas dentro da própria empresa, para terceiros que detenham melhores condições técnicas de realizá-las". A lógica era a de construir "um modelo de "empresa enxuta", que estaria preocupada apenas com sua atividade-fim, delegando para outras empresas os serviços secundários e acessórios"[884]. A terceirização é, portanto, uma das manifestações da erosão do estado de bem-estar social[885]: trabalhadores são precarizados, por meio de empregos

883 Utilizo "libertarianismo" para me referir ao de direita. O de esquerda, do qual Van Parijs é expoente, não será abordado.

884 LACERDA, Luísa. Terceirização e intermediação de mão de obra: em busca de novos parâmetros de responsabilização. **Revista do TST**, Brasília, vol. 81, n. 3, p. 193, jul/set 2015. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/96147/2015_lacerda_luisa_terceirizacao_intermediacao.pdf?sequence=1. Acesso em: 22 de jul. de 2026.

885 Cf. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; ALVES, Clara Mota Pimenta. Desconstrução judicial de direitos sociais: uma análise sobre a argumentação do STF no caso da terceirização das relações de trabalho. **REI – Revista Estudos Institucionais**, *[S. l.]*,

instáveis e temporários, com alta taxa de informalidade, elevada rotatividade, baixa cobertura previdenciária e salários baixos[886]. Ela gera o enfraquecimento das responsabilidades pelos encargos trabalhistas e previdenciários, o descontrole sobre o responsável pelo adimplemento das normas de segurança e meio ambiente do trabalho, exclusão social e discriminação, com o pagamento de salários menores e a utilização de meios de identificação, como uniformes e crachá, além da destinação de locais distintos daqueles oferecidos aos demais trabalhadores, como banheiros e cozinhas[887].

Não obstante a constatação, por diversos estudiosos do tema, de que a terceirização coloca o trabalhador em posição de desproteção e de maior vulnerabilidade do que as relações tradicionais de emprego, o STF, na ADPF 324 e no RE 958.252, julgados conjuntamente, decidiu pela licitude de qualquer forma de terceirização. O relator da ADPF argumentou, dentre outros elementos, que se estaria diante de uma modernização das relações de trabalho[888] – embora a Súmula n. 331 do TST, que disciplinava a questão, seja de 1993[889] – e que votar a favor da terceirização seria favorável ao trabalhador[890], já que se trataria

v. 10, n. 4, p. 1.233, 2024. DOI: https://doi.org/10.21783/rei.v10i4.877. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/877. Acesso em: 22 jul. 2026. Sobre o tema da erosão do estado de bem-estar social, ver ROSANVALLON, Pierre. **La crise de l'État-providence**. Paris: Éditions du Seuil, 1981.

886 Cf. PELATIERI, Patrícia *et al*. Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: Ipea, 2018, p. 11-32; PEREIRA; ALVES, *op. cit.*, p. 1.234; LACERDA, *op. cit.*, p. 199-205.

887 LACERDA, *op. cit.*, p. 199-203.

888 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 324**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 30 ago. 2018. Diário da Justiça Eletrônico em 06 set. 2019, Brasília, DF, p. 35.

889 BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução n. 23/OE, de 17 de dezembro de 1993**. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1993. Seção 1, p. 28358. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/25616/1993_res0023.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 22 de jul. de 2026.

890 "Portanto, acho que uma terceirização bem regulada e com ônus subsidiários sobre a empresa tomadora do serviço é muito melhor para o mercado de trabalho

de uma questão econômica, e não jurídica[891]. Assinalou, ainda, que "[a] terceirização é muito mais do que uma forma de reduzir custos trabalhistas por meio de uma suposta precarização do trabalho, tal como alegado pelos que a ela se opõem", porque pode "constituir uma estratégia sofisticada e, eventualmente, imprescindível para aumentar a eficiência econômica, promover a competitividade das empresas brasileiras e, portanto, manter e ampliar postos de trabalho"[892]. Salientou, ainda, que os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência seriam valores fundantes da ordem econômica – não obstante a função social da propriedade, a redução das desigualdades sociais e a busca pelo pleno emprego também sejam –, que amparam o direito dos particulares de tomar decisões sobre o objetivo de suas empresas, as formas de estruturá-las e torná-las competitivas, especialmente quando não há vedação legal à estratégia negocial[893].

A mesma linha foi adotada pelos Ministros Luiz Fux, relator do RE 958.252 – inclusive com menções a teorias de análise econômica do direito –, Alexandre de Moraes – para quem, no sistema capitalista de livre mercado, as empresas podem utilizar opções e estruturas organizacionais, de modo que não podem ser impostas pelo Estado –, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Todos invocam uma pretensão modernizadora da economia, apresentada como realidade inevitável imposta pela tecnocracia econômica. Fazendo uma suposta conciliação entre o valor do trabalho e as liberdades econômicas, os ministros afirmaram a ausência de dados capazes de comprovar o prejuízo que a terceirização implica aos direitos sociais. Ao fim, tanto na ADPF 324[894] quanto no RE 958.252[895],

---

do que a não terceirização [...]". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 324**, *op. cit.*, p. 27).

891 "Isso não é Direito, isso é Economia e não há como fugir desse modelo" (*Ibid.*, p. 23).

892 *Ibid.*, p. 51

893 *Ibid.*, p. 61

894 *Ibid.*

895 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 958.252 (Tema n. 725 da repercussão geral)**. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 30

o Tribunal, por maioria[896], assentou a licitude da terceirização, seja da atividade-fim, seja da atividade-meio, com o reconhecimento da responsabilidade subsidiária das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratante do serviço.

O entendimento firmado em relação à licitude da terceirização passou a ser sucessivamente expandido, pela via da reclamação constitucional, para precedentes sem nenhuma aderência estrita[897] com os paradigmas firmados na ADPF 324 e no RE 958.252. A Corte[898] estendeu os precedentes sobre licitude da terceirização para afastar requisitos da relação de emprego pela Justiça do Trabalho e afirmar a possibilidade de pejotização[899], que, quase sempre, é utilizada como forma de fraude ao vínculo de emprego. O STF também estendeu, em reclamação, o entendimento de que não haveria vínculo de emprego entre trabalhadores e plataformas digitais (como Uber e iFood)[900]. Além dos precedentes sobre terceirização, o Tribunal recorre a outros

ago. 2018. Diário da Justiça Eletrônico em 13 set. 2019, Brasília, DF.

896 Ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio.

897 A aderência estrita limita o cabimento da reclamação aos casos em que a hipótese fática do paradigma corresponde à da decisão reclamada. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 38.642**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 20 mar. 2020. DJe 1 abr. 2020.

898 Ver, dentre outros, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 47.843**. Primeira Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Redator para acórdão Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 08 fev. 2022. Publicado no DJe em 07 abr. 2022; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 66.819**. Segunda Turma. Relator Ministro André Mendonça. Julgado em 7 abr. 2025. Publicado no DJe em 5 maio 2025.

899 A pejotização se refere à contratação de trabalhadores por meio de pessoas jurídicas. A expressão é frequentemente utilizada para indicar fraude, na qual o empregado é travestido de pessoa jurídica (PJ) para mascarar a verdadeira relação de emprego. Sobre o tema, cf. PASQUALETO, Olívia de Quintana Figueiredo; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FIOROTTO, Laura Arruda. **Terceirização e pejotização no STF**: análise das reclamações constitucionais. São Paulo: FGV Direito SP, 2023. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/193ee852-1b13-44af-9454-6dd5ab6fc9d7/content. Acesso em: 23 jul. 2026.

900 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 60.347**. Primeira Turma. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 05 dez. 2023. Publicado no DJe em 19 mar. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 63.414**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Decisão Monocrática. Julgado em 08 nov. 2023. Publicado no DJe em 14 nov. 2023.

julgados que nada têm a ver com a relação trabalhista discutida, como a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 48 (ADC 48)[901] – que tratava da possibilidade de contratação de transportador autônomo de cargas –, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.625 (ADI 5.625)[902] – que afirmou a possibilidade de celebração de contrato de parceria entre salões de beleza e profissionais do setor –, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.835 (ADI 5.835)[903] e o Recurso Extraordinário n. 688.223 (RE 688.223)[904] – que tratavam de cobrança de ISS incidente sobre diversos tipos de serviço. A falta de aderência estrita e a interpretação ampliativa dos precedentes mencionados ficam mais evidentes quando se verifica que, posteriormente a diversos precedentes de reclamação favoráveis à pejotização e à ausência de vínculo do trabalhador plataformizado, o STF reconheceu a repercussão geral tanto da suposta licitude da pejotização (Tema n. 1.389[905]) – inclusive com decisão de suspensão nacional dos processos que versam sobre o tema proferida em abril de 2025[906], parcialmente levantada em junho de 2026[907] – quanto do vínculo empregatício entre motoristas de aplicativo e plataformas digitais (Tema n. 1.291)[908].

---

901 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 48**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 15 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico em 05 jun. 2020, Brasília, DF.

902 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.625**. Relator para o acórdão: Ministro Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgado em 28 out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico em 29 mar. 2022, Brasília, DF.

903 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.835**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 05 jun. 2023. Publicado no DJe em 27 jul. 2023.

904 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 688.223 (Tema n. 590 da repercussão geral)**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julgado em 06 dez. 2021. Publicado no DJe em 03 maio 2022.

905 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.532.603 (Tema n. 1.389 da repercussão geral)**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 11 abr. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, 24 abr. 2025.

906 Ibid. Decisão monocrática proferida em 14 abr. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, 15 abr. 2025.

907 Ibid. Decisão monocrática proferida em 17 jun. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, 19 jun. 2026.

908 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.446.336 (Tema n. 1.291 da repercussão geral)**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin.

Os precedentes do STF demonstram que ele vem adotando uma interpretação da liberdade que Rawls denominou de natural. Segundo o filósofo, um sistema de liberdade natural[909] é aquele que combina uma economia competitiva de mercado com uma igualdade formal (ou legal) de oportunidades. Esse sistema determina que a acumulação de bens primários (recursos) depende do grau de eficiência, de modo que o rendimento e a riqueza são distribuídos de acordo com a economia de mercado, à luz das estruturas sociais, dos talentos de cada um e das capacidades naturais[910]. A distribuição atual da renda e da riqueza, por exemplo, é o efeito cumulativo de distribuições anteriores de ativos naturais – ou seja, talentos e capacidades naturais –, à medida que foram desenvolvidos ou deixados por realizar, e a sua utilização foi favorecida ou desfavorecida, ao longo do tempo, pelas circunstâncias sociais e por contingências fortuitas, como acidentes e boa sorte[911]. Intuitivamente, a injustiça mais óbvia do sistema de liberdade natural é permitir que as partilhas distributivas sejam indevidamente influenciadas por esses fatores arbitrários do ponto de vista moral[912].

Esse sistema de liberdade natural é o que mais se aproxima daquele proposto por Nozick[913], porque inter-relaciona as liberdades econômicas e o direito de propriedade com a justiça das distribuições de recursos. Apesar da vertente consequencialista do argumento sobre eficiência e geração de empregos presente nos votos – o que afasta, a princípio a posição do Supremo da teoria de Nozick, que recusa justificar

Julgado em 1º jul. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, 02 jul. 2024.

909 Para Rawls, o sistema de liberdade natural vincula a justiça distributiva à eficiência econômica e à igualdade formal de oportunidades, admitindo que a distribuição de renda e riqueza seja determinada pelo mercado e pela distribuição inicial de talentos, capacidades e recursos, que é arbitrária do ponto de vista moral, uma vez que determinada pelas estruturas sociais e pela loteria genética. Cf. RAWLS, John. **A theory of justice**. Rev. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 57; 62-63.

910 *Ibid*., p. 57.

911 *Ibid*.

912 *Ibid*.

913 VITA, Álvaro de. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 41-59, fev. 1999, p. 43. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100003.

direitos por resultados –, há uma aproximação com a concepção de liberdade nozickiana – não declarada pelos Ministros –, pois relaciona a ideia de liberdade econômica ao exercício de propriedade como um fator essencial para determinar a justiça das distribuições. Rejeita, assim, a concepção rawlsiana de liberdade efetiva[914], que preconiza a justiça da distribuição igual dos direitos e das liberdades tendo como critério a igualdade equitativa de oportunidades. Assim, o entendimento do STF se afasta de uma concepção de igualdade que reside no enfrentamento da distribuição desigual de recursos – e, consequentemente, das liberdades –, pois as desigualdades socioeconômicas geradas por fatores arbitrários do ponto de vista moral são injustas. Essa visão libertariana coincide com o *laissez faire* da Era Lochner, pautado na primazia da liberdade econômica e do direito de propriedade, com proteção reforçada aos proprietários dos meios de produção. A jurisprudência do STF, portanto, incorpora uma dimensão libertariana e lochnerista[915], porque (i) defende a primazia das liberdades econômicas sobre uma concepção mais substantiva de liberdade; (ii) privilegia o livre mercado, as estruturas societárias, a livre concorrência em detrimento da proteção do trabalhador; (iii) utiliza a economia como pretexto para a restrição dos direitos aos trabalhadores, especialmente quando trata essa disciplina como uma fórmula matemática e desconfia dos dados que apontam a desproteção do trabalhador; (iv) utiliza maniqueísmos entre a economia (modernização e desenvolvimento) contra os direitos trabalhistas, estabelecendo uma relação de anacronismo; (v) interpreta, de forma

914 O conceito de liberdade efetiva será mais bem explorado no próximo item.

915 É verdade que, na Era Lochner, a Suprema Corte afastou uma lei protetiva do trabalhador, enquanto o STF afastou uma súmula do TST e validou lei que regulamentou a terceirização, se alinhando ao Legislativo. Com "Era Lochner brasileira", quero dizer que o STF, tal como a Suprema Corte, adota uma postura fundada na primazia da liberdade contratual e econômica, inclusive com a expansão do precedente firmado em controle de constitucionalidade para além das hipóteses legais, e contraria o caráter social da Constituição de 1988 que busca a proteção do trabalhador. Nesse sentido, a Corte deixou de exercer sua função contramajoritária na proteção de direitos de minorias.

ampliativa, por meio de reclamações[916], precedentes que tratam de terceirização para situações não decididas pela Corte anteriormente e até mesmo para convalidar fraudes, sempre em desprestígio do trabalhador e em prol dessa "modernização econômica".

Portanto, o STF vem desenvolvendo sua própria versão jurisprudencial da Era Lochner, com uma primazia das liberdades econômicas e de um direito de propriedade individualista dos meios de produção, que incorpora um pensamento libertário nozickiano. Feita essa análise, passo a examinar se esse modelo é compatível com a Constituição de 1988.

2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 CONTRA A ARBITRARIEDADE MORAL

Uma vez identificada a postura do STF como libertária em relação aos direitos trabalhistas, examino se ela é compatível com a Constituição de 1988. A premissa libertariana se baseia, em grande parte, no esforço de cada um, o que é comumente conhecido na sociedade como mérito. Contudo, essa premissa é passível de críticas. O mérito, o empenho, a ambição se enquadrariam no que Dworkin[917] denomina "sorte escolhida". O autor admite a realização de medidas distributivas para neutralizar o que denomina sorte bruta, mas entende que o Estado não deve intervir na que escolhemos. De forma semelhante à discussão sobre a sorte bruta – mas não igual –,

916 A teoria da transcendência dos motivos determinantes é expressamente rejeitada pela jurisprudência do STF. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 77.097**. Relator: Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgado em 2 dez. 2025. Diário da Justiça Eletrônico em 4 fev. 2026, Brasília, DF. Sobre o tema, ver, também, PINHEIRO, Victor Marcel. **Decisões vinculantes do STF**: a cultura de precedentes. 1ª ed. São Paulo: Almedina, 2021. p. 105-154; MELLO, Patrícia Perrone Campos. O efeito vinculante e a transcendência dos motivos determinantes no controle de constitucionalidade. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 41-53, 2015.

917 DWORKIN, Ronald. **Virtude soberana**: a teoria e prática da igualdade. Tradução de: Jussara Simões. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

Rawls[918] põe em dúvida a existência de mérito. Afinal, os talentos e as capacidades de cada ser humano são avaliados apenas socialmente e o mercado atribui a eles um valor. Por decorrerem da loteria genética, talentos, de forma ampla, são fatores moralmente arbitrários. E são valorados em uma comunidade política, porque as pessoas encontram-se submetidas à estrutura básica[919], de forma coercitiva e inescapável. Dela decorrem direitos e deveres em um esquema de cooperação social[920].

Para Rawls[921], os mais favorecidos têm, obviamente, direito a seus talentos, como corolário da liberdade fundamental, que protege a identidade da pessoa. Assim, possuem direito a tudo o que possam obter em conformidade com as normas de um sistema equitativo de cooperação social. Se recursos, bens e riquezas são gerados e acumulados a partir da valoração social ou mercadológica de determinados talentos, deve-se concluir que, em grande medida – senão totalmente – a sociedade é responsável por determinar se um indivíduo será rico ou pobre; se terá uma vida mais ou menos afortunada. E o faz, segundo critérios extraídos da natureza e, por conseguinte, da sorte.

Um exemplo ajudará a ilustrar. Suponhamos que João seja o mais eficiente gari de um determinado país. Para isso, recebe R$ 2.500,00, cerca de um salário-mínimo e meio (no Brasil e nesse país hipotético). Carlos, por outro lado, é médico. Um profissional mediano, que estudou em uma faculdade não tão boa, mas que acumula empregos e plantões, recebendo, ao fim do mês, R$ 20.000,00. João é certamente

---

918 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de: Jussara Simões. Rev.: Álvaro de Vita. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 11-19; 123-124; 386-392.

919 *Ibid.*, p. 8. Assumpção acrescenta a essa definição a coercitividade e a inescapabilidade: "[a] única área que é 'objeto' dos princípios rawlsianos de justiça é a estrutura básica da sociedade, que compõe um arranjo de instituições políticas, econômicas e sociais coercitivas que dão as possibilidades de vida disponíveis às diversas posições sociais" (ASSUMPÇÃO, San Romanelli. **Justiça e gênero sob uma perspectiva cosmopolita**. 139 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 46).

920 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**, *op. cit.*, p. 8-9.

921 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**, *op. cit.*, p. 124.

um profissional muito melhor do que Carlos. Ambos possuem sua parcela de contribuição para a sociedade, especialmente para a saúde pública. Mesmo sendo um melhor profissional, em diversos países do mundo, incluindo o Brasil, João jamais sairá do estrato social em que se encontra. Carlos, por outro lado, manterá – ou, pelo menos, possui altas chances de conseguir – uma vida boa, com um bom salário, apesar de muitas vezes ser um profissional medíocre.

Por mais que se esforce, em uma sociedade, como a brasileira – e como a da maioria dos países do mundo –, João jamais conseguirá ascender socialmente, porque possui um talento não valorado na sociedade. Carlos não possui grandes talentos, mas exerce uma atividade que uma comunidade política julga dever ser bem remunerada. Sob a perspectiva libertariana ambos são livres. Poderiam contratar no mercado, que resolveu atribuir valor maior a um trabalho do que a outro. Nessa ótica, não há nada de errado com a situação exposta. Ela é fruto do exercício dos direitos de propriedade e de liberdade e do *proviso*. Em síntese, a hipótese citada acima revela que (i) nem sempre as pessoas podem desempenhar os empregos que desejam, de modo que a liberdade profissional acaba sendo um privilégio de algumas classes de indivíduos; (ii) o "mérito" não existe sob uma perspectiva igualitária; e (iii) a primazia da liberdade econômica se relaciona com o conceito de liberdade natural ao estimular a eficiência em detrimento da justiça distributiva e, por conseguinte, permite que as estruturas sociais e a loteria genética – que são arbitrárias do ponto de vista moral – determinem a distribuição de recursos, o que gera desigualdades socioeconômicas injustas. A terceirização e a pejotização dialogam com esse exemplo, pois há um espaço diminuto de liberdades dos trabalhadores, que, em geral, se submetem a empregos desvalorizados socialmente e precarizados, com baixa remuneração, em nome de uma eficiência mercadológica e da organização empresarial dos detentores dos meios de produção. Privilegia, assim, a acumulação de bens gerada pelas trocas realizadas no mercado, em detrimento de uma intervenção estatal para a garantia de liberdades equitativas.

A visão libertária de justiça desconsidera, assim, que talentos são frutos da loteria genética e que a sociedade os valora de forma distinta, o que distribui recursos desigualmente. A sorte bruta, os talentos e as estruturas sociais são fatores moralmente arbitrários[922]. Não há qualquer justiça em distribuir bens e recursos, de acordo com a vontade da natureza[923] ou da forma como eles já se encontram distribuídos na sociedade. É uma exigência da igualdade humana fundamental. Não há fundamento racional em permitir uma grande acumulação de bens por Carlos e deixar João na pobreza. Ou permitir que um surfista morra de fome[924], porque não quis desempenhar uma atividade socialmente valorizada. Essa é, a meu ver, uma concepção pobre e insuficiente de liberdade. Uma pessoa só pode ser considerada livre se, efetivamente, possui opções de vida distintas e pode escolher a que melhor lhe aprouver.

Por essa razão, a resposta à questão, formulada por Sen[925], sobre "igualdade de quê?" exige que se recorra a Rawls e Dworkin: igualdade de recursos. Mais especificamente, recorrerei ao construtivismo rawlsiano. Na posição original, sob o véu da ignorância, os indivíduos escolheriam dois princípios de justiça: o das iguais liberdades básicas e o que regula as desigualdades sociais e econômicas, examinados a seguir[926]. Nesse estado inicial, não saberiam de sua condição social, de sua religião, de seu gênero, da sua raça, de suas habilidades sociais ou físicas na sociedade em que estão organizando, o que neutralizaria a possibilidade de prever se as decisões tomadas lhes serão benéficas ou não.

922 VITA, Álvaro de. **O liberalismo igualitário**: sociedade democrática e justiça internacional. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 45.

923 *Ibid*., p. 45-46.

924 A referência é ao artigo de Van Parijs. Cf. PARIJS, Philippe Van. Por que os surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 15. Brasília, setembro – dezembro de 2014, p. 229-264.

925 SEN, Amartya. **Inequality reexamined**. Cambridge, Harvard University Press, 1992.

926 RAWLS, **Uma teoria da justiça**, *op. cit.*, p. 73 e 376.

O primeiro princípio possui prioridade lexical sobre o segundo, de modo que somente é possível restringir as liberdades básicas em nome da própria liberdade. Uma liberdade menos extensa é justificada se fortalecer o sistema total de liberdades partilhado por todos. Uma liberdade desigual só é aceitável se também o for para aquele que tem menor liberdade[927]. O segundo princípio é essencial para entender como ocorre a neutralização das diferenças moralmente arbitrárias. Para Rawls, "as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefício de todos, como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos"[928]. A desigualdade só seria admitida na medida em que beneficiasse os menos favorecidos. É pelo segundo princípio, especialmente o da diferença, que Rawls procura eliminar – ou, pelo menos, mitigar, na maior medida possível – as diferenças moralmente arbitrárias – a sorte bruta de Dworkin –, tais como as diferenças de recursos, de educação, de talentos, notadamente aqueles ativos valorizados em determinada sociedade e que geram as maiores desigualdades de recursos, como inteligência, origem familiar etc.

Portanto, há uma diferença crucial entre igualitários e libertarianos. Os segundos acreditam que a liberdade é a mera não interferência estatal. As transações realizadas no mercado sem essa ingerência seriam a única exigência de "justiça"[929]. Os primeiros exigem mais: a liberdade só pode ser assim denominada se for igual, em uma relação de complementaridade. Nas palavras de Vita, é a

927 RAWLS, **Uma teoria da justiça**, *op. cit.*, p. 376.

928 RAWLS, John, **Uma teoria da justiça**, *op. cit.*, p. 73.

929 A rigor, não se pode falar em justiça, pois inexiste preocupação com igualdade ou distribuição. Utilizo a expressão informalmente para demonstrar que o patamar mínimo aceito para a liberdade é a não interferência e a licitude das aquisições, segundo o *proviso*. Há verdadeira preferência pelo "mérito" nessa ótica de todos contra todos disputando de trocas lícitas, mediante ajuste de preços, de acordo com oferta e demanda.

liberdade efetiva de Rawls, que, sem excluir a liberdade negativa[930], afirma que:

> [a]os cidadãos, coletivamente, cabe a responsabilidade de tornar as instituições políticas e socioeconômicas de sua sociedade um "procedimento justo", que distribua oportunidades sociais e recursos sociais escassos de forma a permitir que cada pessoa tenha como viver sua própria vida de acordo com os fins que julga mais verdadeiros e exercer seus direitos civis e políticos de forma efetiva; aos cidadãos, individualmente, cabe a responsabilidade de ajustar suas aspirações (e as exigências de suas convicções morais ou religiosas) àquilo que podem razoavelmente esperar das instituições de sua sociedade e assumir a responsabilidade pelas conseqüências [sic] de suas próprias escolhas.[931]

A liberdade, delineada à luz das exigências de igualdade, está relacionada não só à distribuição equitativa de oportunidades, mas também à ideia de que os ganhos de um só serão legítimos se aproveitarem ao restante da sociedade, especialmente os mais necessitados. Se um indivíduo não parte do mesmo ponto que outro e se o exercício da liberdade não se converte em benefício de todos, há uma liberdade ilegítima, visto que distribuída de forma desigual na sociedade. Rawls e Dworkin sabem que os recursos não são distribuídos equitativamente na sociedade e entendem que esse fato acarreta um exercício desigual das liberdades. Também entendem – a meu ver, corretamente – que diferenças moralmente arbitrárias,

930 A não interferência da autoridade política diante de controvérsias morais, para viabilizar que cada pessoa realize suas próprias escolhas de acordo com as convicções de valor moral que julga serem as mais corretas (VITA, Álvaro de. Liberalismo, justiça social e responsabilidade individual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 569-615, 2011, p. 571-573. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000400003).

931 VITA, Álvaro de. Sociedade democrática e tolerância liberal. **Novos estudos CEBRAP**, n. 84, p. 64, 2009.

como as circunstâncias pessoais e as estruturas sociais, ensejam desigualdades socioeconômicas injustas. Por essa razão, buscam neutralizar essa sorte bruta. Há, contudo, uma zona de penumbra entre a sorte bruta e a escolhida. Isso se traduz na questão dos direitos trabalhistas: não é possível distinguir o que é fruto do próprio trabalho e o que decorre da loteria genética em uma comunidade política que valoriza determinada atividade ou comportamento. No entanto, é possível afirmar que as recompensas de um modelo de *laissez faire* são maiores para aqueles que possuem mais recursos, uma vez que detêm mais recursos educacionais, maior poder econômico na negociação, um *ethos* social que lhes propicia *network* e classe social e o *background* social e cultural que favorece a realização de negócios[932]. Isso evidencia que as estruturas sociais e a loteria genética favorecem aqueles que possuem mais recursos iniciais, ao gerar melhores oportunidades de acumulação de recursos – e consequentemente mais liberdade –, na direção oposta de uma liberdade efetiva.

Essa assimetria de liberdades legitima a intervenção estatal nas relações trabalhistas. As negociações não são livres entre patrões e empregados. Aqueles que detêm os meios de produção certamente possuem uma vantagem: há uma enorme oferta de mão de obra disposta a receber qualquer quantia para poder subsistir. Deixar a sorte dizer quem merece ter uma vida melhor ou pior não pode ser denominado "justiça". Se talentos estão desigualmente distribuídos na sociedade e se os recursos são distribuídos pelas estruturas sociais, são necessárias políticas distributivas que permitam apenas a existência de desigualdades justas. É preciso que o segundo princípio aja sinergicamente com o primeiro. A regulação estatal é a forma de promover tal equilíbrio. Os direitos trabalhistas encontram fundamento filosófico na necessidade de se neutralizar as diferenças moralmente arbitrárias. As pessoas não podem ser escravas do trabalho. Uma liberdade que se reduz à possibilidade de negociar as condições de um emprego é uma leitura pobre da liberdade e pouco kantiana. A

932 Cf. VITA, Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva, *op. cit.*, p. 44.

liberdade deve permear todas as escolhas existenciais de uma pessoa e é, por isso, mais abrangente do que a econômica. Portanto, atribuo um peso maior à liberdade igual. Os direitos trabalhistas são, assim, um argumento liberal contra o neoliberalismo[933], se formulados a partir da liberdade efetiva.

Permitir que as pessoas recebam um salário-mínimo independentemente de idiossincrasias sociais e de humores do mercado é uma questão de igual dignidade. Isso possibilita que as pessoas vivam, em vez de sobreviver. O mesmo ocorre com limitações de jornadas. Assim, os direitos trabalhistas restringem a liberdade do empregador para promover a do trabalhador. Impede que a vida do empregado seja consumida pelo trabalho. Se os direitos trabalhistas neutralizam a sorte bruta, favorecendo iguais liberdades, pode-se concluir que há uma importante função distributiva inerente a eles.

A justiça não se faz só nas relações entre o Estado e o particular. Deve permear também as relações privadas. Do mesmo modo que Okin[934] critica a teoria da justiça rawlsiana por não incluir, como objeto da justiça, a família, reforçando preconceitos e violências relacionadas a gênero, cabe aqui defender a aplicação dos princípios da justiça – especialmente do segundo – nos vínculos trabalhistas. O mercado e o Estado são poderes existentes na sociedade[935]. Assim como o Estado pode limitar a liberdade dos indivíduos, o mercado também pode oprimir aqueles que se encontram em posições desfavorecidas, notadamente os que não possuem talentos valorizados na sociedade – tal como João. Direitos que regulam as relações trabalhistas são freios ao poder mercadológico e formas de equilibrar relações assimétricas, principalmente por neutralizar o que é dado pela natureza.

A Constituição de 1988 fez uma opção por um constitucionalismo não libertário, mas sim igualitário. Em vez de um modelo centrado

933 Tomo emprestada a feliz expressão de VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**: argumentos liberais contra o neoliberalismo. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1993.

934 Cf. OKIN, Susan Moller. Political liberalism, justice, and gender. **Ethics**, v. 105, n. 1, p. 23-43, out. 1994. Ver, também, OKIN, Susan Moller. **Justice, gender, and the family**. New York: Basic Books, 1989.

935 Agradeço a San Romanelli por apontar esse ponto.

nas liberdades negativas, ela prevê, no seu centro axiológico, diversas medidas voltadas à igualdade. Institui um Sistema Único de Saúde universal (artigos 196 e ss.), educação básica gratuita para todos (artigo 205 e ss.), consagra o valor social do trabalho – ainda que ao lado da livre iniciativa – (artigo 1º, IV), prevê a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e o combate às desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, I e III), e funda a ordem econômica também na valorização do trabalho humano, na função social da propriedade e na redução das desigualdades, para assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (artigo 170).

No direito do trabalho o constituinte consagrou o trabalho como direito fundamental social (artigo 6º, *caput*) e previu um rol, no artigo 7º, de trinta e quatro incisos de direitos fundamentais sociais trabalhistas, que incluem irredutibilidade do salário, limitação de jornada, salário-mínimo, pagamento de horas extras, férias, seguro-desemprego, normas de meio ambiente do trabalho, proteção contra a dispensa arbitrária, entre outros. Admite diversas intervenções do Estado na economia em prol da igualdade, especialmente quando há situações assimétricas entre as partes. Ainda que não tenha adotado um modelo radical de combate às arbitrariedades morais, a Constituição de 1988 está muito mais próxima da liberdade efetiva rawlsiana do que do libertarianismo nozickiano.

CONCLUSÃO

Em resposta ao problema de pesquisa, o trabalho demonstrou que a jurisprudência recente do STF em matéria de direitos trabalhistas revela uma profunda inflexão na interpretação constitucional das relações entre liberdade econômica, igualdade e justiça social. Sob o discurso da modernização das formas de organização produtiva e da eficiência econômica, a Corte passou a conferir prevalência quase absoluta às liberdades de iniciativa, de empresa e de contratação, admitindo a terceirização irrestrita, a pejotização e a descaracterização

de vínculos empregatícios, historicamente associados à fraude ou à precarização, inclusive por meio de interpretação extensiva de precedentes sem aderência estrita ao paradigma decidido pelo Plenário.

Demonstrei que a Constituição de 1988 não incorporou um constitucionalismo libertário, mas um constitucionalismo igualitário. A centralidade conferida à dignidade da pessoa humana, ao valor social do trabalho, à redução das desigualdades e à construção de uma sociedade livre, justa e solidária revela uma opção normativa incompatível com a naturalização das desigualdades socioeconômicas produzidas por fatores moralmente arbitrários, como aquelas geradas pelo mercado e seu modelo de eficiência. A partir das contribuições de Rawls, Dworkin e do liberalismo igualitário, argumentei que as desigualdades econômicas somente podem ser consideradas legítimas quando decorrentes de instituições justas e quando contribuam para ampliar a liberdade efetiva e as oportunidades dos menos favorecidos. A proteção jurídica do trabalho, nessa perspectiva, não constitui obstáculo à liberdade, mas condição para que ela seja distribuída de forma equitativa.

Portanto, a jurisprudência recente do STF não apenas fragiliza a tutela constitucional do trabalho, mas tensiona os fundamentos axiológicos da Constituição de 1988. Ao deslocar o eixo interpretativo do constitucionalismo igualitário para uma concepção libertária das relações econômicas, a Corte deixa de exercer sua função contramajoritária de proteção dos direitos fundamentais para assumir papel de legitimação judicial da precarização do trabalho. Se o Supremo pretende permanecer fiel ao compromisso constitucional assumido em 1988, é preciso uma reorientação hermenêutica que restitua centralidade aos princípios da igualdade material, da justiça social, da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, reafirmando que, em um Estado Democrático de Direito, a liberdade econômica somente encontra legitimidade quando compatível com a proteção da liberdade, da igualdade e dos direitos fundamentais de todos.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, San Romanelli. **Justiça e gênero sob uma perspectiva cosmopolita**. 2012. 139 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papeis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, *[S. l.]*, v. 9, n. 4, p. 2171–2228, 2018. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806. Acesso em: 20 jul. 2026.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 48**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 15 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico em 05 jun. 2020, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 324**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 30 ago. 2018. Diário da Justiça Eletrônico em 06 set. 2019, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.625**. Relator para o acórdão: Ministro Nunes Marques. Tribunal Pleno. Julgado em 28 out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico em 29 mar. 2022, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.835**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 05 jun. 2023. Publicado no DJe em 27 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 38.642**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 20 mar. 2020. DJe 1 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 47.843**. Primeira Turma. Relatora Ministra Cármen Lúcia. Redator para acórdão Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 08 fev. 2022. Publicado no DJe em 07 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 60.347**. Primeira Turma. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 05 dez. 2023. Publicado no DJe em 19 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 63.414**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Decisão Monocrática. Julgado em 08 nov. 2023. Publicado no DJe em 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 66.819**. Segunda Turma. Relator Ministro André Mendonça. Julgado em 07 abr. 2025. Publicado no DJe em 05 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 77.097**. Relator: Ministro Edson Fachin. Segunda Turma. Julgado em 2 dez. 2025. Diário da Justiça Eletrônico em 4 fev. 2026, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 688.223 (Tema n. 590 da repercussão geral)**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Dias Toffoli. Julgado em 06 dez. 2021. Publicado no DJe em 03 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 958.252 (Tema n. 725 da repercussão geral)**. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em 30 ago. 2018. Diário da Justiça Eletrônico em 13 set. 2019, Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.446.336 (Tema n. 1.291 da repercussão geral)**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 1º jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.532.603 (Tema n. 1.389 da repercussão geral)**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 11 abr. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, 24 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.532.603 (Tema n. 1.389 da repercussão geral)**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão monocrática proferida em 14 abr. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.532.603 (Tema n. 1.389 da repercussão geral)**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão monocrática proferida em 17 jun. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, 19 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Resolução n. 23/OE, de 17 de dezembro de 1993**. Diário da Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1993. Seção 1, p. 28358. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/25616/1993_res0023.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 22 de jul. de 2026.

COX, Archibald. **The Court and the Constitution**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1987.

DWORKIN, Ronald. **Virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Lochner v. New York, 198 U.S. 45 (1905)**. Relator Rufus Wheeler Peckham Julgado em 17 abr. 1905.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. Tradução de Alonso Reis Freire. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

HAYEK, Friedrich August von. **The Constitution of Liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

LACERDA, Luísa. Terceirização e intermediação de mão de obra: em busca de novos parâmetros de responsabilização. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, v. 81, n. 3, p. 191-214, jul./set. 2015.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. O efeito vinculante e a transcendência dos motivos determinantes no controle de constitucionalidade. **Universitas JUS**, Brasília, v. 26, n. 2, p. 41-53, 2015.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e utopia**. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OKIN, Susan Moller. **Justice, gender, and the family**. New York: Basic Books, 1989.

OKIN, Susan Moller. Political liberalism, justice, and gender. **Ethics**, Chicago, v. 105, n. 1, p. 23-43, Oct. 1994.

PARIJS, Philippe Van. Por que os surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 15, p. 229-264, set./dez. 2014.

PASQUALETO, Olívia de Quintana Figueiredo; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FIOROTTO, Laura Arruda. **Terceirização e pejotização no STF: análise das reclamações constitucionais**. São Paulo: FGV Direito SP, 2023.

PELATIERI, Patrícia *et al.* Terceirização e precarização das condições de trabalho: condições de trabalho e remuneração em atividades tipicamente terceirizadas e contratantes. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. Brasília: Ipea, 2018. p. 11-32.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves; ALVES, Clara Mota Pimenta. Desconstrução judicial de direitos sociais: uma análise sobre a argumentação do STF no caso da terceirização das relações de trabalho. **REI – Revista Estudos Institucionais**, *[S. l.]*, v. 10, n. 4, p. 1.213-1.255, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i4.877. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/877. Acesso em: 22 jul. 2026.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Decisões vinculantes do STF: a cultura de precedentes**. São Paulo: Almedina, 2021.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Rev. ed. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica de Álvaro de Vita. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

ROSANVALLON, Pierre. **La crise de l'État-providence**. Paris: Éditions du Seuil, 1981.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 9. ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. Os princípios constitucionais da liberdade e da autonomia privada. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, n. 14, p. 167-217, jan./mar. 2005.

SEN, Amartya. **Inequality reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal**: argumentos liberais contra o neoliberalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

VITA, Álvaro de. Liberalismo, justiça social e responsabilidade individual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 569-615, 2011. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000400003.

VITA, Álvaro de. **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

VITA, Álvaro de. Sociedade democrática e tolerância liberal. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 84, p. 61-81, 2009.

VITA, Álvaro de. Uma concepção liberal-igualitária de justiça distributiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 41-59, fev. 1999. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100003.

PEJOTIZAÇÃO E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: OS LIMITES DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS À LEGITIMAÇÃO JUDICIAL DA FRAUDE TRABALHISTA NO BRASIL

Lucas de Sousa Gonçalves
Marcela Luísa Foloni

INTRODUÇÃO

A incorporação das normas internacionais de direitos humanos e do controle de convencionalidade representa transformação substancial na cultura jurídica brasileira, historicamente marcada por acentuado nacionalismo e por leitura centrada na Constituição Federal, estruturada a partir das lógicas positivista e da pirâmide de Kelsen.

A abertura do ordenamento aos tratados internacionais de proteção exige, contudo, virada de chave hermenêutica, porquanto entre as normas de direito internacional dos direitos humanos não se estabelece relação de hierarquia, mas de complementaridade, orientada por lógica diversa, que tem na pessoa humana, e não na fonte normativa, seu ponto de centralidade. Nesse contexto, ganha destaque o princípio da primazia da norma mais favorável à pessoa humana, ou princípio *pro homine*, segundo o qual deve prevalecer, entre as normas potencialmente aplicáveis, aquela que assegure a máxima proteção possível ao direito humano em questão, com o mínimo de restrição admissível e sem produzir discriminações.

1. A PEJOTIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ENTRE A LIBERDADE CONTRATUAL E A FRAUDE À RELAÇÃO DE EMPREGO

1.1 ENTRE O CAPITAL E O TRABALHO: LIVRE INICIATIVA E VALOR SOCIAL DO TRABALHO COMO VETORES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elencou, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa[936]. A ordem em que os termos aparecem no enunciado normativo não decorre de acaso redacional. Importante trazer já de início que o trabalho antecede a livre iniciativa porque é da valorização do trabalho humano que a atividade econômica extrai, simultaneamente, sua legitimidade e seus limites e não o inverso.

Essa leitura encontra reforço sistemático em outros dispositivos do texto constitucional. Ademais, o artigo 5º, inciso XXIII, condiciona a propriedade ao cumprimento de sua função social, subtraindo-lhe o caráter absoluto herdado da tradição liberal oitocentista. O artigo 6º alça o trabalho à condição de direito social fundamental, e o artigo 7º arrola o extenso rol de direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais. O artigo 170, por fim, funda a ordem econômica na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, atribuindo-lhe a finalidade expressa de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Lidos em conjunto, tais preceitos revelam uma arquitetura normativa inequívoca, a livre iniciativa não constitui valor autônomo ou autorreferente, mas liberdade condicionada, cuja legitimidade depende de sua compatibilidade com a dignidade do trabalho e com a redução das desigualdades sociais.

936 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

A racionalidade neoliberal, contudo, opera pela inversão desse arranjo. Sob a invocação da livre iniciativa, da autonomia contratual e do chamado empreendedorismo de si mesmo, busca-se legitimar a precarização das relações de trabalho e o ocultamento dos vínculos de subordinação sob formas contratuais que simulam paridade entre partes estruturalmente assimétricas[937]. Essa inversão produz efeitos jurídicos concretos, ao deslocar o trabalhador da condição de sujeito de direitos para a de agente econômico autônomo, responsável pelos riscos de uma atividade que, na realidade material, é organizada, dirigida e apropriada pelo capital.

Convém registrar o modo de operação desse discurso. Ele não atua pela negação frontal dos valores que contesta, mas por ressignificação: apropria-se de ideais emancipatórios legítimos, como autonomia, liberdade e reconhecimento, e os recodifica a serviço da lógica de acumulação, convertendo-os em justificativa para a desproteção.

Nessa direção, Souto Maior[938] adverte que o argumento da livre iniciativa, transposto para as relações de trabalho, apresenta-se como projeto de destruição do pacto de solidariedade que sustenta o Estado Social e Democrático de Direito, orientado, em última análise, à barbárie, uma vez que a experiência histórica demonstrou que o livre mercado não se autorregula. Ao interpretar o artigo 170, o autor sustenta ser inconcebível que o Direito confira proteção a empresas que descumprem as regras básicas de atuação, sob pena de estimular prática autodestrutiva de todo o sistema econômico[939]. A aplicação dos

937 SEVERO, Valdete Souto. O discurso da autonomia e o sofrimento no mundo do trabalho. In: SEVERO, Valdete Souto (coord.); FLORES, Francielle Silva de Oliveira; LEMES, Rafael; MIRON, Angie Catiuscia Costa (org.). **Por um direito do trabalho negritado, transversalizado e efetivamente protetivo!**: VIII RENAPEDTS. Belo Horizonte: RTM, 2026. No prelo.

938 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Tema 1389**: a cartada decisiva do STF e o reacender da luta de classes. Blog Jorge Luiz Souto Maior, 14 abr. 2025. Disponível em: http://www.jorgesoutomaior.com/blog/tema-1389-a-cartada-decisiva-do-stf-e-o-reacender-da-luta-de-classes. Acesso em: 13 maio 2026.

939 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **História do direito do trabalho no Brasil**: curso de direito do trabalho, volume I, parte II. São Paulo: LTr, 2017.

direitos trabalhistas não configura, portanto, concessão graciosa do capital nem limitação externa ao mercado, mas elemento estruturante do próprio Estado Democrático de Direito.

Lida de maneira crítica e sistemática, a Constituição de 1988 não assegura a livre iniciativa como valor em si, mas os valores sociais da livre iniciativa e do trabalho, condicionando a legitimidade da atividade econômica à sua compatibilidade com a dignidade humana, com a função social da propriedade e com a redução das desigualdades. O discurso que instrumentaliza a autonomia, a liberdade contratual e o empreendedorismo para negar direitos trabalhistas contraria, assim, o próprio alicerce sobre o qual a ordem econômica brasileira foi edificada.

Registre-se, por fim, que esses vetores constitucionais não constituem particularidade do direito interno. Como se demonstrará no segundo capítulo, encontram correspondência nos instrumentos internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, inclusive nas convenções da OIT, o que confere ao debate dimensão que extrapola as fronteiras nacionais.

1.2 A PEJOTIZAÇÃO E SEUS CONTORNOS CONCEITUAIS E DESDOBRAMENTOS JURÍDICO-SOCIAIS NA REALIDADE BRASILEIRA

Compreendida a moldura constitucional, cabe examinar o fenômeno que a tensiona. A pejotização não nasceu como categoria jurídica, mas como prática social, presente no cotidiano das relações de trabalho brasileiras sob a forma de instrução dirigida ao trabalhador no momento da contratação: abra um CNPJ, constitua-se empresa, emita notas fiscais, assine contrato de prestação de serviços. Em lugar do vínculo empregatício, uma relação formalmente comercial entre duas pessoas jurídicas.

Do ponto de vista terminológico, trata-se de neologismo, tendo se formado a partir da sigla PJ, abreviação de pessoa jurídica, acrescida do sufixo -ização, que em português indica processo ou transformação.

No sentido literal, pejotização designa, pois, o processo de converter pessoa física em pessoa jurídica.

A distinção entre licitude e ilicitude da pejotização não se resolve no plano da forma contratual, mas no da realidade fática. Configura-se fraude quando a relação preenche cumulativamente os requisitos previstos nos artigos 2º e 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, isto é, pessoalidade, não eventualidade, onerosidade e subordinação jurídica, hipótese em que incide o artigo 9º do mesmo diploma, que comina de nulidade de pleno direito os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos consolidados[940]. É precisamente aqui que o princípio da primazia da realidade cumpre função nuclear, ao orientar o intérprete a perquirir o que efetivamente ocorre na execução do contrato, e não apenas o que dele consta. O jurista uruguaio Américo Plá Rodriguez observa que "é a prestação de serviço, e não o acordo de vontade, que faz o trabalhador estar amparado pelo Direito do Trabalho"[941].

Cabe observar, contudo, que o termo sofreu significativo deslocamento semântico. Originariamente associado à fraude trabalhista, foi progressivamente ressignificado pelo discurso empresarial e liberal ao longo da última década e meia, passando a evocar autonomia, empreendedorismo e livre iniciativa. Como observa Severo[942], a operação não é inocente, ao neutralizar o neologismo, neutraliza-se também a crítica que ele originalmente carregava.

O professor Souto Maior[943] descreve como fraude, apontando como mecanismo em que a pessoa jurídica funciona como máscara vestida sobre a pessoa natural, alterando artificialmente seu status

940 BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

941 PLÁ RODRIGUES, Américo. **Princípios de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1997. p. 218.

942 SEVERO, O discurso da autonomia...

943 SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Parecer do PGR**: "pejotização", "arbitrarização" e suspeição. Blog Jorge Luiz Souto Maior, 16 fev. 2026. Disponível em: http://www.jorgesoutomaior.com/blog/parecer-do-pgr-pejotizacao-arbitrarizacao-e-suspeicao. Acesso em: 24 jun. 2026.

jurídico sem modificar quem, concretamente, executa as obrigações assumidas. O autor identifica, ademais, que a pejotização se inscreve em sequência estratégica de tentativas do capital de escapar à proteção trabalhista, primeiro a parassubordinação, depois as cooperativas de trabalho, em seguida a figura do trabalhador hipersuficiente e, ao final, a conversão do trabalhador em pessoa jurídica.

Os desdobramentos concretos dessa conversão incidem diretamente sobre direitos fundamentais assegurados pelo artigo 7º da Constituição Federal. Severo[944] esclarece que relações genuinamente empresariais já dispõem de disciplina consolidada e raramente geram controvérsia perante a Justiça do Trabalho. O problema emerge quando quem vende força de trabalho passa a ser formalizado como empresa, embora mantenha as características típicas do vínculo empregatício: não há clientela própria, negociação real ou assunção de risco empresarial, mas subordinação travestida de prestação de serviços. Perdem-se, por consequência, férias remuneradas, décimo terceiro salário, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, limitação de jornada, horas extraordinárias e proteção previdenciária.

A dimensão sociológica do fenômeno exige leitura que ultrapasse sua configuração jurídica. Antunes[945] demonstra que o trabalho contemporâneo se caracteriza por morfologia diversificada e fragmentada, que combina formas tradicionais de emprego com modalidades crescentemente precarizadas, entre as quais a pejotização ocupa posição central. Com o avanço do receituário do capital financeiro, proliferam o trabalho terceirizado, parcial e desprovido de direitos, as falsas cooperativas e o incentivo ao empreendedorismo, figura na qual o trabalhador se torna, simultaneamente, empregador e assalariado de si próprio, ocultando-se o empregador real sob o "empreendedor de si mesmo". O elemento comum a esse conjunto é

944 BRASIL DE FATO. **Pejotização**: uma ameaça à proteção social de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. São Paulo, 15 maio 2026. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2026/05/15/pejotizacao-uma-ameaca-a-protecao-social-de-trabalhadores-e-trabalhadoras-no-brasil/. Acesso em: 23 jun. 2026.

945 ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

a erosão dos vínculos de emprego associada à corrosão dos direitos trabalhistas.

Assim, a pejotização não constitui anomalia do sistema, mas expressão orgânica de lógica que transfere sistematicamente ao trabalhador os custos, riscos e encargos que deveriam ser suportados pelo capital[946].

Impõe-se registrar a existência de posição doutrinária diversa. Parcela da doutrina sustenta a licitude da pejotização a partir da autonomia contratual, da livre iniciativa e da liberdade econômica, argumentando que a constituição de pessoa jurídica pelo trabalhador pode traduzir exercício legítimo de autonomia negocial. Para essa corrente, a pejotização lícita seria aquela em que a forma societária corresponde à substância real da relação: clientela própria, liberdade efetiva de organizar o processo produtivo, capacidade real de negociar preço e jornada, pluralidade de contratantes e assunção genuína de risco empresarial.

A objeção a esse entendimento não reside na negação abstrata da autonomia, mas na exigência de que ela seja verificada na realidade fática, pois a expressão, tão recorrente no discurso favorável à pejotização, frequentemente cumpre a função de disfarçar e naturalizar a exploração da força de trabalho sob roupagem contratual renovada.

Esse dissenso doutrinário, somado ao volume expressivo de reclamações constitucionais que alcançaram o Supremo Tribunal Federal, culminou no reconhecimento da repercussão geral da matéria no Tema 1389 (ARE 1.532.603), sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que discute a competência e o ônus da prova nos processos sobre fraude em contrato civil ou comercial de prestação de serviços, bem como a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade[947]. A controvérsia motivou a suspensão

946 *Ibid.*

947 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.532.603/PR** – Tema 1389 da Repercussão Geral. Competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços; e a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade.

nacional dos processos correlatos, posteriormente flexibilizada, e a convocação de audiência pública, permanecendo pendente o julgamento de mérito.

Nesse ponto, a questão trabalhista converte-se em questão constitucional e, como se sustentará adiante, também convencional. Se a mais alta Corte do país pode chancelar arranjo contratual que suprime direitos fundamentais sociais mediante a mera invocação da autonomia privada, cumpre indagar se existem, fora da moldura estritamente nacional, parâmetros normativos capazes de limitar essa chancela, o que exige deslocar o olhar para o plano internacional, objeto do capítulo seguinte.

2. O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS, A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A TUTELA DO TRABALHO DIGNO

2.1. OS STANDARDS INTERAMERICANOS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS TRABALHISTAS: UNIVERSALIDADE, NÃO DISCRIMINAÇÃO E VEDAÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL

A jurisprudência da Corte Interamericana revela um dado estrutural, os direitos trabalhistas não constam da Convenção Americana como categoria unitária e isolada, mas encontram-se distribuídos por, ao menos, três vias de incorporação normativa.

Segundo a sistematização proposta por Courtis[948], ainda que o Capítulo II da Parte I da CADH seja formalmente dedicado aos "direitos civis e políticos", nele já se encontram, explícita ou implicitamente, direitos de índole trabalhista, qual seja a proibição do trabalho escravo, forçado ou da servidão (art. 6.2), a liberdade sindical (art. 16)

Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 12 abr. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7&classeProcesso=ARE&numeroTema=1389. Acesso em: 23 jun. 2026.

948 COURTIS, Christian. Los derechos laborales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Revista Trabalho, Direito e Justiça**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 01-27, e103, 2024.

e a proibição do trabalho infantil, esta derivada dos direitos da criança do art. 19.

A essa via soma-se a aplicação de princípios transversais às relações de trabalho, como a igualdade, a não discriminação, o acesso à justiça, o devido processo e a tutela judicial efetiva; e, por fim, desde o caso Lagos del Campo vs. Peru (2017), a derivação direta de direitos trabalhistas do artigo 26 da Convenção, cláusula genérica sobre direitos econômicos, sociais e culturais[949].

A universalidade dos direitos humanos trabalhistas manifesta-se, precisamente, nessa afirmação reiterada de que os direitos laborais são direitos humanos, o que não possui alcance meramente retórico, mas produz consequências jurídicas concretas, inclusive a possibilidade de condenação do Estado perante instâncias internacionais[950].

No mesmo sentido, ao comentar o caso Benites Cabrera e outros vs. Peru (2023), Ramos sustenta que, "com a justiciabilidade direto, os DESCAs reafirmam-se como direitos humanos, com o mesmo status e hierarquia que os direitos civis e políticos", de modo que os Estados devem "tanto evitar medidas regressivas [...] quanto adotar medidas imediatas de respeito e garantia"[951].

Essa universalidade projeta-se, ainda, sobre o alcance subjetivo da proteção: no Parecer Consultivo OC-18/03, a Corte IDH reafirmou que os direitos trabalhistas fundamentais são inalienáveis e devem ser garantidos a todos os trabalhadores independentemente de seu status migratório, porquanto decorrem diretamente do princípio da dignidade humana[952].

A não discriminação constitui o segundo standard estruturante. A Corte IDH tem reiteradamente reconhecido que a vulnerabilidade

949 *Ibid.*

950 *Ibid.*

951 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

952 GARCIA, Ana Júlia Sila Pereira; DUTRA, Quésia Falcão de. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de higiene e segurança no trabalho. **Revista do Programa Trabalho Seguro**, Brasília, n. 3, p. 210-229, jan./dez. 2025. p. 226.

social, econômica e étnica das vítimas desempenha papel central nas violações a direitos trabalhistas, estando a precarização laboral "profundamente conectada a questões estruturais de desigualdade e exclusão social"[953]. O leading case é o Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil (2020), no qual a Corte IDH aplicou, de forma pioneira, a perspectiva interseccional, ao constatar que as vítimas, em sua maioria mulheres e meninas afrodescendentes em situação de pobreza estrutural, "estavam imersas em padrões de discriminação estrutural e interseccional"[954], responsabilizando o Estado brasileiro pela violação dos artigos 24 e 26 da CADH, combinados com o artigo 1.1.

Em igual direção, no Caso dos Buzos Miskitos (Lemoth Morris e outros) vs. Honduras (2021), a Corte IDH reconheceu que a origem étnica e os fatores interseccionais de discriminação agravaram a vulnerabilidade das vítimas, tendo "levado as vítimas a aceitar um trabalho que colocava em risco sua vida e integridade pessoal"[955]. A cláusula de não discriminação também tem sido mobilizada para identificar discriminação encoberta, quando o Estado dissimula, sob motivação formalmente neutra, a real razão da violação, como nos casos Guevara Díaz vs. Costa Rica e San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela, neste último com rescisão contratual justificada por "razões de reestruturação", quando o motivo real era a opinião política das vítimas[956].

Por fim, a vedação de retrocesso social decorre diretamente da leitura do artigo 26 da CADH, segundo o qual os Estados devem alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos e sociais, na medida dos recursos disponíveis, sem que isso legitime,

953 *Ibid.*, p. 227.

954 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil**. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C, nº 407.

955 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso dos Buzos Miskitos (Lemoth Morris e outros) vs. Honduras**. Sentença de 31 de agosto de 2021. Série C, nº 432.

956 COURTIS, Los derechos laborales...

contudo, a supressão de patamares de proteção já alcançados. No Caso Fábrica de Fogos, a Corte IDH assentou expressamente que, ao lado das obrigações de exigibilidade imediata em matéria de segurança, saúde e higiene no trabalho, "impõe-se a obrigação de não regressividade frente à realização dos direitos alcançados"[957].

Piovesan[958], a esse respeito, situa a vedação ao retrocesso social ao lado do desenvolvimento progressivo como núcleo do artigo 26, cuja inobservância, inclusive por omissão estatal em fiscalizar e regular relações de trabalho privadas, pode ensejar responsabilidade internacional do Estado[959]. Universalidade, não discriminação e vedação de retrocesso social compõem, portanto, um tríplice standard que orienta a interpretação da Corte Interamericana e vincula, por força do controle de convencionalidade, os órgãos jurisdicionais internos dos Estados-parte, tema retomado no terceiro capítulo.

2.2. A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA EM MATÉRIA DE DIREITO AO TRABALHO: DA TUTELA REFLEXA À JUSTICIABILIDADE DIRETA DO ARTIGO 26 DA CONVENÇÃO AMERICANA

Historicamente, a Corte Interamericana evitou pronunciar-se diretamente sobre a violação do direito ao trabalho, optando por reconhecer violações a direitos civis e políticos conexos, sobretudo às garantias e à proteção judicial (arts. 8.1 e 25.1 da CADH), em casos de despedida arbitrária ou supressão de direitos trabalhistas. Essa técnica, denominada pela doutrina proteção "por ricochete" ou reflexa, permitia à Corte IDH "abordar os direitos econômicos, sociais

957 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, **Caso Empregados da Fábrica de Fogos**..., § 172.

958 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

959 COURTIS, Los derechos laborales...

e culturais, por meio de direitos civis e políticos, como o direito à vida, às garantias judiciais, à propriedade"[960].

É o que se observou no Caso Baena Ricardo e outros vs. Panamá (2001), em que a despedida arbitrária de 270 empregados públicos foi analisada sob o prisma da liberdade sindical e da irretroatividade das normas sancionatórias, e no Caso Trabalhadores Cesados do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru (2006), no qual a Corte IDH, à falta de reconhecida justiciabilidade direta dos direitos econômicos e sociais, absteve-se de declarar violado o direito ao trabalho[961].

O marco de inflexão dessa jurisprudência é o Caso Lagos del Campo vs. Peru, julgado em 31 de agosto de 2017. Pela primeira vez, a Corte IDH reconheceu, de ofício, a violação autônoma do artigo 26 da Convenção, afirmando "a justiciabilidade direta e exigibilidade dos direitos econômicos sociais e culturais" e declarando violado o direito ao trabalho, em sua dimensão de estabilidade laboral, em razão da demissão arbitrária de um representante dos trabalhadores por exercício de sua liberdade de expressão[962].

Como observa Ramos, "o modo direto de proteção de direitos humanos foi consagrado pela Corte IDH somente em 2017, no Caso Lagos del Campo vs. Peru"[963], inaugurando linha jurisprudencial mantida em decisões subsequentes, como os casos Trabalhadores Despedidos da Empresa Petroperú (2017), Poblete Vilches vs. Chile (2018) e San Miguel Sosa vs. Venezuela (2018). Desde então, a Corte IDH reitera que a estabilidade laboral não consiste em permanência irrestrita no posto de trabalho, mas impõe ao empregador o dever de comprovar causa justificada para a despedida, garantido ao

960 MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre direitos humanos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 199-242, jan./jun. 2013.

961 SANTOS, Letícia Neves da Rocha Ribeiro dos. A proteção dos direitos trabalhistas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: análise de jurisprudência e implicações para o Brasil. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 152-164, jan./jun. 2025. p. 159.

962 *Ibid.*, p. 160.

963 RAMOS, **Curso de direitos humanos**...

trabalhador o direito de impugná-la perante autoridade interna que verifique a ausência de arbitrariedade[964].

Essa nova diretriz consolidou-se em casos posteriores. No Caso Spoltore vs. Argentina (2020) e no já referido Caso Fábrica de Fogos vs. Brasil (2020), a Corte IDH reconheceu que o direito a condições de trabalho equitativas e satisfatórias, capazes de assegurar a saúde do trabalhador, integra o artigo 26 da Convenção, exigindo do Estado o efetivo acesso à justiça para reparação de danos decorrentes de acidentes e doenças ocupacionais[965]. Já no Caso Benites Cabrera e outros vs. Peru (2022), a Corte IDH reexaminou a dispensa coletiva de servidores do Congresso peruano, fato já apreciado, sem reconhecimento de violação autônoma, nos casos Aguado Alfaro e Canales Huapaya, para, desta vez, declarar violado diretamente o artigo 26 da CADH, "o que denota a característica da progressividade dos direitos humanos"[966].

A decisão, contudo, não foi unânime: por cinco votos a dois, prevaleceu a proteção autônoma do direito ao trabalho, tendo os juízes Humberto Antonio Sierra Porto e Patricia Pérez Goldberg sustentado, respectivamente, que bastaria a condenação com fundamento nos direitos políticos (art. 23.1.c) e que a Convenção não autorizaria o reconhecimento de violação direta dos DESCA como direitos autônomos[967]. O dissenso, longe de esvaziar o precedente, evidencia que a justiciabilidade direta do direito ao trabalho permanece em construção.

Esse arcabouço, a proteção contra a despedida arbitrária, a exigência de motivação idônea, a vedação de discriminações encobertas mediante justificativas formais e a garantia de estabilidade como componente do direito ao trabalho, fornecerá, no capítulo

964 COURTIS, Los derechos laborales...

965 GARCIA; DUTRA, Jurisprudência da Corte Interamericana..., p. 220-221.

966 BUGALHO, Bruno Petermann Choueiri. A justiciabilidade direta do direito ao trabalho no Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir do caso Benites Cabrera e outros vs. Peru. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 33-46, 2025. p. 39.

967 *Ibid.*, p. 39-40.

seguinte, os parâmetros para examinar a legitimação judicial da pejotização, aos quais se somam os instrumentos da OIT, examinados a seguir.

2.3. AS CONVENÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A PRIMAZIA DA REALIDADE COMO STANDARD INTERNACIONAL DE QUALIFICAÇÃO DA RELAÇÃO DE EMPREGO

Se o Sistema Interamericano oferece os parâmetros de proteção do trabalho digno em sua dimensão de direitos humanos, é na Organização Internacional do Trabalho que se encontra o corpus normativo mais específico sobre a qualificação jurídica da relação de emprego, núcleo do debate sobre a pejotização. Não por acaso, foi sobre instrumentos da OIT que se ancorou a denúncia apresentada à Comissão Interamericana, examinada no capítulo seguinte.

A Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998, impõe a todos os Estados-membros, pelo simples fato de pertencerem à Organização, o dever de respeitar, promover e realizar, de boa-fé, os direitos fundamentais nela enunciados, ainda que não tenham ratificado as convenções correspondentes[968]. Integram esse núcleo, no que interessa à matéria, as Convenções nº 87 e 98, sobre liberdade sindical e negociação coletiva; as de nº 100 e 111, sobre igualdade de remuneração e não discriminação; e, desde a emenda de 2022, que elevou o ambiente de trabalho seguro e saudável a princípio fundamental, a de nº 155, sobre segurança e saúde dos trabalhadores. O Brasil ratificou as Convenções nº 98, 100, 111 e 155, mas não a de nº 87, cujos princípios, ainda assim, vinculam-no por força da Declaração.

A relevância desse conjunto para a pejotização é direta. Ao dissolver formalmente o vínculo empregatício, a conversão do

968 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra: OIT, 1998. Emendada em 2022.

trabalhador em pessoa jurídica subtrai-lhe os direitos de liberdade sindical e de negociação coletiva, pois o suposto empresário individual não integra categoria profissional nem se faz representar por sindicato. Compromete-se, ademais, a tutela antidiscriminatória das Convenções nº 100 e 111, na medida em que a prática tende a atingir os grupos mais vulneráveis, e esvazia-se a proteção da Convenção nº 155, transferida ao trabalhador sob a aparência de risco empresarial.

O ponto de maior densidade normativa reside, contudo, na Recomendação nº 198, de 2006, relativa à relação de trabalho, que confere expressão positiva ao princípio da primazia da realidade. Seu parágrafo 4º orienta os Estados a combater as relações de trabalho encobertas, e o parágrafo 9º dispõe que a determinação da existência da relação de trabalho deve orientar-se principalmente pelos fatos relativos à execução do trabalho e à remuneração do trabalhador, independentemente da forma como a relação tenha sido caracterizada em qualquer ajuste contratual em sentido contrário[969]. A Recomendação admite, ainda, a presunção legal de existência da relação de trabalho quando presentes um ou mais indícios relevantes (parágrafo 11) e determina que as políticas nacionais não interfiram nas genuínas relações civis e comerciais, assegurando, ao mesmo tempo, a proteção devida a quem se encontra em efetiva relação de emprego (parágrafo 8º).

A convergência com o direito interno é notável. A orientação da Recomendação corresponde à definição de empregado do artigo 3º da CLT, construída a partir de elementos concretos da prestação laboral, e à nulidade dos atos fraudulentos prevista no artigo 9º. Ambos os parâmetros impedem que a qualificação jurídica da relação seja definida unilateralmente pela parte economicamente mais forte, mediante formas contratuais destinadas a ocultar a subordinação. A pejotização lícita, tal como descrita pela corrente doutrinária que a defende, coincide com as genuínas relações comerciais preservadas

969 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Recomendação nº 198**: recomendação sobre a relação de trabalho. Genebra: OIT, 2006.

pelo parágrafo 8º, ao passo que a fraudulenta corresponde exatamente à relação encoberta que o instrumento manda combater.

Registre-se, por fim, que a natureza formalmente não vinculante da Recomendação não lhe retira eficácia jurídica: as convenções ratificadas, enquanto tratados de direitos humanos, integram o parâmetro do controle de convencionalidade, e a Recomendação nº 198 atua como vetor interpretativo dessas obrigações, à luz do princípio pro homine, reforçando a exigência de que o exame da fraude trabalhista alcance a realidade fática da prestação de serviços, e não apenas a forma contratual adotada pelas partes.

3. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COMO LIMITE À LEGITIMAÇÃO DA PEJOTIZAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO

3.1. A DENÚNCIA À COMISSÃO INTERAMERICANA E A PERMANÊNCIA DO DEVER CONVENCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

Em 25 de setembro de 2025, o advogado Christovam Ramos Pinto Neto apresentou à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petição denunciando a pejotização como forma estrutural de fraude trabalhista e de precarização das relações de trabalho no Brasil[970]. Atribuiu à prática a exclusão dos trabalhadores da proteção trabalhista e da negociação coletiva, o comprometimento do acesso à seguridade social, o enfraquecimento da representação sindical e a institucionalização de discriminações contra grupos vulneráveis. No plano normativo, ancorou-se nas Convenções nº 87, 98, 100, 111 e 155 da OIT e na Recomendação nº 198, examinadas no subcapítulo 2.3, requerendo a formulação de recomendações ao Estado brasileiro e, se necessário, a submissão do caso à Corte Interamericana. A iniciativa foi vinculada ao julgamento do Tema 1.389, apontando-se como

970 JOTA. **Tendência de pejotização no Brasil é denunciada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo, 30 set. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/trabalho/tendencia-de-pejotizacao-no-brasil-e-denunciada-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos. Acesso em: 29 jul. 2026.

precedente indicativo a Reclamação nº 83.029/BA, na qual o Supremo Tribunal Federal cassou decisão trabalhista que reconheceu o vínculo empregatício.

A petição, contudo, não foi admitida. Segundo informação prestada pelo próprio subscritor, a rejeição fundou-se na ausência de fato específico, tendo o peticionário esclarecido que o objetivo primordial da iniciativa era chamar atenção pública para o fenômeno. O motivo da inadmissão revela, portanto, defeito de natureza estritamente processual, e não juízo sobre a existência de parâmetro convencional aplicável à matéria.

A inadmissão, porém, não afeta o dever do Estado brasileiro perante os parâmetros interamericanos. As obrigações de respeitar, garantir e adequar o direito interno, previstas nos artigos 1.1 e 2º da Convenção Americana, são autônomas e permanentes, vinculando o Estado desde a ratificação, independentemente de pronunciamento prévio dos órgãos do sistema. O artigo 2º, ademais, impede que a insuficiência ou a configuração do direito interno sirva de justificativa para o descumprimento.

Sob outra perspectiva, a iniciativa ilustra estratégia recorrente de movimentos sociais e defensores de direitos humanos: sem resposta satisfatória no plano interno, levam a questão a organismos internacionais e retornam ao debate nacional em posição mais forte. Nesse sentido, a petição alcançou parte de seu objetivo. A inadmissão, ademais, não é definitiva: fixada a tese no Tema 1.389 e esgotados os recursos internos em casos concretos, a via se reabre, desta vez com vítimas individualizadas. Não se trata de risco hipotético, uma vez que o Estado brasileiro já acumula condenações da Corte IDH em matéria trabalhista, nos casos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, de 2016, e Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil, de 2020.

O insucesso processual da denúncia não obstrui, portanto, a incidência dos parâmetros interamericanos sobre a ordem jurídica interna. O dever do Estado permanece íntegro, e sua realização

depende menos de provocação externa do que da atuação dos próprios órgãos jurisdicionais nacionais, tema do subcapítulo seguinte.

3.2. O DEVER DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE PEJOTIZAÇÃO

O controle de convencionalidade consiste no dever, imposto a todo o aparato estatal e, em especial, aos órgãos jurisdicionais, de compatibilizar as normas e decisões internas com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e com a interpretação que a ela confere a Corte IDH. Consolidado no caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile (2006), o dever assenta-se na premissa de que a ratificação de um tratado obriga todo o aparato estatal a velar por suas disposições, cabendo aos juízes nacionais atuar como guardiões dos direitos previstos no Pacto de San José[971].

O fundamento normativo do dever decorre dos artigos 1.1 e 2º da CADH, que impõem aos Estados-parte a obrigação de respeitar e garantir os direitos convencionais e de adotar as medidas de direito interno necessárias à sua efetividade, e do artigo 68.1, que confere às sentenças da Corte IDH eficácia imediata na ordem jurídica interna, dispensando homologação e assumindo força de título executivo no Brasil[972].

Esse dever foi "institucionalizado no Brasil pelas Recomendações nº 123/2022 do CNJ e nº 96/2023 do CNMP, que orientam a aplicação das normas e jurisprudência internacionais de direitos humanos nas decisões judiciais e manifestações ministeriais"[973].

971 FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da; DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; JARDIM, Tarciso Dal Maso (coord.). **Controle de convencionalidade**. Brasília, DF: CNJ, 2016. p. 13-34.

972 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Método, 2018.

973 BUGALHO, A justiciabilidade direta..., p. 34.

A Recomendação nº 123 do Conselho Nacional de Justiça determina "aos juízes e juízas nacionais a compatibilização em suas decisões da aplicação das normas nacionais à luz das normas internacionais, observada a mais benéfica na promoção dos direitos humanos"[974]. Em reforço, a Resolução nº 364/2021 do CNJ criou a Unidade de Monitoramento de Cumprimento das Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, com foco especial no controle de convencionalidade[975]. Trata-se, portanto, de obrigação institucionalizada, dirigida a todos os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, inclusive à Justiça do Trabalho.

A doutrina distingue, nesse contexto, duas dimensões complementares do controle de convencionalidade: a difusa, exercida por qualquer juiz ou tribunal, de ofício, no julgamento de casos concretos, e a concentrada, exercida pelo Supremo Tribunal Federal no controle abstrato e na fixação de teses de repercussão geral. Reside aqui o núcleo do problema examinado: enquanto pendente o julgamento de mérito do Tema 1389, a controvérsia sobre a licitude da pejotização permanece sujeita, simultaneamente, à instância concentrada e à difusa, exercida cotidianamente pelos juízes e Tribunais Regionais do Trabalho no exame de casos concretos de fraude trabalhista.

O controle de convencionalidade difuso não se subordina, nesse intervalo, ao pronunciamento concentrado do STF, porquanto o dever de compatibilizar a decisão interna com os parâmetros do SIDH decorre diretamente da ratificação da CADH. Os juízes trabalhistas não estão, portanto, dispensados de examinar a compatibilidade convencional das contratações via pessoa jurídica, ainda que o façam sob a vigência

974 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original-1519352022011161dda007f35ef.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

975 HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Desafios judiciais em tempos de pandemia: fortalecendo o diálogo entre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Brasileiro para a proteção dos direitos humanos. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 371-388, maio/ago. 2022.

de decisões do STF que, em reclamações constitucionais, privilegiaram a forma contratual em detrimento da realidade fática.

Os standards reconstruídos no capítulo anterior fornecem os parâmetros para esse exercício. É particularmente esclarecedora a jurisprudência da Corte IDH sobre discriminação encoberta: em San Miguel Sosa e outras vs. Venezuela, reconheceu-se violação ao direito ao trabalho porque o Estado dissimulou, sob motivação formalmente neutra, "razões de reestruturação", a real causa da rescisão contratual das vítimas[976].

A estrutura lógica dessa fraude reproduz-se, com adaptações, na pejotização fraudulenta: a forma contratual civil ou comercial funciona como justificativa formalmente neutra que encobre relação de emprego efetivamente subordinada, retirando do trabalhador as garantias mínimas de estabilidade e de motivação idônea para o rompimento do vínculo. A exigência interamericana de que a despedida se dê por causa justificada, comprovada pelo empregador e passível de impugnação perante autoridade interna[977], somente pode ser satisfeita se o Judiciário examinar a realidade da prestação de serviços, e não apenas a roupagem contratual, o que aproxima o parâmetro interamericano do princípio da primazia da realidade, positivado no plano internacional pela Recomendação nº 198 da OIT. O controle de convencionalidade converte-se, assim, em exigência de que o exame da fraude trabalhista alcance a efetiva configuração fática da subordinação jurídica.

Sob essa ótica, eventual fixação, no Tema 1389, de tese que atribua ao trabalhador o ônus de provar a fraude na contratação como pessoa jurídica, sem exame da realidade da prestação de serviços e em sentido oposto à presunção de relação de trabalho admitida pela Recomendação nº 198 da OIT, tenderia a comprometer os parâmetros de acesso à justiça e de tutela judicial efetiva reconhecidos pela Corte IDH desde os casos Baena Ricardo e Trabalhadores Cesados do Congresso, examinados no capítulo anterior, para os quais a mera

976 COURTIS, Los derechos laborales...
977 *Ibid.*

admissão formal de um recurso, sem a devida análise do mérito da controvérsia, não configura efetivo acesso à justiça.

Da mesma forma, a legitimação judicial da pejotização fraudulenta, ao suprimir patamar de proteção social já consolidado no ordenamento brasileiro, incorreria na vedação de retrocesso social decorrente do artigo 26 da CADH. Não se sustenta que o STF esteja formalmente vinculado às decisões da Corte IDH ao julgar tema de repercussão geral, mas que decisão nesse sentido manteria o Estado brasileiro exposto à responsabilização internacional, como já ocorreu nos casos Fazenda Brasil Verde e Fábrica de Fogos, e não afastaria o dever dos juízes trabalhistas de primeiro e segundo graus de realizar o controle de convencionalidade difuso em cada caso concreto.

Diante do exposto, pode-se responder ao problema de pesquisa proposto: o controle de convencionalidade exercido pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos serve de limite à legitimação judicial da pejotização em, ao menos, três planos. No plano hermenêutico, fornece parâmetros interpretativos, estabilidade laboral, vedação de discriminação encoberta, primazia da realidade, reforçada pela Recomendação nº 198 da OIT, que orientam o exame da fraude trabalhista para além da forma contratual adotada pelas partes.

No plano institucional, mantém, mesmo diante de eventual tese vinculante do STF em sentido contrário, o dever autônomo e permanente dos juízes trabalhistas de exercer o controle de convencionalidade difuso, à luz do princípio pro homine e da Recomendação nº 123 do CNJ. No plano da responsabilização internacional, preserva o Estado brasileiro sujeito a nova condenação perante a Corte IDH. A pejotização fraudulenta, portanto, não encontra no argumento da autonomia privada escudo apto a afastar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de direitos humanos trabalhistas.

CONCLUSÃO

O estudo indagou em que medida o controle de convencionalidade exercido pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos pode limitar a legitimação da pejotização pelo Judiciário brasileiro. A resposta é afirmativa, embora condicionada: o controle não substitui o exame concreto da fraude pelo juiz nacional, mas fornece parâmetros para orientá-lo e mantém o Estado responsável, no plano internacional, pela chancela judicial à precarização.

O primeiro capítulo demonstrou que a pejotização frequentemente oculta o vínculo empregatício, transferindo ao trabalhador riscos que caberiam ao capital, inversão vedada pela Constituição de 1988, o que exige o exame da realidade da prestação de serviços, em risco no Tema 1389.

O segundo capítulo revelou um tríplice *standard* interamericano, universalidade, não discriminação e vedação de retrocesso social, e a evolução da Corte Interamericana até a justiciabilidade direta em Lagos del Campo vs. Peru. Demonstrou que a Recomendação nº 198 da OIT consagra a primazia da realidade, em convergência com os artigos 3º e 9º da CLT.

O terceiro capítulo evidenciou que a inadmissão da denúncia à Comissão Interamericana, por vício processual, não afasta as obrigações do Estado, e que o dever de controle de convencionalidade, institucionalizado pelo CNJ e pelo CNMP, vincula os juízes trabalhistas. A pejotização fraudulenta revela estrutura análoga à discriminação encoberta reconhecida em San Miguel Sosa vs. Venezuela.

Conclui-se que o controle de convencionalidade opera em três planos: hermenêutico, institucional e de responsabilização internacional. A autonomia privada não pode, portanto, imunizar a pejotização fraudulenta. Sugere-se acompanhar o julgamento do Tema 1389 e a eventual reabertura da via interamericana.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARANTES, Delaíde Alves Miranda; LEMOS, Maria Cecilia de Almeida Monteiro. Trabalho decente e a proteção aos direitos humanos trabalhistas na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Revista do Programa Trabalho Seguro, Brasília, n. 2, p. 26-40, jan./dez. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.532.603/PR** — Tema 1389 da Repercussão Geral. Competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços; e a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: STF, 12 abr. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidenteARE&numeroTema=1389. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL DE FATO. **Pejotização**: uma ameaça à proteção social de trabalhadores e trabalhadoras no Brasil. São Paulo, 15 maio 2026. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2026/05/15/pejotizacao-uma-ameaca-a-protecao-social-de-trabalhadores-e-trabalhadoras-no-brasil/. Acesso em: 23 jun. 2026.

BUGALHO, Bruno Petermann Choueiri. A justiciabilidade direta do direito ao trabalho no Sistema Interamericano de Direitos Humanos a partir do caso Benites Cabrera e outros vs. Peru. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, Brasília, v. 29, n. 1, p. 33-46, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Recomendação nº 123, de 7 de janeiro de 2022. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original-1519352022011161dda007f35ef.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentença de 2 de fevereiro de 2001. San José, Costa Rica, 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Benites Cabrera e outros vs. Peru. Sentença de 4 de outubro de 2022. San José, Costa Rica, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso dos Buzos Miskitos (Lemoth Morris e outros) vs. Honduras. Sentença de 31 de agosto de 2021. Série C, nº 432.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Canales Huapaya e outros vs. Peru. Sentença de 24 de junho de 2015. San José, Costa Rica, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares vs. Brasil. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C, nº 407.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Lagos del Campo vs. Peru. Sentença de 31 de agosto de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. San José, Costa Rica, 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Spoltore vs. Argentina. Sentença de 9 de junho de 2020. Exceção Preliminar, Fundo, Reparações e Custas. Série C, nº 404.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil. Sentença de 20 de outubro de 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Trabalhadores Dispensados do Congresso (Aguado Alfaro e outros) vs. Peru. Sentença de 24 de novembro de 2006. San José, Costa Rica, 2006.

COURTIS, Christian. Los derechos laborales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Revista Trabalho, Direito e Justiça, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 01-27, e103, 2024.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: CRUZ, Fabrício Bittencourt da; DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; JARDIM, Tarciso Dal Maso (coord.). Controle de convencionalidade. Brasília, DF: CNJ, 2016. p. 13-34.

GARCIA, Ana Júlia Sila Pereira; DUTRA, Quésia Falcão de. Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria de higiene e segurança no trabalho. Revista do Programa Trabalho Seguro, Brasília, n. 3, p. 210-229, jan./dez. 2025.

HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro; PIOVESAN, Flávia. Desafios judiciais em tempos de pandemia: fortalecendo o diálogo entre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Brasileiro para a proteção dos direitos humanos. Revista de

Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 371-388, maio/ago. 2022.

JOTA. **Tendência de pejotização no Brasil é denunciada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. São Paulo, 30 set. 2025. Disponível em: https://www.jota.info/trabalho/tendencia-de-pejotizacao-no-brasil-e-denunciada-a-comissao-interamericana-de-direitos-humanos. Acesso em: 29 jul. 2026.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direitos humanos. 5. ed. São Paulo: Método, 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre direitos humanos. Revista Direito GV, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 199-242, jan./jun. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Genebra: OIT, 1998. Emendada em 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Recomendação nº 198**: recomendação sobre a relação de trabalho. Genebra: OIT, 2006.

PASQUALETO, Olívia de Q. F.; BARBOSA, Ana Laura Pereira; FIOROTTO, Laura Arruda. **Terceirização e pejotização no STF**: análise das reclamações constitucionais. São Paulo: FGV Direito SP, 2023.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

PLÁ RODRIGUES, Américo. **Princípios de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 1997.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SANTOS, Letícia Neves da Rocha Ribeiro dos. A proteção dos direitos trabalhistas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: análise de jurisprudência e implicações para o Brasil. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 152-164, jan./jun. 2025.

SEVERO, Valdete Souto. O discurso da autonomia e o sofrimento no mundo do trabalho. In: SEVERO, Valdete Souto (coord.); FLORES, Francielle Silva de Oliveira; LEMES, Rafael; MIRON, Angie Catiuscia Costa (org.). **Por um direito do trabalho negritado, transversalizado e efetivamente protetivo!**: VIII RENAPEDTS. Belo Horizonte: RTM, 2026. No prelo.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **História do direito do trabalho no Brasil**: curso de direito do trabalho, volume I, parte II. São Paulo: LTr, 2017.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Tema 1389**: a cartada decisiva do STF e o reacender da luta de classes. Blog Jorge Luiz Souto Maior, 14 abr. 2025. Disponível em: http://www.jorgesoutomaior.com/blog/tema-1389-a-cartada-decisiva-do-stf-e-o-reacender-da-luta-de-classes. Acesso em: 13 maio 2026.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **Parecer do PGR**: "pejotização", "arbitrarização" e suspeição. Blog Jorge Luiz Souto Maior, 16 fev. 2026. Disponível em: http://www.jorgesoutomaior.com/blog/parecer-do-pgr-pejotizacao-arbitrarizacao-e-suspeicao. Acesso em: 24 jun. 2026.

TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS E (DES)IGUALDADE CONSTITUCIONAL: DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NA ERA DA SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA

Mateus Rodarte de Carvalho[978]

INTRODUÇÃO

A expansão das plataformas digitais modifica a organização de atividades de transporte, entrega e prestação remota de serviços. Aplicativos podem aproximar consumidores e prestadores, distribuir oportunidades, registrar a execução, calcular pagamentos e realizar avaliações. Essas funções assumem configurações diversas: nem toda plataforma exerce o mesmo grau de controle e nem todo sistema automatizado utiliza inteligência artificial. O problema jurídico depende das práticas de organização do trabalho e dos efeitos que produzem sobre a autonomia e a proteção da pessoa que presta o serviço.

A tecnologia altera os meios de coordenação sem eliminar os critérios jurídicos da relação de emprego. Ordens presenciais podem coexistir com instruções telemáticas, incentivos e mecanismos automatizados. A comparação entre trabalho celetista e trabalho em plataformas, portanto, não corresponde à oposição entre trabalho antigo e novo: empregados também podem trabalhar por aplicativos e prestadores de plataformas podem atuar com autonomia. O recorte relevante é a diferença entre regimes de proteção e a justificação de sua incidência diante dos fatos.

978 Mateus Rodarte de Carvalho. Auditor de Controle Interno do Distrito Federal e Coordenador de Administração Financeira da Secretaria de Economia do DF. Graduado em Economia e Direito. Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília. Doutor em Direito pelo IDP. Pós-doutorando na Universidad Viña del Mar, Chile, e na Universidad de Sevilla, Espanha. Pesquisador nas áreas de direito digital, trabalho em plataformas e administração pública.

A concentração de informações e de capacidade organizacional nas plataformas pode criar dificuldades para compreender a remuneração, contestar bloqueios e demonstrar o controle da prestação. A existência dessas dificuldades não significa que todos os trabalhadores digitais estejam fora do direito vigente. No Brasil, normas constitucionais, trabalhistas, previdenciárias e de proteção de dados oferecem instrumentos de tutela. É necessário investigar quais deles incidem em cada relação e quais problemas demandam aperfeiçoamento institucional ou legislativo.

A problemática transcende o debate sobre o reconhecimento do vínculo empregatício. Em perspectiva constitucional, a questão central consiste em verificar se a diferenciação normativa atualmente existente entre trabalhadores tradicionais e trabalhadores de plataformas digitais produz uma desigualdade incompatível com o princípio da igualdade material e com a máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A ordem constitucional brasileira estrutura-se sobre fundamentos que conferem especial proteção ao trabalho humano, dentre os quais se destacam a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV), os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), além do amplo catálogo de direitos sociais previsto nos arts. 6º e 7º da Constituição.[979]

A proteção constitucional do trabalho humano não se reduz à identificação do emprego. Contudo, reconhecer a titularidade de direitos fundamentais não implica estender indistintamente todas as prestações do regime celetista a qualquer atividade remunerada. Algumas garantias dependem da relação de emprego; outras possuem alcance geral; a previdência obedece a regras próprias de filiação e contribuição. Essa distinção permite examinar a igualdade material sem confundi-la com identidade automática de regimes jurídicos.

979 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026. Arts. 1º, 3º, 6º, 7º e 170.

A gestão algorítmica introduz uma dimensão informacional do poder privado. A plataforma pode utilizar dados e regras automatizadas para interferir nas oportunidades e nas condições da prestação. Importa identificar o efeito concreto de cada mecanismo, a possibilidade de recusa e contestação e a intensidade da direção exercida. O algoritmo não se torna empregador: a responsabilidade permanece atribuível aos sujeitos que organizam a atividade, nos termos do regime jurídico aplicável.

A relevância científica do tema está em relacionar a qualificação contratual às condições de exercício dos direitos sociais. A pergunta não é se a Constituição deve ser substituída por um modelo tecnológico, mas como suas garantias orientam o exame de relações organizadas digitalmente. O estudo preserva a distinção entre fundamento constitucional, disciplina legal e efetividade prática, evitando atribuir a um princípio a solução imediata de todas as questões de remuneração, previdência e gestão.

A investigação utiliza experiências regulatórias da União Europeia, do Chile e do Uruguai como referências funcionais. Esses ordenamentos foram selecionados porque enfrentam a qualificação do trabalho em plataformas e aspectos de sua proteção, oferecendo respostas diferentes a problemas próximos. A comparação identifica mecanismos e limites; não pressupõe equivalência entre sistemas jurídicos nem demonstra que a edição de uma norma tenha eliminado a vulnerabilidade dos trabalhadores.

O objetivo geral é examinar quais critérios constitucionais justificam diferenças de proteção entre empregados e prestadores autônomos de plataformas e quais instrumentos podem enfrentar vulnerabilidades relacionadas à gestão algorítmica. São objetivos específicos: distinguir os planos de proteção trabalhista, previdenciária e informacional; investigar a relação entre gestão tecnológica e subordinação; comparar mecanismos regulatórios selecionados; e formular diretrizes para o contexto brasileiro sem presumir vínculo de emprego ou cobertura previdenciária efetiva.

A hipótese de trabalho é que os fundamentos constitucionais são aptos a orientar a proteção do trabalho digital, mas a igualdade material não se realiza apenas pela declaração de sua incidência. Sua concretização exige qualificar a relação pelos fatos, assegurar acesso útil à informação e examinar medidas de proteção compatíveis com riscos compartilhados por empregados e autônomos. A hipótese não atribui à tecnologia a causa exclusiva da desproteção nem afirma que toda diferença contratual seja inconstitucional.

A pergunta de pesquisa é: à luz da igualdade material, quais diferenças de proteção entre empregados e prestadores autônomos de plataformas são juridicamente justificáveis e quais mecanismos normativos podem enfrentar vulnerabilidades decorrentes da gestão algorítmica no Brasil?

Adota-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, de orientação jurídico-dogmática, com método dedutivo e comparação jurídica funcional. O corpus brasileiro compreende a Constituição de 1988, a CLT, as Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 e a LGPD. O corpus estrangeiro reúne a Diretiva (UE) 2024/2831, a Lei chilena nº 21.431/2022 e a Lei uruguaia nº 20.396/2025, com seu Decreto nº 145/2025. O recorte documental considera essas normas e sua disponibilidade até 30 de setembro de 2026. A seleção da literatura é narrativa, orientada por pertinência às categorias direitos fundamentais, plataformas, subordinação e proteção social, sem pretensão de revisão sistemática.

A aplicação do método ocorre em três etapas. Primeiro, deduzem-se dos parâmetros constitucionais as exigências de justificação das diferenças de tratamento. Segundo, confrontam-se quatro categorias comuns nas normas selecionadas: qualificação contratual, direitos informacionais, contestação de decisões e proteção social. Terceiro, identificam-se convergências, diferenças e condições de possível adaptação ao Brasil. O termo de comparação é a resposta jurídica a esses problemas, e não a avaliação global de cada país. A União Europeia é examinada como ordem normativa supranacional, distinta dos sistemas nacionais latino-americanos.

O recorte é normativo e interpretativo. Não inclui entrevistas, auditorias de algoritmos, levantamento representativo de decisões judiciais ou estimativa de cobertura previdenciária. A pesquisa não promete examinar uma evolução jurisprudencial que não foi delimitada e documentada. Também não verifica a transposição nacional da diretiva em cada Estado-membro. Os argumentos centrais resultam da análise dos dispositivos e do confronto entre categorias, de modo que a efetividade empírica das propostas permanece uma questão para investigação posterior.

1. TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS E DIREITOS CONSTITUCIONAIS

A análise da plataformização exige articular os fundamentos constitucionais da proteção ao trabalho com as normas que determinam seus efeitos concretos. O capítulo começa pela diferenciação entre garantias gerais e específicas, examina a heterogeneidade das plataformas e compara respostas normativas a problemas delimitados. Em seguida, aplica o critério da igualdade material às diferenças de tratamento e apresenta diretrizes de proteção. A sequência permite relacionar o referencial teórico às conclusões, em vez de apenas reproduzir princípios abstratos.

As categorias utilizadas são: qualificação da relação, disponibilidade de informações, possibilidade de contestação e acesso à proteção social. Em cada categoria, distingue-se a norma existente de uma proposta de aperfeiçoamento. Esse procedimento evita apresentar recomendações como se já fossem obrigações legais uniformes. Também impede extrair da comparação estrangeira uma conclusão sobre a eficácia de instituições brasileiras sem observar seu funcionamento.

1.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS E TRABALHO NA ERA DIGITAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu um modelo de Estado Democrático de Direito fundado na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, estabelecendo um equilíbrio normativo entre desenvolvimento econômico e justiça social. Longe de constituir mera opção política, a proteção ao trabalho ocupa posição estruturante na ordem constitucional brasileira, funcionando como instrumento de concretização da cidadania, da inclusão social e da redução das desigualdades.

Conforme dispõe o art. 1º, incisos III e IV, da CF/1988, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho constituem fundamentos da República. A conjugação desses princípios revela que a atividade econômica não representa um fim em si mesma, devendo ser exercida em conformidade com a valorização do trabalho humano e com a promoção da justiça social. Tal orientação é reforçada pelo art. 170 da Constituição, segundo o qual a ordem econômica deve observar, simultaneamente, a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, tendo por finalidade assegurar existência digna conforme os ditames da justiça social.

Essa concepção afasta interpretações que reduzam o trabalhador à condição de mero fator de produção. Na perspectiva constitucional, o trabalho representa expressão da personalidade, instrumento de realização individual e mecanismo de participação na vida econômica e social. Como observa Maurício Godinho Delgado, o Direito do Trabalho possui função civilizatória ao limitar o poder econômico e promover padrões mínimos de proteção da pessoa que trabalha. [980]

Os arts. 6º e 7º da Constituição situam o trabalho e os direitos dos trabalhadores no campo dos direitos sociais. Sua incidência deve ser analisada segundo a natureza da garantia e a disciplina

980 DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 21. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

correspondente. O reconhecimento de direitos fundamentais não elimina as distinções entre emprego e autonomia, mas exige que sejam justificadas por elementos juridicamente relevantes. A dignidade, a igualdade e a não discriminação orientam a proteção geral; direitos como férias remuneradas e FGTS têm disciplina própria vinculada aos regimes abrangidos pela legislação.[981]

A doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero contribui para compreender a dimensão objetiva dos direitos fundamentais e sua incidência sobre relações privadas. Essa perspectiva orienta a interpretação de normas trabalhistas, contratuais e de proteção de dados, especialmente quando uma parte concentra poder organizacional. Não decorre daí a supressão de toda liberdade contratual: o exame exige identificar o direito afetado, o contexto e os instrumentos jurídicos disponíveis para protegê-lo.[982]

O uso de sistemas automatizados pode modificar a forma de exercício do poder empresarial. Entretanto, não se presume que toda avaliação, recomendação de rota ou distribuição de oportunidades constitua direção subordinante. Esses mecanismos precisam ser examinados segundo seus efeitos, a possibilidade de escolha do prestador e sua inserção na organização. A gestão algorítmica é uma categoria descritiva; a subordinação é uma qualificação jurídica que depende das condições demonstradas.

Sob essa perspectiva, a tecnologia não constitui espaço de neutralidade jurídica. Algoritmos são desenvolvidos a partir de escolhas humanas, objetivos empresariais e parâmetros previamente definidos. Sua utilização para coordenar relações laborais produz efeitos concretos sobre direitos fundamentais, especialmente quanto à igualdade, à liberdade profissional, à privacidade, à não discriminação e ao acesso a condições dignas de trabalho.

---

981 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Arts. 6º e 7º.

982 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

A concepção de Peter Häberle sobre a sociedade aberta dos intérpretes oferece uma referência para incorporar perspectivas de trabalhadores, empresas, pesquisadores e instituições no debate constitucional. Sua aplicação ao trabalho digital é uma opção interpretativa deste artigo, e não uma afirmação de que a obra original tenha examinado plataformas contemporâneas. O referencial favorece a compreensão das transformações sociais sem dispensar a fundamentação jurídica das soluções propostas.[983]

Alain Supiot permite situar o direito como instrumento de constituição de vínculos e limites à organização econômica. Para esta pesquisa, essa reflexão reforça a necessidade de considerar o trabalhador como sujeito de direitos e de responsabilidades, e não apenas como dado operacional. A aplicação ao ambiente digital exige examinar os contratos e as práticas reais, preservando a possibilidade de autonomia e verificando quando a desigualdade de poder demanda proteção específica.[984]

O relatório World Employment and Social Outlook 2021, da Organização Internacional do Trabalho, examina as plataformas digitais e as transformações na organização do trabalho. O documento é utilizado como referência internacional para identificar modalidades de prestação e problemas de proteção. Não se utilizam seus dados para estimar a população brasileira de trabalhadores em 2026. A diferenciação entre plataformas baseadas em localização e plataformas de trabalho on-line é relevante para evitar generalizações regulatórias.[985]

983 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

984 SUPIOT, Alain. *Homo juridicus*: ensaio sobre a função antropológica do direito. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

985 INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World employment and social outlook 2021*: the role of digital labour platforms in transforming the world of work. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/role-digital-labour-platforms-transforming-world-work. Acesso em: 30 set. 2026.

O referencial comparado inclui a Diretiva (UE) 2024/2831, que articula qualificação do vínculo e regras de gestão algorítmica. Seu exame é normativo: a existência da diretiva e a transposição pelos Estados-membros são etapas distintas. O prazo de transposição se encerra em 2 de dezembro de 2026, posterior ao recorte desta pesquisa. Por isso, o artigo não pressupõe implementação uniforme nem comprova seus resultados sobre a cobertura social.[986]

No ordenamento brasileiro, a interpretação constitucional deve dialogar com o art. 6º, parágrafo único, da CLT, que equipara meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão aos pessoais e diretos para fins de subordinação. A norma demonstra que o direito vigente já contempla formas tecnológicas de direção. O desafio não consiste apenas em criar novas categorias, mas também em assegurar a aplicação das existentes quando os fatos preencham seus pressupostos.[987]

O resultado desta etapa é a distinção entre fundamento e mecanismo. A Constituição fornece parâmetros de proteção e limites à organização econômica; as leis definem sujeitos, condições e obrigações; a aplicação institucional determina como esses direitos serão exigidos. A suficiência do fundamento constitucional não demonstra, por si, suficiência da cobertura prática, assim como a existência de dificuldades de proteção não prova a inadequação de toda a legislação vigente.

986 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais. *Jornal Oficial da União Europeia*, série L, 2024/2831, 11 nov. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj. Acesso em: 30 set. 2026. Art. 29.

987 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 3 ago. 2026. Art. 6º, parágrafo único.

1.2 PLATAFORMIZAÇÃO E MODELOS REGULATÓRIOS

A plataformização compreende a organização ou intermediação de atividades por infraestruturas digitais. Sua análise jurídica deve considerar o serviço prestado, os sujeitos envolvidos e as funções efetivamente exercidas pela empresa. Transporte, entrega e trabalho remoto não são intercambiáveis: diferem quanto a riscos, territórios, custos e formas de direção. Este artigo concentra a comparação legislativa latino-americana nos serviços abrangidos pelas normas selecionadas, sem estender seus resultados a todo trabalho realizado pela internet.

Algoritmos podem distribuir tarefas, ordenar informações ou contribuir para decisões empresariais. A automatização não significa necessariamente substituição completa de gestores humanos, e mecanismos programados podem coexistir com intervenção de pessoas. O grau de controle depende de como as regras condicionam a prestação e de quais consequências decorrem do seu descumprimento. Essa abordagem evita tomar o rótulo de plataforma como prova suficiente de emprego ou de autonomia.

A liberdade de conexão e desconexão é um elemento de análise da autonomia, mas precisa ser confrontada com as demais condições. Se a recusa de oportunidades provocar consequências que limitem de modo relevante a organização da atividade, a flexibilidade declarada pode não descrever adequadamente a relação. Em sentido diverso, escolhas efetivas de clientela, preço e organização podem indicar autonomia. A investigação deve reunir essas evidências sem assumir previamente que toda liberdade é fictícia.

A expressão autonomia mitigada é utilizada para descrever situações em que existem margens de escolha, acompanhadas de limitações econômicas ou operacionais. Ela não constitui uma categoria contratual prevista na CLT e não equivale necessariamente à subordinação jurídica. Dependência econômica, incentivos e avaliações podem contribuir para compreender o contexto, mas sua

importância precisa ser articulada aos arts. 2º e 3º da CLT e à forma concreta de execução do serviço.[988]

A heterogeneidade das plataformas impõe limites à comparação. Normas destinadas a transporte e entrega não oferecem, automaticamente, uma solução para serviços intelectuais remotos ou plataformas de simples anúncio. O critério funcional adotado é verificar como cada instrumento enfrenta problemas de qualificação, informação, contestação e proteção social dentro de seu âmbito. A comparação identifica respostas transferíveis em tese, mas sua adoção no Brasil exige examinar competências, financiamento e coerência com o direito existente.

Na União Europeia, a Diretiva (UE) 2024/2831 prevê instrumentos para a determinação correta do estatuto profissional e para a proteção na gestão algorítmica. A presunção legal de emprego é ilidível e opera quando identificados fatos indicativos de direção e controle, segundo o direito aplicável; não declara todos os prestadores empregados. Algumas garantias de dados alcançam também pessoas sem vínculo de emprego. A distinção entre qualificação e proteção informacional constitui a contribuição comparativa relevante.[989]

A Lei chilena nº 21.431/2022 disciplina trabalhadores dependentes e independentes e incorpora garantias comuns sobre informação, não discriminação e direitos coletivos. Mantém a distinção contratual em vez de presumir emprego para todos. A comparação evidencia uma técnica de proteção em camadas: direitos gerais do trabalho subordinado coexistem com regras específicas para a prestação independente. A previsão normativa não permite

988 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Arts. 2º e 3º.

989 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais. *Jornal Oficial da União Europeia*, série L, 2024/2831, 11 nov. 2024. Arts. 4º, 5º e 1º, nº 3.

afirmar que a cobertura previdenciária ou a transparência tenham sido efetivamente universalizadas.[990]

A Lei uruguaia nº 20.396/2025 abrange entrega e transporte urbano oneroso, prevendo condições comuns para dependentes e autônomos. Seus arts. 4º a 7º tratam de informação e explicação sobre gestão automatizada, sem exigir divulgação do código. O art. 13 esclarece que esses deveres não definem a natureza do vínculo. O Decreto nº 145/2025 orienta a qualificação pelos fatos. Essa separação permite proteger interesses informacionais sem resolver antecipadamente emprego ou autonomia.[991], [992]

No Brasil, o exame das normas selecionadas revela instrumentos gerais aplicáveis ao trabalho digital, mas não uma disciplina integrada equivalente às experiências comparadas. Essa conclusão é delimitada ao corpus e não constitui inventário de todas as leis, projetos ou regulações setoriais existentes. A CLT permite investigar o emprego; o sistema previdenciário contempla contribuintes individuais; a LGPD incide sobre dados pessoais. A questão é articular esses instrumentos e avaliar quais deveres específicos poderiam tornar sua utilização mais acessível.

O Quadro 1 sintetiza a aplicação dos critérios de comparação. Sua finalidade é tornar visível o que foi efetivamente confrontado e impedir a equivalência entre modelos que preservam distinções relevantes. Ele registra características normativas, sem atribuir notas

990 CHILE. Ley nº 21.431, de 8 de marzo de 2022. *Modifica el Código del Trabajo regulando el contrato de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2022. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173544. Acesso em: 30 set. 2026. Código do Trabalho, capítulo X, especialmente arts. 152 quáter W e 152 quinquies D e H.

991 URUGUAI. Ley nº 20.396, de 13 de febrero de 2025. *Fijación de los niveles mínimos de protección para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales*. Montevideo: IMPO, 2025. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20396-2025. Acesso em: 30 set. 2026. Arts. 2º a 7º e 13.

992 URUGUAI. Decreto nº 145/025, de 8 de julio de 2025. *Reglamentación de la Ley 20.396, por la que se establecen los niveles mínimos de protección para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales*. Montevideo: IMPO, 2025. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/145-2025. Acesso em: 30 set. 2026. Art. 2º.

de eficácia ou superioridade aos ordenamentos. Os mecanismos estrangeiros são referências para formular perguntas sobre o direito brasileiro, e não normas diretamente aplicáveis às relações nacionais.

Quadro 1 Síntese da comparação funcional

Instrumento	Qualificação da relação	Proteção e limite
União Europeia Diretiva 2024/2831	Presunção ilidível conforme direção e controle	Gestão de dados e decisões; transposição até dezembro de 2026
Chile Lei 21.431/2022	Dependentes e independentes	Direitos comuns e regimes distintos; efetividade não avaliada
Uruguai Lei 20.396/2025	Dependentes e autônomos	Condições comuns em transporte e entrega; não definem o vínculo
Brasil Normas do corpus	Requisitos da CLT e qualificação pelos fatos	CLT, LGPD e RGPS; incidência conforme seus pressupostos

Fonte: elaboração do autor a partir dos instrumentos normativos citados. Quadro de conteúdo normativo, sem avaliação empírica.

O resultado comparativo é a possibilidade de separar a definição do vínculo de certos deveres de proteção. Essa separação evita que todo debate informacional dependa do reconhecimento prévio de emprego. Também revela um risco: um piso específico pode ser utilizado, indevidamente, como substituto de direitos devidos a quem é empregado. Por isso, a proposta de garantias transversais deve preservar a apuração da relação e a aplicação integral do regime correspondente quando seus requisitos estiverem presentes.

1.3 DIREITOS SOCIAIS E CRITÉRIOS DE IGUALDADE MATERIAL

O capitalismo de plataformas ajuda a compreender a centralidade das infraestruturas e dos dados na organização econômica. Para o problema de pesquisa, seu interesse reside na concentração de

capacidade decisória e informacional, que pode afetar as condições de trabalho. Essa categoria não é utilizada como prova de ilicitude de um modelo empresarial. O exame jurídico precisa identificar quais diferenças de proteção decorrem da natureza da relação e quais podem reproduzir desvantagens injustificadas.

Na análise de Nick Srnicek, dados e infraestruturas digitais ocupam posição relevante nos modelos de acumulação e organização de mercados. A aplicação ao trabalho exige considerar que informação pode ser simultaneamente recurso produtivo e condição para exercício de direitos. Um trabalhador pode conhecer a consequência de uma decisão sem ter acesso aos critérios que a produziram. A pesquisa utiliza essa relação como argumento sobre poder informacional, sem estimar receitas de dados ou afirmar que todas as empresas adotem o mesmo modelo.[993]

A inovação tecnológica, contudo, não altera a natureza constitucional da proteção conferida ao trabalho humano. A Constituição da República de 1988 estabelece que a ordem econômica deve observar simultaneamente a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, orientando-se pela promoção da justiça social (art. 170). Trata-se de um modelo constitucional que não privilegia exclusivamente a liberdade econômica nem a proteção social, mas busca harmonizar ambos os valores em uma economia de mercado fundada na dignidade da pessoa humana e na redução das desigualdades. Assim, o avanço tecnológico não autoriza a flexibilização irrestrita dos direitos sociais, tampouco legitima a criação de espaços econômicos imunes à incidência da Constituição.

A comparação deve separar proteção celetista, direitos gerais e previdência. O trabalhador empregado integra um regime com disciplina de jornada, férias, FGTS e obrigações patronais. Um prestador efetivamente autônomo não recebe esse conjunto de garantias apenas por usar uma plataforma. Ainda assim, continua sujeito de direitos de personalidade, proteção de dados e acesso à

993 SRNICEK, Nick. *Capitalismo de plataformas*. Tradução de Aldo Giacometti. Buenos Aires: Caja Negra, 2018.

justiça. O enquadramento como contribuinte individual pode produzir filiação previdenciária obrigatória, conforme as condições legais, sem depender do reconhecimento de emprego.[994], [995]

A igualdade material não exige identidade de regimes para situações diferentes. Exige investigar se a diferença adotada guarda relação com uma finalidade legítima e se produz restrição justificável à proteção do direito. Para aplicar esse critério, o artigo distingue a vulnerabilidade comum à gestão de dados e decisões da condição específica de subordinação. Riscos informacionais podem justificar deveres gerais de transparência; obrigações próprias do emprego exigem verificar o regime e seus pressupostos.

A teoria de Robert Alexy oferece um referencial para examinar a justificação de restrições a direitos fundamentais. O artigo utiliza a proporcionalidade como estrutura argumentativa: identificar a finalidade da diferenciação, sua relação com o meio adotado e os efeitos sobre os direitos em questão. A análise não presume que toda norma social seja mero princípio nem dispensa regras legais. Sua função é evitar que inovação e liberdade contratual sejam invocadas de forma abstrata para encerrar a discussão sobre proteção.[996]

A primeira operação é identificar a situação comparada. Empregado e prestador autônomo podem exercer serviço semelhante sem ocupar a mesma posição jurídica. Se os fatos demonstram igual submissão a poder diretivo, a denominação do contrato ou o suporte tecnológico não justificam afastar o regime correspondente. Se demonstram autonomia efetiva, a diferença de tratamento pode

994 BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 30 set. 2026. Art. 12, V.

995 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 30 set. 2026. Art. 11, V.

996 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ser legítima, devendo-se examinar separadamente direitos ligados a riscos que independem da subordinação.

A segunda operação é identificar o direito e o risco. A necessidade de conhecer dados utilizados em uma decisão não decorre exclusivamente do emprego; a proteção contra tratamento discriminatório também não depende desse reconhecimento. Já determinadas prestações trabalhistas pressupõem um regime específico. A comparação europeia auxilia a perceber que qualificação e proteção informacional podem ser tratadas em planos diferentes, sem concluir que todas as normas da diretiva devam ser reproduzidas no Brasil.

A terceira operação é avaliar o mecanismo de proteção. Uma obrigação de apresentar explicações sobre bloqueio pode enfrentar assimetria de informações sem impedir a organização empresarial. Uma regra de contribuição previdenciária demanda identificar responsáveis, base de cálculo e efeitos na cobertura. A adequação constitucional deve ser apreciada em relação ao direito protegido e ao custo imposto, evitando soluções que afirmem proteção formal sem permitir seu exercício ou seu financiamento.

As diferenças de proteção são, portanto, analisadas segundo a realidade da prestação e o interesse tutelado. O argumento do artigo é que uma classificação contratual correta e um conjunto de garantias transversais são tarefas complementares. Direitos comuns não devem servir para legitimar contratação autônoma quando há emprego, e o reconhecimento de autonomia não elimina a necessidade de tutela contra riscos específicos. A conclusão resulta do confronto normativo, não de uma medição da desigualdade no mercado brasileiro.

A proteção previdenciária merece análise própria. As Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 contemplam contribuintes individuais e condições de acesso às prestações do RGPS. É incorreto equiparar ausência de vínculo de emprego a impossibilidade jurídica de proteção previdenciária. Contudo, possibilidade de filiação e existência de benefício não equivalem à cobertura efetiva: esta depende, conforme a hipótese, de contribuição, carência e qualidade de segurado. O artigo

não dispõe de dados para medir o cumprimento dessas condições pelos prestadores.[997]

Uma proposta de ampliação da proteção deve enfrentar a organização do custeio, a identificação das remunerações e o tratamento de trabalho em múltiplas plataformas. A sustentabilidade é condição do exercício contínuo dos direitos, e não argumento suficiente para negá-los. A Constituição, em seus arts. 195 e 201, exige considerar financiamento e equilíbrio do sistema. O estudo sustenta a necessidade dessa análise, mas não calcula alíquotas, receita potencial ou impacto fiscal de um regime novo.[998]

A cobertura efetiva também depende de meios administrativos acessíveis. Informações claras sobre rendimentos, contribuições e condições de benefício podem reduzir dificuldades de acompanhamento, sem alterar por si o enquadramento do segurado. A atuação em múltiplas plataformas exige integração que evite lacunas e duplicidades, com proteção de dados. A pesquisa identifica esse problema de implementação e não afirma que uma solução tecnológica específica o resolva. Eventual criação de nova contribuição ou obrigação de retenção demanda base legal e avaliação do regime de custeio.

1.4 SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA E PROTEÇÃO DOS DIREITOS

Subordinação algorítmica designa uma possível manifestação do poder de direção por meios digitais. Sua identificação requer examinar comandos, controle e consequências sobre a execução da prestação, em conjunto com os demais requisitos da relação de emprego. A gestão tecnológica é mais ampla: inclui mecanismos que

997 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Arts. 15, 18 e 25.

998 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Arts. 195 e 201.

podem existir também em relações autônomas. A distinção é central para evitar que a automatização seja tomada como prova universal de subordinação ou como justificativa para sua exclusão.

O exame deve considerar o significado de cada funcionalidade. Geolocalização pode apoiar segurança ou acompanhamento de serviço; sua utilização para impor disciplina deve ser demonstrada. A recomendação de trajeto pode coexistir com liberdade real de escolha; uma determinação acompanhada de sanção pode apresentar outro sentido. A fixação de preços e a distribuição de tarefas devem ser avaliadas em seu conjunto, verificando a margem de organização e de negociação existente.

A opacidade pode dificultar essa verificação quando os critérios e registros relevantes não são acessíveis ao trabalhador. É necessário distinguir desconhecimento da regra, complexidade técnica e proteção legítima do segredo empresarial. A transparência útil não exige revelar toda a arquitetura do sistema: deve permitir compreender os fatores relevantes para a decisão e contestar seus efeitos. O pedido de informação precisa ter finalidade e alcance definidos, com proteção de dados de terceiros.

A intensidade do acompanhamento depende do desenho e do uso do sistema. Nem toda plataforma monitora permanentemente o trabalhador, nem todos os eventos geram consequências automáticas. A inferência jurídica deve considerar períodos, versões e práticas efetivas. A concentração de registros na empresa pode justificar medidas processuais de acesso à prova, mas não substitui a demonstração do controle. Essa cautela preserva a diferença entre descrição de risco e constatação de conduta em um caso concreto.

Remuneração, acesso a oportunidades, privacidade e continuidade da atividade podem ser afetados por regras de gestão. Uma avaliação negativa não demonstra discriminação por si só, e uma decisão automática não é necessariamente ilícita. O exame precisa identificar critérios, fundamento e possibilidade de correção de erro. A contribuição constitucional é exigir que efeitos relevantes sobre

direitos tenham tratamento justificável e possam ser questionados pelos meios jurídicos adequados.

A experiência europeia reforça a distinção entre supervisão dos sistemas e revisão de decisões individuais. Esse desenho não autoriza concluir que todas as decisões comerciais devam ser tomadas manualmente. Para o contexto brasileiro, interessa avaliar quando a intervenção de uma pessoa responsável pode reduzir erros, esclarecer motivos e corrigir efeitos relevantes. A recomendação de supervisão humana neste artigo é uma diretriz de aperfeiçoamento, cujo alcance depende do tipo de decisão e da disciplina aplicável.

No Brasil, o art. 20 da LGPD permite solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem os interesses do titular. O § 1º prevê informações sobre critérios e procedimentos, observados os segredos comercial e industrial. A lei não exige expressamente revisão por pessoa natural nem assegura acesso irrestrito ao código-fonte. Esses limites impedem confundir direito vigente com a proposta de uma garantia mais ampla de intervenção humana.[999]

A LGPD não determina a natureza da relação de trabalho nem confere, por si, férias, FGTS ou cobertura previdenciária. Seu objeto é o tratamento de dados pessoais, e sua aplicação precisa ser articulada às normas trabalhistas, contratuais e previdenciárias. Uma medida de explicação pode facilitar o exercício de direitos, mas não resolve todos os problemas de remuneração ou segurança. A proteção integrada depende de identificar a competência institucional e o instrumento adequado a cada pretensão.

Quando o controle digital caracteriza subordinação, o meio tecnológico não afasta a responsabilidade correspondente. Quando há autonomia, permanecem os direitos aplicáveis à pessoa e ao tratamento de dados. A responsabilidade deve ser atribuída segundo a

999 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 set. 2026. Art. 20 e § 1º.

atuação e as obrigações dos sujeitos envolvidos, evitando afirmar que qualquer desenvolvedor de software seja empregador ou responda por todos os efeitos da plataforma. A organização empresarial e a cadeia de tratamento precisam ser examinadas no caso concreto.

A análise confirma uma proposição delimitada: a proteção do trabalho digital requer investigar os fatos que qualificam a relação e os procedimentos que tornam exercitáveis os direitos. A auditabilidade pode ser instrumento de fiscalização ou prova quando necessária, com objeto definido e proteção do sigilo. Não constitui uma obrigação universal de abertura pública do código. A governança algorítmica interessa à pesquisa por sua aptidão para identificar responsáveis, preservar registros e permitir contestação.

1.5 DIRETRIZES DE PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO EM PLATAFORMAS

A aplicação das categorias anteriores permite formular diretrizes para a proteção brasileira. Elas se apoiam na Constituição e na comparação normativa, mas não são apresentadas como um regime já aprovado nem como solução cuja eficácia tenha sido comprovada. Seu propósito é indicar requisitos de desenho institucional que tornem compatíveis a correta qualificação da relação, a autonomia legítima e a proteção contra riscos da gestão digital.

A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas orienta a interpretação de contratos e condutas, especialmente diante de assimetrias relevantes. Essa orientação não cria uma lista indistinta de obrigações para todas as plataformas. É necessário examinar o tipo de serviço, o direito afetado e a posição das partes. A incidência constitucional favorece o controle de restrições injustificadas e a exigência de respostas proporcionais, preservando a necessidade de disciplina legal para prestações e custeio.[1000]

1000 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

A igualdade material deve ser traduzida em critérios verificáveis. O primeiro é a qualificação pelos fatos, para que trabalhadores em condições equivalentes não sejam tratados de maneira diferente apenas pela denominação contratual. O segundo é o reconhecimento de riscos que podem justificar proteção transversal. O terceiro é a adequação do mecanismo, que deve permitir exercício efetivo do direito sem impor divulgação desnecessária ou obrigações incompatíveis com a situação regulada.

A participação de trabalhadores, empresas e instituições públicas é relevante para o desenho dessas medidas. A referência a Häberle reforça a abertura do debate, mas não determina seu resultado. Procedimentos de consulta precisam tornar visíveis os diferentes impactos e distinguir informação verificável de alegações de interesse. O artigo não demonstra que determinada proposta consensual exista; sustenta que a pluralidade de perspectivas pode melhorar a justificação e a avaliação da regulação.[1001]

A vedação ao retrocesso deve ser utilizada com delimitação, identificando a garantia concretizada e a alteração que a restringe. A existência de uma nova modalidade de organização produtiva não comprova, por si, supressão de um direito adquirido ou invalidade de toda diferenciação. O parâmetro constitucional exige avaliar a proteção envolvida, os fundamentos da mudança e suas consequências. Invocá-lo genericamente não substitui a análise do regime jurídico e do risco social.[1002]

A comparação apresenta alternativas de desenho, mas não uma convergência integral. A União Europeia articula qualificação e gestão de dados; o Chile prevê categorias dependente e independente com regras comuns; o Uruguai estabelece condições transversais em seu âmbito setorial. A conclusão relevante é que a proteção pode ser

1001 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

1002 SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

organizada em camadas. Sua adaptação ao Brasil exige respeitar as regras de vínculo, previdência e dados, sem utilizar garantias mínimas para legitimar fraude na classificação contratual.

O ordenamento brasileiro oferece uma base para essa articulação: a CLT contempla comando informatizado, a LGPD disciplina decisões exclusivamente automatizadas sobre dados pessoais e o RGPS prevê filiação de contribuintes individuais. O problema não é ausência total de normas. É identificar seu alcance, tornar disponíveis os meios de exercício e avaliar deveres específicos que enfrentem riscos não resolvidos adequadamente pelos instrumentos examinados. A conclusão permanece limitada ao corpus selecionado.[1003], [1004]

O primeiro eixo proposto é a qualificação da relação baseada nos fatos. Devem ser considerados os requisitos legais, a organização real da prestação e o exercício de comando e controle, assegurando acesso aos registros relevantes. Essa diretriz impede que cláusulas de autonomia afastem emprego demonstrado e, ao mesmo tempo, evita presumir subordinação apenas pela presença de aplicativo. A proteção deve corresponder à relação efetivamente estabelecida.

O segundo eixo é a transparência proporcional sobre remuneração, distribuição de oportunidades e decisões de restrição. O terceiro é um procedimento acessível de contestação, com responsáveis identificados e intervenção humana quando exigida pela norma aplicável ou instituída como garantia adicional. O quarto é a representação coletiva, com mecanismos compatíveis com a categoria e o regime jurídico. O quinto é o aperfeiçoamento do acesso à proteção previdenciária, mediante identificação de remunerações, responsáveis pelo recolhimento e efeitos sobre cobertura e financiamento.[1005]

1003 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Art. 6º, parágrafo único.

1004 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Art. 20.

1005 BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Art. 12, V.

Esses eixos não equivalem à extensão automática de todos os direitos celetistas a prestadores autônomos. A tese é que reconhecer diferenças contratuais pode coexistir com proteção adequada a riscos comuns e com o enfrentamento de classificações incorretas. A análise econômica e fiscal das medidas é necessária para sua implementação, mas não foi realizada neste artigo. A proposta deve ser avaliada quanto a custos, alcance, capacidade de fiscalização e impactos sobre trabalhadores e plataformas.

A aplicação pode ser ilustrada por uma situação hipotética de bloqueio baseado em avaliação automatizada. A pessoa afetada deve poder identificar o motivo comunicado, os dados relevantes e o caminho de contestação previsto no regime aplicável. Se a controvérsia envolver subordinação, as evidências sobre o bloqueio podem integrar o exame do poder diretivo, junto com os demais requisitos. O exemplo não corresponde a caso empírico pesquisado e não pressupõe que todo bloqueio seja sanção trabalhista ou discriminação.

Essa mesma situação evidencia a diferença entre direito vigente e proposta. No Brasil, a LGPD pode incidir quando houver decisão unicamente automatizada sobre dados pessoais que afete interesses. Uma garantia contratual ou regulatória mais ampla de revisão humana deve ter fundamento próprio e alcance definido. A adaptação das experiências comparadas precisa explicitar essa passagem: identificar o instrumento existente, demonstrar o problema que permanece e justificar a obrigação adicional. Assim, a proposta ganha conteúdo verificável sem ser apresentada como dever legal já uniforme.

CONCLUSÃO

O artigo investigou a justificação de diferenças de proteção entre empregados e prestadores autônomos de plataformas à luz da igualdade material. A pesquisa distinguiu três planos: qualificação trabalhista, direitos gerais e informacionais e proteção previdenciária. Essa distinção permite evitar dois equívocos: considerar todo trabalho em aplicativo automaticamente subordinado e equiparar ausência

de emprego à inexistência de qualquer tutela jurídica. A tecnologia modifica os meios de organização, mas a incidência dos regimes depende de seus pressupostos.

A pergunta de pesquisa foi respondida no plano jurídico-interpretativo. Diferenças de proteção podem ser justificáveis quando correspondem a condições efetivamente distintas e a regimes legalmente definidos; tornam-se problemáticas quando a denominação contratual encobre requisitos de emprego ou quando riscos comuns permanecem sem resposta adequada. A Constituição fornece parâmetros para esse exame, mas sua invocação isolada não demonstra igualdade material efetiva. A hipótese recebe apoio normativo com a ressalva de que o estudo não mede cobertura, discriminação ou cumprimento de direitos.

Os objetivos foram atendidos no alcance delimitado pela metodologia: identificaram-se categorias, confrontaram-se normas brasileiras e compararam-se mecanismos estrangeiros pelos mesmos critérios. A comparação apontou possibilidades de organizar a proteção em camadas, mantendo a qualificação pelos fatos e estabelecendo direitos informacionais conforme o âmbito de cada instrumento. Não se realizou levantamento jurisprudencial representativo nem avaliação empírica de resultados regulatórios. Por isso, não se afirma que uma reforma tenha eliminado a precariedade ou produzido determinado nível de proteção.

As diretrizes formuladas compreendem qualificação jurídica adequada, transparência proporcional, contestação de decisões, representação coletiva e acesso previdenciário compatível com o financiamento. A implementação exige disciplina de sujeitos, responsabilidades, procedimentos e fiscalização. No campo previdenciário, deve-se distinguir filiação possível de cobertura efetiva e considerar requisitos de benefícios, continuidade contributiva e equilíbrio do sistema. No campo informacional, o sigilo legítimo

precisa coexistir com explicações úteis, sem presumir acesso irrestrito ao código-fonte.[1006]

A principal limitação é a ausência de dados próprios sobre operação das plataformas e efetividade das normas comparadas. Pesquisas posteriores podem avaliar decisões concretas de classificação, procedimentos de bloqueio e padrões de contribuição, com critérios explícitos e recortes definidos. Conclui-se que a proteção constitucional do trabalho digital depende de articular regimes e tornar direitos exercitáveis. A igualdade material exige justificações e mecanismos concretos, preservando a dignidade da pessoa, a valorização do trabalho e a liberdade econômica dentro do marco constitucional.

1006 BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Arts. 15 e 25.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

CHILE. Ley nº 21.431, de 8 de marzo de 2022. *Modifica el Código del Trabajo regulando el contrato de trabajadores de empresas de plataformas digitales de servicios*. Santiago: Biblioteca del Congreso

Nacional de Chile, 2022. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173544. Acesso em: 30 set. 2026.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 21. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World employment and social outlook 2021*: the role of digital labour platforms in transforming the world of work. Geneva: ILO, 2021. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/role-digital-labour-platforms-transforming-world-work. Acesso em: 30 set. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SRNICEK, Nick. *Capitalismo de plataformas*. Tradução de Aldo Giacometti. Buenos Aires: Caja Negra, 2018.

SUPIOT, Alain. *Homo juridicus*: ensaio sobre a função antropológica do direito. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2024/2831 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2024, relativa à melhoria das condições de trabalho em plataformas digitais. *Jornal Oficial da União Europeia*, série L, 2024/2831, 11 nov. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj. Acesso em: 30 set. 2026.

URUGUAI. Decreto nº 145/025, de 8 de julio de 2025. *Reglamentación de la Ley 20.396, por la que se establecen los niveles mínimos de protección*

para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales. Montevideo: IMPO, 2025. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/decretos/145-2025. Acesso em: 30 set. 2026.

URUGUAI. Ley nº 20.396, de 13 de febrero de 2025. *Fijación de los niveles mínimos de protección para los trabajadores que desarrollen tareas mediante plataformas digitales*. Montevideo: IMPO, 2025. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20396-2025. Acesso em: 30 set. 2026.

JUDICIÁRIO 4.0 E TRABALHO EM PLATAFORMAS DIGITAIS: DESAFIOS ÉTICO-PROCESSUAIS DIANTE DA OPACIDADE ALGORÍTMICA

Mateus Rodarte de Carvalho[1007]
Rodrigo de Carvalho Assumpção[1008]

INTRODUÇÃO

A expansão da economia digital e dos modelos de negócio organizados por plataformas modifica as condições em que o trabalho é contratado, distribuído, remunerado e avaliado. A chamada uberização não se limita à aproximação entre oferta e demanda por aplicativos: em determinadas configurações, sistemas computacionais também participam da organização e do acompanhamento da prestação. A distribuição de tarefas, a precificação, as avaliações e os bloqueios podem ser administrados por regras automatizadas, cuja relevância jurídica depende das práticas efetivamente adotadas em cada relação.

A expressão Judiciário 4.0 é empregada neste estudo para designar a transformação digital da prestação jurisdicional, incluindo processos eletrônicos, integração de sistemas e instrumentos tecnológicos de apoio. O Programa Justiça 4.0 constitui uma iniciativa institucional específica nesse campo. A digitalização pode favorecer a duração razoável do processo e a organização dos serviços, mas não significa autorização para substituir o julgamento humano por decisões automatizadas. O problema examinado aqui não é medir a

1007 Mateus Rodarte de Carvalho. Auditor de Controle Interno do Distrito Federal e Coordenador de Administração Financeira da Secretaria de Economia do DF. Graduado em Economia e Direito. Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília. Doutor em Direito pelo IDP. Pós-doutorando na Universidad Viña del Mar, Chile, e na Universidad de Sevilla, Espanha. Pesquisador nas áreas de direito digital, trabalho em plataformas e administração pública.

1008 Rodrigo de Carvalho Assumpção. Juiz de Direito e professor. Doutorando em Direito Constitucional pelo IDP. Mestre em Direito pela Universidade de Salamanca.

eficiência do programa, e sim discutir as condições de produção e contestação da prova em litígios relacionados à gestão algorítmica.[1009]

Contudo, essa digitalização do Judiciário traz desafios ético-processuais significativos, especialmente quanto à opacidade algorítmica, isto é, o uso de algoritmos cujos critérios decisórios são pouco transparentes, suscetíveis a vieses e difíceis de contestar pelas partes envolvidas, o que pode comprometer princípios fundamentais como a imparcialidade, o contraditório e a ampla defesa, garantias estas constitucionais.

No contexto do trabalho em plataformas digitais, a Justiça 4.0 enfrenta ainda o desafio de regular relações laborais híbridas e difusas, permeadas por algoritmos e modeladas por uma lógica de distanciamento do direito tradicional, exigindo uma reinvenção das práticas e garantias jurídicas para assegurar justiça e equidade neste novo cenário do mercado de trabalho digital.

Assim, o presente artigo aborda a intersecção entre o avanço tecnológico do Poder Judiciário, inserido no paradigma da Justiça 4.0 e as controvérsias decorrentes das novas formas de trabalho plataformizado. O problema centra-se na contradição entre a promessa de celeridade e eficiência da prestação jurisdicional digitalizada e a profunda assimetria informacional gerada pela opacidade algorítmica (black box algorithms), a qual compromete as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da paridade de armas nas demandas trabalhistas.[1010]

A justificativa do estudo decorre da concentração de informações relevantes para o litígio na infraestrutura das plataformas. O trabalhador pode conhecer os efeitos de uma alteração de remuneração ou de um bloqueio sem ter acesso aos registros que permitiriam reconstruir seus

1009 RAMPIM, Talita; IGREJA, Rebecca Lemos. Acesso à justiça e transformação digital: um estudo sobre o Programa Justiça 4.0 e seu impacto na prestação jurisdicional. Direito Público, Brasília, DF, v. 19, n. 102, 2022. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6512. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6512. Acesso em: 30 set. 2026.

1010 PASQUALE, Frank. The black box society: the secret algorithms that control money and information. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

motivos. A relevância constitucional da controvérsia sobre motoristas de aplicativos foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.291. Esse enquadramento torna necessário distinguir a discussão material sobre a relação de emprego das condições processuais para conhecer os fatos que a sustentam.[1011]

O objetivo geral desta pesquisa reside em analisar criticamente os desafios éticos e processuais impostos ao Poder Judiciário diante da emergência da subordinação algorítmica nas relações de trabalho mediadas por plataformas digitais. São objetivos específicos: delimitar os conceitos de gestão algorítmica, subordinação e opacidade; examinar como a concentração de dados interfere na prova do controle empresarial; situar o Tema 1.291 em relação ao Tema 725 sem equiparar seus objetos; e formular parâmetros para acesso, preservação e avaliação de evidências digitais no processo trabalhista. A análise não pretende quantificar decisões favoráveis ou contrárias ao vínculo nem demonstrar a eficácia prática das medidas propostas.

A hipótese de trabalho é que a opacidade algorítmica pode comprometer a igualdade de oportunidades probatórias quando impede o acesso a informações relevantes sob controle da parte contrária. Nesses casos, os instrumentos processuais existentes podem oferecer respostas, desde que aplicados de maneira fundamentada, proporcional e sujeita ao contraditório. A hipótese não pressupõe que todo trabalhador de plataforma seja empregado, nem que a entrega integral do código-fonte seja condição necessária para a prova da subordinação.

Formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: como a opacidade algorítmica e a concentração de informações nas plataformas digitais afetam a prova da subordinação e quais parâmetros processuais permitem assegurar o devido processo legal nas demandas trabalhistas, respeitados os dados pessoais e o segredo empresarial?

1011 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.291: reconhecimento de vínculo empregatício entre motorista de aplicativo de prestação de serviços de transporte e a empresa administradora de plataforma digital. Recurso paradigma: RE 1.446.336. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, [s. d.]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1291. Acesso em: 30 set. 2026.

Adota-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, de orientação jurídico-dogmática, com método dedutivo. Parte-se das garantias constitucionais do processo e das normas sobre relação de emprego, produção da prova e tratamento de dados para examinar sua aplicação à gestão algorítmica. O corpus normativo reúne a Constituição de 1988, os arts. 2º, 3º, 6º e 818 da CLT, disposições do CPC sobre contraditório, prova e exibição documental e o art. 20 da LGPD. O corpus jurisprudencial é delimitado ao objeto oficialmente descrito do Tema 1.291 e ao precedente de terceirização do Tema 725. A literatura é selecionada por pertinência às categorias trabalho em plataformas, opacidade, constitucionalismo digital e acesso à justiça. Trata-se de revisão narrativa, sem pretensão de revisão sistemática ou amostragem representativa de julgados.[1012_1013_1014_1015]

A aplicação do método ocorre em três operações. Primeiro, identifica-se o conteúdo dos requisitos da relação de emprego e das garantias de contraditório e fundamentação. Segundo, confrontam-se essas categorias com situações de gestão algorítmica, distinguindo informações disponíveis ao prestador daquelas potencialmente conservadas pela plataforma. Terceiro, avaliam-se os instrumentos de prova segundo sua aptidão para esclarecer os fatos e as salvaguardas necessárias para seu uso. As categorias de análise são controle da prestação, disponibilidade da informação, adequação do meio probatório e possibilidade de contestação.

1012 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

1013 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

1014 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

1015 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

O recorte é o processo trabalhista brasileiro relativo à prestação pessoal de serviços mediada por plataformas, com atenção à controvérsia dos motoristas de transporte. As situações operacionais discutidas têm função ilustrativa e não são apresentadas como ocorrências empiricamente verificadas em empresas específicas. O material não inclui entrevistas, bases de dados de trabalhadores ou acesso a sistemas privados. Essas limitações impedem afirmar a frequência de bloqueios discriminatórios, a prevalência da subordinação ou a efetividade das soluções propostas.

1. DESENVOLVIMENTO

O estudo da tutela jurisdicional frente às plataformas digitais demanda a articulação teórica de múltiplos ramos do direito, integrando preceitos constitucionais, processuais e trabalhistas. Nos subitens a seguir, examina-se a transformação metodológica da prestação jurisdicional na Era Digital, a desconstrução e reconstrução do conceito de subordinação à luz dos algoritmos, a instabilidade jurisprudencial do Judiciário brasileiro, as exigências ético-processuais de transparência e o balanço crítico entre o desenvolvimento da economia digital e as garantias sociais.

A análise considera três planos complementares: a organização tecnológica da prestação de serviços, sua possível qualificação jurídica e os meios processuais de acesso aos fatos. A digitalização pode ampliar oportunidades econômicas e, ao mesmo tempo, concentrar informações relevantes em empresas que controlam a infraestrutura. Essa concentração não demonstra, por si só, exploração ilícita ou vínculo de emprego. Sua relevância para o artigo reside no risco de que a parte que suporta determinado encargo probatório não tenha acesso aos registros necessários para cumpri-lo.

1.1. JUDICIÁRIO 4.0 E GARANTIAS PROCESSUAIS

A transformação digital no Poder Judiciário não representa apenas uma substituição de suportes físicos de papel por arquivos eletrônicos; trata-se de uma mudança organizacional e metodológica na prestação da tutela jurisdicional. O programa "Justiça 4.0", impulsionado no Brasil pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), introduziu ferramentas de inteligência artificial, julgamentos por núcleos digitais desterritorializados e automação de rotinas cartorárias. Esse ecossistema tem como meta a otimização dos princípios da celeridade e da razoável duração do processo, segundo o art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal de 1988 (CF/88).[1016]

Todavia, a aplicação da tecnologia na atividade jurisdicional não ocorre em um vácuo neutro. O constitucionalismo digital adverte que a transição para a automação e o uso de grandes volumes de dados (Big Data) pode exacerbar desigualdades materiais se não for acompanhada de garantias processuais adequadas. O processo judicial não é apenas um instrumento burocrático de resolução de litígios, mas um espaço democrático de coparticipação no qual o cidadão exige do Estado uma resposta fundamentada e justa.

O constitucionalismo digital oferece um referencial para examinar a incidência dos direitos fundamentais sobre o poder exercido em ambientes tecnológicos. Na obra de Francisco Balaguer Callejón, a transformação digital impõe a reflexão sobre a capacidade dos instrumentos constitucionais de limitar o poder das empresas que organizam a comunicação e os dados. Para o objeto deste artigo, essa perspectiva orienta a análise das condições de acesso à informação relevante ao processo e da possibilidade de contestar decisões que afetem o trabalhador.[1017]

1016 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

1017 BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. La constitución del algoritmo. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2022.

A eficiência administrativa decorrente da transformação digital deve ser examinada juntamente com a qualidade da tutela jurisdicional. Processos eletrônicos e instrumentos de apoio podem facilitar a tramitação, mas não resolvem, por si, as dificuldades de acesso a registros privados. Um processo inteiramente digital pode manter uma instrução insuficiente se os documentos apresentados não permitirem reconstruir o controle exercido sobre a prestação. A modernização interessa à pesquisa na medida em que favoreça uma decisão fundamentada em elementos verificáveis.

O encontro entre Judiciário digitalizado e trabalho organizado por aplicativos coloca duas exigências distintas: compreender os dados produzidos pela plataforma e assegurar que os próprios instrumentos utilizados pelo órgão judicial não criem barreiras ao contraditório. A primeira exige identificar os registros relevantes, sua origem e seus limites. A segunda demanda responsabilidade humana pela avaliação da prova e pela fundamentação. A familiaridade com sistemas digitais não dispensa o exame jurídico dos fatos nem autoriza o magistrado a atribuir neutralidade automática a resultados computacionais.

A acessibilidade também integra o problema probatório. Possuir conta em aplicativo ou acesso a processo eletrônico não garante que a pessoa consiga recuperar um histórico, interpretar métricas ou demonstrar a alteração de uma regra. A igualdade de oportunidades em juízo exige que os documentos sejam apresentados em formato compreensível e passível de análise. Arquivos tecnicamente disponíveis podem permanecer inutilizáveis se não contiverem identificação dos campos, período de referência ou indicação de origem.

A responsabilidade pela fundamentação permanece com o órgão judicial. Ferramentas de apoio podem organizar documentos ou auxiliar consultas, mas suas respostas precisam ser conferidas diante do material efetivamente produzido. A utilização de sínteses automatizadas não deve apagar a distinção entre alegação, evidência e inferência. Se um resultado computacional for relevante para a decisão, o contraditório demanda que sua utilização não impeça as partes de compreender e discutir o fundamento considerado.

1.2 TRABALHO EM PLATAFORMAS E SUBORDINAÇÃO ALGORÍTMICA

A doutrina de Mauricio Godinho Delgado fornece uma referência para compreender os requisitos da relação de emprego e a centralidade da subordinação jurídica. Sua utilização neste artigo tem função analítica: a proteção trabalhista exige identificar as condições concretas da prestação, e não apenas a denominação contratual escolhida pelas partes. A existência de uma plataforma digital não substitui esse exame, assim como a autodeclaração de autonomia não encerra a controvérsia.[1018]

Sob esse prisma, a abordagem do autor ressalta o vetor principiológico da tutela trabalhista, alicerçado na centralidade da dignidade da pessoa humana e na busca pela igualdade material. Assim, as formulações de Delgado fornecem o substrato teórico para analisar o desgaste do modelo celetista tradicional em face dos novos arranjos de prestação de serviços por aplicativos, evidenciando a urgência de uma atualização normativa e hermenêutica que assegure a preservação de um patamar mínimo de direitos fundamentais.

O trabalho em plataformas abrange arranjos diversos, que não podem ser reduzidos a um único modelo contratual. A mediação informática pode aproximar prestadores e consumidores, mas também participar da organização dos serviços. Por isso, a afirmação de que a empresa atua como intermediária deve ser confrontada com suas práticas: quem define preços, seleciona oportunidades, estabelece padrões e decide sobre a continuidade do acesso à plataforma? As respostas constituem elementos de análise, sem dispensar os demais requisitos legais.

Valerio De Stefano examina os desafios de proteção laboral associados ao trabalho sob demanda e ao trabalho realizado por meio de plataformas. A literatura permite questionar classificações contratuais que não correspondam à organização efetiva da atividade.

1018 DELGADO, Mauricio Godinho. Curso de direito do trabalho. 19. ed. São Paulo: LTr, 2020.

Não se extrai dessa abordagem uma presunção universal de emprego: a dependência econômica e a gestão automatizada devem ser investigadas junto com os requisitos jurídicos aplicáveis, evitando a identificação automática entre vulnerabilidade, controle tecnológico e subordinação.[1019]

A subordinação jurídica não depende da presença física de um supervisor. O poder diretivo pode ser exercido por instruções e mecanismos de fiscalização à distância, inclusive informatizados. O art. 6º, parágrafo único, da CLT é relevante por equiparar meios telemáticos e informatizados de comando, controle e supervisão aos meios pessoais e diretos. Essa equivalência permite avaliar o modo de exercício do poder, mas não dispensa a comprovação dos requisitos da relação de emprego.[1020]

A gestão algorítmica pode operar mediante regras previamente programadas ou modelos de processamento de dados que interferem na distribuição de tarefas, na precificação e nas avaliações. Nem toda gestão automatizada emprega inteligência artificial, e o comportamento do sistema pode depender de versões, parâmetros e dados variáveis. A investigação jurídica deve identificar o mecanismo efetivamente relevante para a controvérsia. A geolocalização, por exemplo, pode atender à execução e à segurança do serviço; sua presença isolada não prova poder disciplinar.

Bloqueios, restrições de acesso e alterações na distribuição de tarefas podem ter consequências relevantes para a prestação de serviços. É necessário examinar seus motivos, o papel das avaliações, a existência de comunicação ao trabalhador e as possibilidades de contestação. A associação entre recusa de chamadas e perda de oportunidades, quando demonstrada, pode contribuir para investigar

1019 DE STEFANO, Valerio. The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy". Geneva: International Labour Office, 2016. (Conditions of Work and Employment Series, n. 71). Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_443267/lang--en/index.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

1020 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

a intensidade do controle. A afirmação de que determinada plataforma aplica esse mecanismo exige evidências específicas, não podendo ser generalizada a partir de seu modelo de negócio.

A flexibilidade de horários é um dado relevante, mas não suficiente para resolver a qualificação jurídica. Deve ser examinada em conjunto com pessoalidade, onerosidade, não eventualidade e subordinação, à luz dos arts. 2º e 3º da CLT. De igual modo, dependência econômica e sujeição a regras de utilização do aplicativo não configuram necessariamente emprego. O exame deve distinguir condições legítimas de coordenação do serviço de mecanismos de direção que limitem a autonomia de maneira juridicamente relevante.

Assim, a expressão subordinação algorítmica designa uma possível forma de manifestação do poder diretivo, e não um requisito legal autônomo. O argumento central é que a tecnologia pode mudar os meios pelos quais o controle se realiza e, consequentemente, as evidências necessárias para reconhecê-lo. A questão processual surge quando informações sobre esses mecanismos permanecem concentradas na plataforma. A resposta deve permitir a apuração do controle tanto para reconhecer uma relação de emprego, quando comprovada, quanto para afastá-la quando os fatos indiquem autonomia efetiva.

A diferença entre coordenação e subordinação requer atenção aos efeitos dos mecanismos de gestão. Uma recomendação de trajeto pode constituir auxílio operacional; uma determinação cuja recusa gere consequências disciplinares pode revelar poder de direção. Uma avaliação de consumidores pode informar a qualidade do serviço; seu uso como critério não conhecido de exclusão pode adquirir outro significado. O elemento decisivo não é a existência de uma funcionalidade digital, mas a maneira pela qual ela condiciona a prestação e se articula aos demais fatos.

A análise deve considerar também evidências de autonomia: possibilidade real de negociar condições, organizar clientela própria, recusar oportunidades sem consequências relevantes e definir aspectos essenciais da atividade. Esses elementos não são presumidos pela

cláusula contratual nem descartados previamente pela dependência econômica. O método exige confrontar as versões das partes com a operação concreta, incluindo variações de regras durante o período discutido. Isso evita usar uma descrição atual do aplicativo para explicar fatos ocorridos sob configuração diferente.

1.3. TEMA 1.291 E LIMITES DA ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A controvérsia sobre o trabalho em plataformas envolve interpretações diferentes dos requisitos da relação de emprego. Neste estudo, o panorama jurisprudencial não é apresentado como levantamento estatístico ou reconstrução exaustiva da jurisprudência. A análise documental concentra-se na delimitação dos objetos de dois temas de repercussão geral, suficientes para identificar o problema de enquadramento jurídico, mas insuficientes para medir os padrões decisórios de toda a Justiça do Trabalho.

A oposição entre emprego e autonomia exige examinar os fatos reconhecidos em cada processo. A propriedade do veículo ou do telefone, a possibilidade de trabalhar em diferentes aplicativos e a escolha de horários podem favorecer a tese de autonomia. Em sentido diverso, a direção da prestação, o controle de sua execução e mecanismos disciplinares podem sustentar a tese de subordinação. Nenhum desses elementos deve ser isolado dos demais requisitos da relação de emprego.

O Tema 1.291 do STF refere-se ao reconhecimento de vínculo empregatício entre motorista de aplicativo de transporte e a empresa administradora da plataforma digital. O recurso paradigma é o RE 1.446.336, sob relatoria do ministro Edson Fachin. Seu objeto não deve ser confundido com uma tese geral já estabelecida para todo trabalho em plataformas, nem ampliado automaticamente para situações materialmente distintas. A descrição oficial permite situar

a controvérsia constitucional; o reconhecimento da repercussão geral não se confunde com uma decisão de mérito.[1021]

Para esta pesquisa, o Tema 1.291 evidencia a necessidade de separar a compatibilidade constitucional de formas de organização do trabalho da investigação sobre a prestação concreta. O artigo utiliza a delimitação oficial do tema como referência documental e não atribui ao STF uma solução de mérito não examinada no corpus. Dessa maneira, a discussão processual conserva utilidade sem depender de uma previsão sobre o resultado do julgamento ou de afirmar que a Corte já estendeu determinada tese ao trabalho plataformizado.

O Tema 725 integra o contexto por tratar da licitude da terceirização e de formas de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas. A aproximação entre esse precedente e o trabalho em plataformas deve explicitar as diferenças de objeto. A contratação de uma pessoa física para prestar serviços por aplicativo não pode ser equiparada, sem fundamentação, à divisão empresarial do trabalho examinada no precedente. O uso de uma plataforma também não exclui, por definição, a possibilidade de investigar fraude ou a efetiva presença dos requisitos da relação de emprego.

No RE 958.252, o STF reconheceu a licitude da terceirização, independentemente da atividade desempenhada, mantendo a responsabilidade subsidiária da empresa contratante. O alcance do precedente deve ser lido a partir de sua hipótese e de sua fundamentação. Ele não constitui uma autorização abstrata para afastar direitos trabalhistas em qualquer contratação. A análise de sua pertinência a outro litígio requer demonstrar a correspondência entre os fatos relevantes e a questão jurídica decidida.[1022]

1021 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.291: reconhecimento de vínculo empregatício entre motorista de aplicativo de prestação de serviços de transporte e a empresa administradora de plataforma digital. Recurso paradigma: RE 1.446.336. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, [s. d.]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1291. Acesso em: 30 set. 2026.

1022 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário 958.252/MG. Tema 725. Relator: Min. Luiz Fux, 30 de agosto de 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4952236. Acesso em: 30 set. 2026.

A contribuição metodológica desse confronto consiste em impedir que a citação de precedentes substitua a análise da prova. Uma decisão que reconheça ou afaste o vínculo deve indicar quais fatos são considerados relevantes e como se relacionam aos requisitos legais. Quando a controvérsia depende do grau de controle exercido pela plataforma, conhecer as regras e os registros pertinentes pode ser necessário antes da qualificação jurídica. A decisão processual sobre acesso a evidências não deve antecipar o resultado material.

Há, portanto, limites claros para as inferências extraídas do corpus: a existência do Tema 1.291 demonstra a relevância constitucional da controvérsia; o Tema 725 fornece um parâmetro sobre organização produtiva; nenhum deles, tomado isoladamente, descreve a intensidade do controle algorítmico em todas as plataformas. O artigo não afirma ter mapeado decisões do TST nem quantificado divergências. Seu resultado é uma interpretação normativa voltada à instrução probatória, e não uma generalização empírica sobre o comportamento dos tribunais.

1.4. TRANSPARÊNCIA ALGORÍTMICA E ASSIMETRIA PROBATÓRIA

A assimetria informacional decorre da diferença de acesso aos registros produzidos durante a prestação. A plataforma pode conservar históricos de transações, avaliações e alterações de parâmetros, enquanto o trabalhador dispõe de informações parciais na interface do aplicativo. Essa diferença precisa ser identificada no caso concreto. Não se pressupõe que a empresa detenha todos os dados necessários nem que o trabalhador esteja privado de qualquer evidência; examina-se quem controla cada informação e sua importância para os fatos controvertidos.

A regra geral do art. 818 da CLT atribui ao reclamante a prova do fato constitutivo e ao reclamado a prova de fatos impeditivos, modificativos ou extintivos. A aplicação ao trabalho em plataformas exige identificar quais alegações estão efetivamente controvertidas. A

dificuldade de acesso a registros privados pode justificar medidas de exibição e, em condições específicas, redistribuição do encargo. Não é necessário demonstrar o código-fonte em todo processo: registros da operação, regras comunicadas e documentos contratuais podem ser suficientes.[10231024]

A distribuição dinâmica do ônus da prova prevista no art. 818, § 1º, da CLT depende de decisão fundamentada, diante das peculiaridades da causa e da impossibilidade ou excessiva dificuldade de cumprir o encargo, ou da maior facilidade de obtenção da prova pela parte contrária. Sua aplicação não é automática nem decorre apenas da condição de trabalhador. Devem ser observadas a oportunidade efetiva de produção da prova, a disciplina temporal do § 2º e a vedação de criar encargo impossível ou excessivamente difícil prevista no § 3º.[1025]

O art. 20 da LGPD assegura a possibilidade de solicitar revisão de decisões tomadas unicamente com base em tratamento automatizado de dados pessoais que afetem os interesses do titular. Seu § 1º prevê informações claras e adequadas sobre critérios e procedimentos, observados os segredos comercial e industrial. O dispositivo não assegura, por si, acesso irrestrito ao código-fonte nem estabelece expressamente que toda revisão deva ser realizada por pessoa natural. Sua aplicação exige verificar se a decisão e o tratamento se enquadram na hipótese legal.[1026]

1023 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

1024 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

1025 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

1026 BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

A proteção do segredo empresarial não encerra a discussão sobre o acesso à prova. O pedido deve delimitar informações relevantes e justificar sua necessidade, cabendo ao julgador avaliar medidas menos invasivas, restrição de acesso e proteção de dados de terceiros. A exibição de registros operacionais ou relatórios pode ser suficiente, reservando a inspeção técnica mais extensa para hipóteses em que os meios ordinários não esclareçam a controvérsia. A perícia deve ter objeto definido e permitir manifestação de ambas as partes.[1027]

A explicabilidade útil ao processo não se confunde com a descrição completa de todos os componentes de um sistema. Importa conhecer como uma regra ou operação incidiu sobre determinado fato controvertido: qual informação foi considerada, qual consequência foi produzida e quais registros permitem verificá-la. Uma explicação genérica de funcionamento pode ser insuficiente; por outro lado, uma documentação delimitada ao evento pode esclarecer o litígio sem revelar toda a arquitetura tecnológica.[1028]

O resultado normativo da análise é que a transparência deve ser funcional à prova e à contestação. São necessários critérios para preservar registros, selecionar informações pertinentes e avaliar sua integridade. Esses critérios decorrem das garantias processuais e das normas de prova, e não de uma transposição direta de modelos tecnológicos de avaliação do trabalho. O exame da subordinação permanece uma tarefa jurídica fundada no conjunto dos fatos demonstrados.

A preservação dos registros precede sua avaliação. A definição do período e dos eventos relevantes permite formular uma ordem delimitada de conservação, evitando que a prova se perca durante a tramitação. Devem ser consideradas a possibilidade técnica de recuperação, a política de retenção e a existência de backups, sem presumir que todo dado tenha sido conservado indefinidamente.

1027 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

1028 PASQUALE, Frank. The black box society: the secret algorithms that control money and information. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

A inexistência de um registro e a recusa em apresentar um registro existente são situações distintas, que exigem apreciação fundamentada.

A exibição documental deve especificar, tanto quanto possível, o documento ou a categoria de registros e sua relação com o fato controvertido. Pedidos excessivamente abrangentes podem impor custos desproporcionais e expor informações de terceiros. Em contrapartida, uma especificação inviável para quem desconhece a estrutura interna do sistema pode impedir o acesso à prova. A solução consiste em delimitar eventos e finalidades, permitindo esclarecimentos sobre quais registros existem e como podem ser extraídos.

A prova digital também exige exame de integridade e contexto. Capturas de tela podem demonstrar mensagens ou valores exibidos, mas nem sempre mostram o histórico integral. Relatórios produzidos pela plataforma podem conter dados relevantes e, simultaneamente, depender de critérios de seleção que precisam ser conhecidos. A valoração deve levar em conta origem, datas, completude e possibilidade de confronto com outros elementos. Não se atribui maior confiabilidade a um documento apenas porque foi gerado automaticamente.

A recusa de exibição deve ser apreciada segundo o regime aplicável, inclusive os arts. 396 a 400 do CPC, quando compatíveis com o processo do trabalho. Eventuais consequências probatórias precisam guardar relação com os fatos que se pretendia esclarecer e com a legitimidade da recusa. Não é adequado converter qualquer resistência em reconhecimento automático de emprego. O contraditório deve abranger a justificativa do sigilo, a disponibilidade técnica e as alternativas de apresentação da informação.[1029]

1029 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 ago. 2026. Arts. 396 a 400.

1.5. ECONOMIA DIGITAL E PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO

A regulação do trabalho em plataformas envolve a articulação da livre iniciativa com a valorização do trabalho humano. A Constituição não autoriza tratar esses fundamentos como polos necessariamente incompatíveis. Neste artigo, a expressão tensão regulatória identifica a necessidade de examinar custos, autonomia e proteção sem transformar argumentos econômicos em dispensa de prova ou garantias processuais. Não se realiza mensuração dos efeitos de uma eventual mudança de enquadramento jurídico.

O Quadro 1 apresenta uma síntese conceitual dos argumentos que podem aparecer no debate, e não um resultado empírico sobre o comportamento de empresas ou trabalhadores. Sua função é distinguir interesses econômicos legítimos e exigências de proteção constitucional que devem ser considerados na instrução e na decisão. A matriz não comprova que a CLT inviabilize plataformas, tampouco que a adoção de regras de transparência elimine desigualdades.

A relevância processual da comparação está em impedir a utilização seletiva de informações. Alegações sobre autonomia, custos e controle precisam ser avaliadas com evidências adequadas ao ponto discutido. A proteção do segredo empresarial pode coexistir com mecanismos de acesso restrito aos documentos necessários. O respeito às garantias do trabalhador, por sua vez, exige apuração efetiva dos fatos, sem transformar a vulnerabilidade em prova suficiente de todos os requisitos da relação de emprego.

Quadro 1 Argumentos econômicos e exigências constitucionais

Argumentos econômicos	Exigências constitucionais
Eficiência na distribuição de serviços	Apuração dos mecanismos reais de organização e controle
Autonomia e flexibilidade contratual	Verificação conjunta dos requisitos da relação de emprego

Proteção de informações empresariais	Acesso proporcional à prova e preservação do contraditório
Previsibilidade e custos de operação	Decisão fundamentada e igualdade de oportunidades probatórias

Fonte: elaboração dos autores. Síntese analítica, sem base estatística.

A alegação de que determinado enquadramento jurídico elevaria custos operacionais precisa ser distinguida de uma demonstração de inviabilidade econômica. Para estabelecer esse efeito seriam necessários dados sobre receitas, despesas, remuneração e estratégias empresariais que não integram o corpus. A pesquisa limita-se a sustentar que previsibilidade processual e acesso proporcional à prova podem favorecer decisões mais fundamentadas, inclusive quando o resultado seja reconhecer a autonomia do prestador.

A insuficiência de proteção social pode produzir efeitos sobre os trabalhadores e sobre políticas públicas, mas sua magnitude não é estimada neste artigo. Não se atribuem valores à demanda por serviços de saúde nem se demonstram relações causais entre uma classificação contratual e despesas estatais. O argumento normativo é mais delimitado: a valorização constitucional do trabalho exige que a qualificação jurídica e a tutela de direitos sejam decididas com base em fatos acessíveis e critérios justificáveis.

O Judiciário deve resolver os litígios dentro de suas competências e dos limites das pretensões deduzidas. Seu papel não é elaborar livremente um regime geral de regulação econômica, mas assegurar a aplicação das normas e a proteção dos direitos no caso concreto. A eficiência da prestação jurisdicional inclui a qualidade da instrução e a possibilidade de contestar os fundamentos da decisão. A inovação tecnológica é compatível com esse compromisso quando os mecanismos empregados permanecem verificáveis e sujeitos a controle jurídico.

1.6. APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS PROCESSUAIS E LIMITES DA PESQUISA

Para demonstrar a aplicação das categorias, considera-se uma situação hipotética: um motorista afirma que recusas de chamadas reduziram seu acesso a novas solicitações e contribuíram para um bloqueio. A plataforma sustenta que a distribuição ocorreu segundo disponibilidade e localização, sem penalidade por recusa. O fato controvertido é a relação entre a recusa e a consequência operacional, e não a existência abstrata de um algoritmo. A hipótese não corresponde a processo real analisado neste artigo.

A instrução pode começar pelos documentos disponíveis ao trabalhador, como notificações, histórico de serviços e registros de comunicação. Em seguida, pode-se solicitar a apresentação dos registros de distribuição relativos ao período e dos critérios pertinentes à consequência alegada. Essa delimitação evita exigir todos os dados da plataforma. Se a explicação fornecida não permitir compreender a ocorrência, o magistrado pode avaliar esclarecimentos adicionais ou prova técnica, sempre identificando o que permanece controvertido.

A redistribuição do encargo seria examinada apenas se demonstradas as condições legais: dificuldade relevante de obtenção pelo trabalhador e maior facilidade de produção pela empresa, com oportunidade efetiva de cumprimento. O objetivo não é obrigar a plataforma a provar uma ausência universal de subordinação, mas atribuir responsabilidade por um fato delimitado quando a posição informacional justificar a medida. A decisão deve indicar o encargo transferido e as razões pelas quais sua imposição é viável.

Se houver necessidade de perícia, os quesitos podem investigar a existência de regra operacional associada à recusa, sua vigência no período e sua incidência sobre os eventos identificados. O perito não deve decidir se existe vínculo de emprego: essa é uma conclusão jurídica do julgador. Seu papel é esclarecer elementos técnicos, inclusive limitações dos registros e hipóteses alternativas. O laudo

deve explicitar as fontes utilizadas e permitir crítica por assistentes e pelas partes.

A proteção do sigilo pode incluir restrição de acesso a documentos, ocultação de dados de terceiros e disponibilização de informações apenas aos sujeitos processuais autorizados. Essas medidas precisam permitir a participação efetiva dos interessados na discussão da prova. Um documento inacessível à parte afetada pode prejudicar o contraditório, mesmo que disponível ao julgador. A calibragem depende do conteúdo, do risco de divulgação e da necessidade de compreender o mecanismo examinado.

O resultado da instrução pode confirmar a consequência alegada, indicar que decorreu de outra causa ou permanecer inconclusivo. Em cada cenário, a decisão deve relacionar os elementos demonstrados ao regime jurídico e à distribuição dos encargos. A existência de um mecanismo de controle pode contribuir para a prova da subordinação, mas a relação de emprego exige exame dos demais requisitos. A ausência de prova de uma penalidade específica tampouco resolve, sozinha, toda a qualificação contratual.

Esse exercício mostra como a metodologia conecta norma, categoria analítica e consequência processual. Os argumentos centrais do trabalho são verificáveis no plano jurídico: o meio tecnológico não exclui a subordinação; a desigualdade informacional pode justificar instrumentos de acesso à prova; e a proteção do segredo deve ser compatibilizada com o contraditório. A pesquisa não demonstra que tais medidas já sejam adotadas de modo uniforme ou que produzam determinado índice de reconhecimento de vínculos.

A principal limitação é a ausência de observação empírica sobre os registros efetivamente mantidos pelas empresas e sobre os custos de sua extração. Outra limitação é o recorte jurisprudencial, voltado à definição dos objetos dos temas e não à análise integral de votos e de uma amostra de reclamações constitucionais. As propostas devem ser avaliadas em pesquisas posteriores e adaptadas às peculiaridades de cada causa. Preservar essa distinção impede apresentar recomendação normativa como resultado de auditoria tecnológica.

CONCLUSÃO

O estudo examinou a relação entre opacidade algorítmica, concentração de informações e prova da subordinação no trabalho em plataformas. A pergunta de pesquisa foi respondida no plano jurídico-interpretativo: a restrição de acesso a registros relevantes pode dificultar a demonstração do controle empresarial, e os instrumentos processuais de preservação, exibição, redistribuição do encargo e perícia permitem enfrentar essa dificuldade quando empregados com fundamentação e contraditório. A resposta não equivale à comprovação empírica de sua eficácia em uma amostra de processos.

A hipótese recebe apoio normativo com duas ressalvas. A primeira é que a opacidade não caracteriza automaticamente subordinação ou vínculo de emprego. A segunda é que superar a assimetria não exige, em todas as situações, divulgar integralmente o código-fonte. O acesso deve ser ajustado ao fato controvertido e acompanhado de salvaguardas para dados pessoais, informações de terceiros e segredos empresariais. A conclusão sobre emprego ou autonomia depende do conjunto dos requisitos legais e das condições demonstradas.

Os parâmetros propostos compreendem a identificação dos fatos a provar, a preservação dos registros pertinentes, a exibição delimitada das informações e a avaliação de sua origem e integridade. A distribuição dinâmica do ônus da prova deve ser excepcionalmente justificada pelas condições previstas na CLT, sem imposição de encargo impossível à parte que o recebe. A LGPD contribui para o exame de decisões exclusivamente automatizadas sobre dados pessoais, mas não substitui o regime processual de produção e valoração da prova.

A perícia pode ser necessária quando a compreensão técnica do mecanismo ultrapasse o que os documentos esclarecem, devendo ter objeto e quesitos definidos. A restrição de acesso deve preservar a participação processual dos sujeitos autorizados, sem transformar o sigilo em impossibilidade de contestação. O julgamento exige fundamentação que relacione os fatos provados aos arts. 2º, 3º e 6º

da CLT, evitando inferências universais sobre plataformas a partir de características isoladas.

Os objetivos foram atendidos no alcance delimitado pela metodologia: explicitaram-se as categorias analíticas, confrontaram-se normas de trabalho, processo e dados pessoais e identificaram-se parâmetros para a instrução. A discussão dos Temas 1.291 e 725 serviu para distinguir objetos jurídicos e limites de utilização dos precedentes. Não se realizou levantamento representativo de decisões do TST nem auditoria de algoritmos; por isso, o artigo não sustenta conclusões quantitativas sobre divergência jurisprudencial ou padrões efetivos de gestão.

Pesquisas futuras podem testar os parâmetros propostos em processos selecionados mediante critérios explícitos, analisar decisões de exibição e redistribuição do encargo e investigar a disponibilidade real de registros. Também podem comparar diferentes modelos de plataforma para verificar em quais condições os dados operacionais auxiliam a demonstração de autonomia ou de controle. Essas etapas permitirão avaliar obstáculos de implementação que a análise normativa apenas identifica.

Conclui-se que a legitimidade do Judiciário 4.0, no recorte examinado, depende de sua capacidade de transformar informação tecnológica relevante em evidência compreensível e contestável. A duração razoável do processo deve caminhar com a fundamentação e a igualdade de oportunidades probatórias. A tutela adequada do trabalho em plataformas exige apuração dos fatos, proteção proporcional do sigilo e responsabilidade humana pela decisão, sem presumir resultados em favor de qualquer das partes.

REFERÊNCIAS

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. *La constitución del algoritmo*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 958.252/MG*. Tema 725. Relator: Min. Luiz Fux, 30 de agosto de 2018. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4952236. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1.291: reconhecimento de vínculo empregatício entre motorista de aplicativo de prestação de serviços de transporte e a empresa administradora de plataforma digital*. Recurso paradigma: RE 1.446.336. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: STF, [s. d.]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/

jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1291. Acesso em: 30 set. 2026.

DE STEFANO, Valerio. *The rise of the "just-in-time workforce"*: on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy". Geneva: International Labour Office, 2016. (Conditions of Work and Employment Series, n. 71). Disponível em: https://www.ilo.org/global/publications/working-papers/WCMS_443267/lang--en/index.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 19. ed. São Paulo: LTr, 2020.

PASQUALE, Frank. *The black box society*: the secret algorithms that control money and information. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015.

RAMPIM, Talita; IGREJA, Rebecca Lemos. Acesso à justiça e transformação digital: um estudo sobre o Programa Justiça 4.0 e seu impacto na prestação jurisdicional. *Direito Público*, Brasília, DF, v. 19, n. 102, 2022. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v19i102.6512. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/6512. Acesso em: 30 set. 2026.

A ARQUITETURA DE FASES DO FORNECIMENTO PÓS-ESTUDO NA LEI DE PESQUISAS COM SERES HUMANOS: PROPOSTA INTERPRETATIVA À LUZ DA DIMENSÃO DE AJUSTE

Letícia de Campos Velho Martel[1030]

INTRODUÇÃO

O Brasil foi um protagonista internacional na defesa do modelo protetivo dos participantes de pesquisas envolvendo seres humanos, em especial nos ensaios clínicos, desde meados da década de 1990 até os idos de 2018. O modelo protetivo brasileiro foi incorporado nas Resoluções do Conselho Nacional de Saúde (CNS), em documentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), além de ter sido prática do sistema dos Comitês de Ética em Pesquisa e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CEP/CONEP). Um dos seus motes é combater o duplo padrão nas pesquisas clínicas, ou seja, busca proteger direitos dos participantes das pesquisas, refutando as justificações para o tratamento desigual segundo sua localização nacional, se em país central ou periférico, com ampla ou com parca cobertura sanitária[1031].

Intensa foi a voz brasileira na produção e nas revisões de documentos internacionais, como a Declaração de Bioética e Direitos Humanos da Unesco e a Declaração de Helsinque. A defesa do modelo protetivo levou, inclusive, ao distanciamento do Brasil de algumas diretrizes da Declaração de Helsinque de 2013, ano em que,

1030 Doutora em Direito Público, UERJ, com estágio de pós-doutoramento na PUC-RS. Mestra em Direito Público, UFSC. Professora PPGD/Unoesc. Advogada. A autora declara ausência de conflitos de interesses. A autora declara o uso de IA, Claude e ChatGPT, para revisão ortográfica, gramatical e de coesão do texto, bem como para a discussão dos argumentos da própria autora.

1031 MACKLIN, Ruth. **Double standards in medical research in developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

paradoxalmente, a Assembleia Geral da Associação Médica Mundial (AMM) foi sediada em Fortaleza. Dentre os elementos que nortearam a posição brasileira, estavam a oposição aos critérios amplos para o uso de placebo e a defesa do fornecimento pós-estudo como um dever dos patrocinadores.

Essa posição, contudo, sempre conviveu com linhas de pensamento concorrentes, que justificavam ensaios clínicos em bases utilitaristas, defendiam a inovação biomédica como meio de atrair investimentos estrangeiros e propunham a formação de núcleos de excelência em pesquisa clínica mediante a aceitação de padrões de proteção mais frágeis do que os então vigentes no Brasil. Em 2024, essas linhas conquistaram terreno com a aprovação da Lei nº 14.874/2024, que "dispõe sobre a pesquisa com seres humanos". Um dos tópicos do texto legal mais criticados sob a ótica do modelo protetivo é o fornecimento pós-estudo, a ponto de o Capítulo que o disciplina ser objeto da ADI nº 7.875-DF, ajuizada pela Sociedade Brasileira de Bioética (SBB) sob, dentre outros, o argumento da proibição de retrocesso social[1032].

Aí reside o tema deste estudo, o fornecimento pós-estudo aos participantes de ensaios clínicos. A questão consiste em buscar proposta interpretativa que atenda à dimensão de ajuste dworkiniana, ou seja, que imprima coerência ao novo material normativo, sem descuidar dos grupos normativos e institucionais a ele relacionados e, também, em compreender os pontos de continuidade e de ruptura com a tradição brasileira no assunto. O método, portanto, é a integridade dworkiniana em sua dimensão de ajuste[1033]. A dimensão de justificação não será objeto deste artigo, ficando reservada a estudo próprio.

Para a construção interpretativa na dimensão de ajuste, será detalhado o conceito de fornecimento pós-estudo e exposta a trajetória normativa brasileira antes da nova Lei. O Capítulo VI da Lei de Pesquisas com Seres Humanos, que rege o fornecimento pós-estudo,

1032 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.875-DF**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7374850. Acesso em: 03 ago. 2026.

1033 DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

apresenta circularidades, sobreposições, aparentes contradições e oscilações terminológicas e estruturais, bem como tensões textuais, que refletem o campo de disputa entre os defensores do modelo protetivo de fornecimento pós-estudo e os adeptos do modelo restritivo. Por isso, a dimensão de ajuste do método da integridade será aplicada ao Capítulo VI, com atenção ao material normativo como um todo, à tradição normativa brasileira e com olhar para documentos internacionais, com proposição de uma linha interpretativa que reconhece o dever legal de fornecimento pós-estudo, em uma arquitetura de fases. Na primeira fase, anterior ao ensaio clínico, é apresentado o plano de fornecimento pós-estudo, e na segunda, com subfases, é executado o programa de fornecimento pós-estudo, desde o encerramento quanto a cada participante (individual), o fechamento de cada centro, a finalização com todos os participantes, o fechamento dos dados, o registro do produto e sua disponibilização comercial, até, no caso brasileiro, e conforme a nova Lei, períodos posteriores à disponibilidade comercial.

1. FORNECIMENTO PÓS-ESTUDO: CONCEITO, INSTITUTOS AFINS E A TRADIÇÃO NORMATIVA BRASILEIRA

A Lei de Pesquisas com Seres Humanos dedicou um Capítulo à "continuidade do tratamento pós-ensaio clínico". Nada obstante o desenho normativo, em oito artigos, o fornecimento pós-estudo não foi conceituado. Dos conceitos operacionais, constam apenas o plano e o programa de fornecimento pós-estudo[1034]. O silêncio é relevante, pois, ao definir apenas os instrumentos que operacionalizam o dever (o plano, que o antecede, e o programa, que o executa), a lei deixou de

1034 "Art. 2º - Para os efeitos desta Lei, consideram-se: (...) XXXIX - plano de fornecimento pós-estudo: documento elaborado pelo patrocinador e submetido à análise ética, com a justificativa para o fornecimento ou não do medicamento experimental após o término do ensaio clínico; (...) XLIV - programa de fornecimento pós-estudo: documento elaborado pelo patrocinador e submetido à análise ética, com a descrição detalhada sobre a estratégia de fornecimento gratuito do produto experimental após o término do ensaio clínico; (...)".

fixar expressamente o conteúdo do próprio dever q. O intérprete não dispõe de um enunciado normativo que lhe diga, à partida, o que é "fornecimento pós-estudo".

Segundo a nova Lei, pode-se, inicialmente, conceituar o fornecimento pós-estudo como o dever de garantir recebimento contínuo, às expensas do patrocinador, de produto sob investigação pelos participantes do ensaio clínico individualmente considerados, sem hiato entre quatro marcos essenciais: o encerramento da participação individual, o fechamento de cada centro de pesquisa, a finalização da pesquisa como um todo, incluindo o fechamento global dos dados e a divulgação dos resultados, e o período posterior ao registro e à comercialização do produto[1035].

Ainda que existam pontos em disputa, o núcleo conceitual de fornecimento pós-estudo é distinto de dois institutos, que com ele não se confundem e não foram desenhados nem para substituí-lo, nem para amenizar deveres dos patrocinadores em relação aos participantes das pesquisas, a saber, os programas de acesso expandido e de uso compassivo, situados no ambiente da assistência em saúde[1036], por conseguinte, fora da pesquisa ou da pesquisa associada à assistência.

1035 O conceito foi inspirado no do Documento elaborado pelo grupo plural de trabalho do Multi-Regional Clinical Trials Center of Brigham and Women's Hospital and Harvard. Aqui, ele está *neutralizado,* pois foram extraídos elementos controversos. **MRCT CENTER** (Multi-Regional Clinical Trials Center of Brigham and Women's Hospital and Harvard). **Post-Trial Responsibilities: Continued Access to Investigational Medicines — Guidance Document**. Versão 1.2. Cambridge, MA: MRCT Center, 22 nov. 2017. Disponível em: https://mrctcenter.org/wp-content/uploads/2023/04/2017-12-07-Post-Trial-Responsibilities-Guidance-Document-Version-1.2-1-1.pdf. Acesso em: 03 mar. 2026.

1036 Por assistência em saúde, compreende-se "os serviços para sua promoção, proteção e recuperação", mediante métodos profiláticos, diagnósticos, curativos, reabilitadores e preventivos, além de cuidados, todos já balizados cientificamente e aprovados segundo critérios de avaliação e de vigilância sanitárias. Não se confunde com a pesquisa em saúde, embora possa a ela estar associada, tampouco com conceitos de assistencialismo ou caridade. Quanto à distinção entre o campo da assistência, da pesquisa e da pesquisa associada à assistência: MARTEL, Letícia de Campos Velho. O processo de informação nas pesquisas clínicas associadas à assistência em saúde: notas elementares. *In:* SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antônio Montilla; RUARO, Regina Linden. **Acesso à informação como dever estatal.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

As definições de Programa de Acesso Expandido e de Programa de Uso Compassivo, no Brasil, estão na Resolução da Diretoria Colegiada nº 38/2013, da Anvisa. Ambos são endereçados a pessoas que não participam nem participaram do ensaio clínico e estão no ambiente da assistência em saúde. As diferenças essenciais entre acesso expandido e uso compassivo estão no fornecimento a grupos ou a indivíduos, respectivamente, e na exigência de estar o produto pelo menos em fase III de pesquisa clínica para a hipótese de acesso expandido. Têm em comum, no Brasil, o dever de fornecimento, que recai sobre o patrocinador do ensaio clínico, além dos requisitos de adoecimento grave, debilitante ou ameaçador da vida e de ausência de alternativa terapêutica satisfatória no país[1037]. À diferença dos programas de acesso expandido e de uso compassivo, que permanecem hoje disciplinados pela Anvisa, o fornecimento pós-estudo teve um caminho regulatório diverso, como será detalhado adiante.

Retratada a distinção entre o fornecimento pós-estudo e os programas de acesso expandido e de uso compassivo, a atenção será dedicada à tradição normativa brasileira sobre o fornecimento pós-estudo.

Em 13 de junho de 1988, o CNS aprovou a Resolução nº 01/1988, que disciplinou as pesquisas em saúde, envolvendo, entre outros temas, os aspectos éticos das pesquisas em seres humanos e as fases pré-clínicas em animais não humanos. Houve menção à dignidade, aos direitos (consentimento e privacidade) e ao bem-estar dos participantes, sem que houvesse recondução a documentos internacionais (*soft law*) ou referência direta e fundante a princípios que já se encontravam consagrados à época, como autonomia, beneficência, não maleficência

1037 BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 38, de 12 de agosto de 2013**. Disponível em: https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&tipo=RDC/DC/ANVISA/MS&cod_menu=1696&cod_modulo=134. Acesso em: 03 mar. 2026, com as alterações promovidas pela RDC nº 311/2019.

e justiça[1038]. Os enunciados da Resolução não trataram do fornecimento pós-estudo.

Apesar desse primeiro documento, a Resolução CNS nº 196/1996 foi considerada o marco das pesquisas com seres humanos no Brasil. Ela instituiu o sistema CEP/CONEP e estabeleceu as diretrizes para tais pesquisas, com amparo na principiologia da bioética como parâmetro de avaliação de eticidade, e mencionou, em seu preâmbulo, documentos internacionais de Direitos Humanos e de *guidelines* para pesquisas envolvendo seres humanos, como a Declaração de Helsinque. Com isso, lançou as bases principiológicas que justificam o dever de continuidade do cuidado com o participante da pesquisa. Entretanto, ela não regulou especificamente o fornecimento pós-estudo, apenas requereu que os benefícios resultantes do projeto fossem assegurados aos participantes da pesquisa "(...) seja em termos de retorno social, acesso aos procedimentos, produtos ou agentes da pesquisa"[1039].

A Resolução CNS nº 251/1997, ao disciplinar a pesquisa com novos fármacos, medicamentos, vacinas e testes diagnósticos, complementou, na área específica, a Resolução CNS nº 196/1996. No item IV.1, alínea "m", da Resolução CNS nº 251/1997, constou a exigência de que o protocolo de pesquisa assegurasse, "por parte do patrocinador ou, na sua inexistência, por parte da instituição, pesquisador ou promotor, acesso ao medicamento em teste, caso se comprove sua superioridade em relação ao tratamento convencional"[1040]. O critério

1038 BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 01, de 13 de junho de 1988**. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/1988/resolucao-no-001.pdf/view. Acesso em: 21 set. 2026. Quanto aos princípios, BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James F. **Principles of biomedical ethics**. New York: Oxford University Press, 1979.

1039 "III.3 - A pesquisa em qualquer área do conhecimento, envolvendo seres humanos deverá observar as seguintes exigências: (...) p) assegurar aos sujeitos da pesquisa os benefícios resultantes do projeto, seja em termos de retorno social, acesso aos procedimentos, produtos ou agentes da pesquisa; (...)". BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996**. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/1996/resolucao-no-196.pdf/view. Acesso em: 05 mar. 2026.

1040 BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 251, de 7 de agosto de 1997**. Disponível em:

adotado foi a superioridade terapêutica, muito embora ainda não se pudesse falar em um plano e em um programa de fornecimento pós-estudo decorrentes das resoluções ora comentadas.

A Resolução CNS nº 466/2012 revogou a Resolução CNS nº 196/1996 e a substituiu, consolidando a tradição protetiva. Entre outros pontos, especificou o fornecimento pós-estudo, ao assegurar a todos os participantes acesso gratuito e por tempo indeterminado aos melhores métodos profiláticos, diagnósticos e terapêuticos que se demonstrassem eficazes, às expensas do patrocinador. Ademais, garantiu a continuidade escalonada no fornecimento pós-estudo, prevendo que ele deve ocorrer também no intervalo entre o término da participação individual e o do estudo[1041]. Nesse engendramento, além dos melhores métodos, foi garantido o fornecimento por tempo indeterminado e sem hiatos entre o encerramento da participação individual e a finalização do estudo, o que enfatiza uma arquitetura de fases que evita lapsos de fornecimento do produto ao participante.

Em 2013, a Anvisa editou a RDC nº 38, regulamentadora dos programas de acesso expandido, uso compassivo e fornecimento de medicamento pós-estudo. Quanto ao último, a tônica foi semelhante à da Resolução CNS nº 466/2012, com a proteção de fornecimento em fases, sob responsabilidade do patrocinador. O prazo não foi fixado, mas o fornecimento foi condicionado a critério médico de riscos e benefícios, e as responsabilidades dos patrocinadores e dos médicos responsáveis foram delimitadas (arts. 18 e 19).

---

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1997/res0251_07_08_1997.html. Acesso em: 05 mar. 2026.

1041 "III.3 – (...) d) assegurar a todos os participantes ao final do estudo, por parte do patrocinador, acesso gratuito e por tempo indeterminado, aos melhores métodos profiláticos, diagnósticos e terapêuticos que se demonstraram eficazes: d.1) o acesso também será garantido no intervalo entre o término da participação individual e o final do estudo, podendo, nesse caso, esta garantia ser dada por meio de estudo de extensão, de acordo com análise devidamente justificada do médico assistente do participante". BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012**. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2012/resolucao-no-466.pdf. Acesso em: 05 mar. 2026.

Consoante a RDC nº 38/2013, a Anvisa conferiria a anuência para o início do programa de fornecimento pós-estudo (art. 4º) e o monitoraria, mediante relatórios anuais e finais sob responsabilidade do patrocinador ou de sua organização representativa (ORP, art. 17). A Anvisa também receberia comunicações de alterações no programa e poderia solicitar quaisquer informações adicionais a respeito (arts. 20 e 23). As hipóteses de finalização precoce das pesquisas foram também abrangidas. Sobretudo, e à diferença das resoluções do CNS, o art. 24 da RDC nº 38/2013 estabeleceu que o descumprimento dos seus termos constituiria infração sanitária nos moldes da Lei nº 6.437/1977[1042].

A redação original da RDC nº 38/2013 foi alterada pela RDC nº 311/2019, que remeteu o fornecimento pós-estudo às resoluções do CNS e revogou a regulação substantiva própria da Anvisa na matéria. O ponto pode levar a crer que, desde então, e até a entrada em vigor da Lei de Pesquisas com Seres Humanos, o fornecimento pós-estudo havia migrado, na prática regulatória, do âmbito da Anvisa para o do sistema CEP/CONEP.

Contudo, apenas os arts. 6º, 15 e 18, § 2º, da RDC nº 38/2013 sofreram modificações com a RDC nº 311/2019. As responsabilidades do patrocinador e do médico responsável, assim como os aspectos procedimentais da execução dos programas de fornecimento pós-estudo, seguiram com a Anvisa. Então, o que se pode dizer é que os elementos para o fornecimento pós-estudo, melhor método e duração segundo a necessidade do participante, ficaram disciplinados pelas resoluções do CNS, ao passo que a execução de cada programa, pela Anvisa.

Mesmo com a revogação e a alteração de alguns dispositivos da RDC nº 38/2013 em 2019, e ainda depois da aprovação da nova Lei de Pesquisas com Seres Humanos, os relatórios anuais da Coordenação de Pesquisa Clínica em Medicamentos e Produtos Biológicos (Copec), da Segunda Diretoria da Anvisa, mencionam as resoluções do CNS e, em 2025, a nova lei e o Decreto que a regulamenta, mas seguem

1042 BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 38/2013**.

definindo o programa de fornecimento pós-estudo segundo a redação revogada da RDC nº 38/2013[1043]. Nos relatórios da Copec, encontram-se os elementos gerais do andamento e do monitoramento dos programas de fornecimento de medicamentos pós-estudo, inclusive as intercorrências[1044].

Até o momento, tem-se que o caminho normativo do CNS e da Anvisa e as manifestações da CONEP demonstram a tradição protetiva, que é também ilustrada em várias participações brasileiras no cenário internacional, pois, na primeira década dos anos 2000, o país exercia protagonismo na defesa de demandas do sul global no tema das pesquisas clínicas. Foi emblemática a atuação brasileira em prol da formulação, na Declaração de Helsinque, de regras mais estreitas para o uso do placebo e para a definição do dever de fornecimento pós-estudo, em substituição a uma mera recomendação aos patrocinadores. Em outubro de 2013, a Associação Médica Mundial reuniu sua Assembleia Geral em Fortaleza para aprovar nova versão da Declaração, que manteve a flexibilização do uso de placebo e assumiu posição apenas recomendatória quanto ao fornecimento pós-estudo, diversamente do pleiteado por diversas entidades brasileiras[1045]. Quanto ao dever de fornecimento pós-estudo, o Brasil deixou de seguir as diretrizes de Helsinque de 2013 e a normativa interna do modelo protetivo foi mantida, assegurando aos participantes acesso gratuito e por tempo indeterminado aos melhores métodos terapêuticos que se demonstrassem eficazes.

1043 No relatório referente ao ano de 2025, há informação de que a RDC nº 38/2013 está em processo de revisão.

1044 Os relatórios anuais da Copec estão disponíveis em: Relatórios anuais

1045 A 64ª Assembleia Geral da AMM aconteceu entre 16 e 19 de outubro de 2013, em Fortaleza. Resultou na aprovação da sétima versão da Declaração de Helsinque. Quanto ao fornecimento pós-estudo, o texto da versão anterior (2008) previa que os participantes teriam direito de usufruir dos benefícios do estudo. Para a versão de 2013, adeptos do modelo protetivo defendiam a inclusão de um dever de fornecimento pelos patrocinadores, mas o enunciado aprovado foi de recomendação destinada aos patrocinadores, pesquisadores e países anfitriões. O texto de 2024 da Declaração, vigente, assegura o dever de fornecimento. Para as versões da Declaração de Helsinque, acessar: https://www.wma.net/what-we-do/medical-ethics/declaration-of-helsinki/

Em 2017, o CNS editou a Resolução nº 563, que regulamentou o fornecimento pós-estudo nas hipóteses de doenças ultrarraras. Apesar do seu recorte estreito, a Resolução delineou um sistema escalonado e com prazo para finalização, cinco anos contados do registro na Anvisa ou, para os medicamentos, cinco anos "a partir da definição do preço em reais na Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED)". Em seu artigo final, a Resolução realçou que, para todos os demais participantes de pesquisas, seguia assegurado "(...) o acesso gratuito e por tempo indeterminado, por parte do patrocinador, aos melhores métodos profiláticos, diagnósticos e terapêuticos que se demonstraram eficazes" [1046]. Nos relatórios da Copec, os prazos da Resolução CNS nº 563/2017 são referidos.

Em 2021, o Ofício Circular nº 1/2021/CONEP/SECNS/MS reafirmou os termos da Resolução CNS nº 466/2012 a respeito do fornecimento pós-estudo e as suas distinções quanto aos programas de acesso expandido e de uso compassivo, desenhando as atribuições do sistema CEP/CONEP e da Anvisa em cada um deles[1047].

A trajetória do modelo protetivo dos participantes de pesquisa quanto ao fornecimento pós-estudo expressou-se nos documentos acima analisados. Política e academicamente robusto, ele foi também de extrema relevância para a consolidação das diretrizes éticas das mais diversas pesquisas com seres humanos no país, do sistema CEP/CONEP e da análise prévia dos protocolos de pesquisa. Seu papel é ímpar e merece reconhecimento. Há, entretanto, assimetrias que não podem ser deixadas de lado. A primeira é de ordem formal: até o advento da Lei nº 14.874/2024, o dever de fornecimento pós-estudo não estava previsto em lei em sentido estrito, assentando-se

1046 BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 563, de 10 de novembro de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2017/resolucao-no-563.pdf/view. Acesso em: 10 mar. 2026.

1047 BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. **Ofício-Circular nº 1/2021/CONEP/SECNS/MS**. Disponível em: https://abracro.org.br/wp-content/uploads/2021/03/OF%C3%8DCIO-CIRCULAR-N%C2%BA-12021CONEP-CNS-Programas_de_uso_compassivo_e_acesso_expandido.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026

exclusivamente em normas infralegais, cujos enunciados guardavam vagueza. Ademais, ao passo que as resoluções do CNS fixaram exigências fortes (melhores métodos e fornecimento por tempo indeterminado), não previram mecanismos próprios de verificação do fornecimento pós-estudo quando do acompanhamento das pesquisas, nem sanções para os casos de descumprimento. A RDC nº 38/2013, por sua vez, instituiu anuência, monitoramento e sanção sanitária, mas, desde 2019, sem critérios substantivos próprios. Tampouco os sistemas de informação, o Sisnep e, depois, a Plataforma Brasil, e os relatórios da Anvisa asseguraram publicidade e transparência suficientes para permitir o controle externo do fornecimento pós-estudo. O modelo protetivo esteve, portanto, normativamente afirmado, mas sua efetividade dependia da articulação entre órgãos de competências distintas e não pode ser inferida apenas dos textos normativos. Em que medida essa proteção se concretizou é questão que foge ao escopo deste estudo e que, à falta de dados públicos pormenorizados, é de difícil enfrentamento. As assimetrias apontadas, contudo, não podem ser ignoradas ao se avaliar o fornecimento pós-estudo na nova Lei de Pesquisas com Seres Humanos.

2. FORNECIMENTO PÓS-ESTUDO NA LEI DE PESQUISAS COM SERES HUMANOS: PROPOSTA À LUZ DA DIMENSÃO DE AJUSTE

O projeto que originou a Lei de Pesquisas com Seres Humanos teve longa tramitação, de quase uma década. Permeada por debates intensos, a disputa reuniu, de um lado, a indústria farmacêutica, com destaque para a Interfarma, que assinou, junto a outras vinte e duas entidades da área de saúde, manifesto solicitando aprovação célere do projeto, e para a Aliança Pesquisa Clínica Brasil, que sustentava a necessidade de um marco regulatório capaz de atrair investimentos internacionais e posicionar o Brasil entre os dez maiores polos mundiais de pesquisa clínica. De outro lado, mobilizaram-se o sistema CEP/CONEP, a Fiocruz, a SBB, o CFM e a Associação Brasileira de Saúde

Coletiva, entre outras entidades reunidas sob a Frente pela Vida, para as quais o projeto representava um "retrocesso sem precedentes". Aprovado, o texto seguiu para sanção, seu veto parcial foi derrubado, e foi promulgada a Lei nº 14.874/2024[1048].

Como visto, a Lei de Pesquisas com Seres Humanos foi acusada, por vozes autorizadas do campo da bioética, de romper com a tradição protetiva e representar um retrocesso social. Dirceu Greco, um dos nomes mais respeitados na defesa do modelo protetivo brasileiro, já havia qualificado o projeto de Lei como fruto de tradução malfeita[1049]. Centros de pesquisa relevantes subscreveram a ideia de que o PL 200/2015 seria um "desserviço à sociedade brasileira"[1050], e pesquisadores asseveraram que a nova Lei corporificaria "a ética sacrificada pelo lucro"[1051].

Escapa ao objetivo deste artigo o levantamento documental das disputas e dos interesses subjacentes à tramitação dos projetos que

1048 No tema: BARROS, Mauro Almeida de. **A Lei 14.874/2024 e o fornecimento de medicamento experimental pós-estudo em ensaio clínico**. Orientadora: Márcia Santana Fernandes. 2025. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica) — Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/300381. Acesso em: 01 ago. 2026. Diversos outros documentos foram consultados em fonte direta, mas aqui não figuram em função da limitação em número de palavras.

1049 Em suas palavras: "De onde veio o texto proposto do PL 200? Ao ler com cuidado notei que o texto me era muito familiar. Na verdade, o PL foi praticamente traduzido das diretrizes de Boas Práticas Clínicas - GCP (*Good Clinical Practice*), normas operacionais, não normas éticas, estabelecidas em 1996 para harmonizar projetos multicêntricos realizados nos EUA, Europa Ocidental e Japão. (...) Só que traduziram de forma equivocada alguns tópicos". Disponível em: https://cremesp.org.br/?siteAcao=Jornal&id=2091

1050 ENSP/Fiocruz. **PL nº 200/2015: um desserviço à sociedade brasileira**. ENSP, Rio de Janeiro, 10 jul. 2015. Disponível em: https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/38087. Acesso em: 12 mar. 2026.

1051 PALÁCIOS, Marisa; REGO, Sergio. A proposta de regulamentação ética da pesquisa clínica apresentada ao Senado Brasileiro não interessa aos participantes de pesquisa. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 8, p. 1583-1585, ago. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010815. HELLMANN, Fernando; GUEDERT, Jucélia Maria. A crise ética da pesquisa clínica no Brasil: Lei n. 14.874/2024 e as flexibilizações das normativas brasileiras de proteção dos participantes. Interface (Botucatu), v. 28, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/rxKWmZyF3RVh4hBZCLtCvxN/?lang=pt. Acesso em: 01 ago. 2026.

resultaram na Lei de Pesquisas com Seres Humanos. Importa, aqui, reconhecer a força do campo de embates e manter viva a noção de que as diferenças de concepções políticas, econômicas, sociais e jurídicas traduzem interesses por vezes irreconciliáveis e que estão além do ambiente nacional, pois envolvem atores de pesquisas clínicas multicêntricas e transnacionais, a par de exporem as fissuras nas relações entre sul e norte globais.

Feitas essas considerações, que apenas situam a conflitividade da história legislativa da Lei de Pesquisas com Seres Humanos, passa-se ao exame do seu Capítulo VI, composto pelos arts. 30 a 37, intitulado "Da continuidade do tratamento pós-ensaio clínico".

A terminologia empregada no Capítulo é oscilante, a redação, em vários aspectos, carece de precisão técnica e a estrutura não atende ao que se esperaria da disciplina de assunto tão sensível. Nesse quadro, exigências recaem sobre o intérprete, que está à frente de um bloco normativo que soa remendado. Assim, uma das primeiras tarefas seria a delimitação do que evitar. Para isso, tomam-se de empréstimo, para o plano legal, dois modos de interpretação constitucional rechaçados por Tribe e Dorf, o hiperintegrado e o desintegrado[1052].

Por um prisma, a leitura desintegrada representa a atomização, o isolamento de cada enunciado normativo, alienando a relação entre os artigos do Capítulo e a lei como um todo, seus princípios subjacentes e outros enunciados correlatos, fundamentalmente os de índole constitucional, além do alheamento em face do contexto fático a que os dispositivos são direcionados. Em uma interpretação desintegrada, por exemplo, poder-se-ia sustentar que o *caput* do art. 30, ao expressar que, antes do início de um ensaio clínico, o plano de fornecimento pós-estudo justificará a necessidade ou não de fornecimento, deixaria ao alvedrio dos proponentes justificar, com margem de apreciação ampla, a desnecessidade de fornecimento pós-estudo. A partir daí, haveria discricionariedade dos proponentes, o

1052 TRIBE, Laurence H.; DORF, Michael C. **On Reading the Constitution**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

que influenciaria enormemente a interpretação de outros enunciados do mesmo Capítulo.

Por outro prisma, a leitura hiperintegrada unifica excessivamente um conjunto normativo, como se ele fosse um sistema sem tensões internas nem contradições históricas, forçando uma coerência artificial ou, até mesmo, moldada pela tendência do intérprete. Seria o caso, por exemplo, de tomar os arts. 31 e 34 da Lei de Pesquisas com Seres Humanos, os quais asseguram, sob responsabilidade do patrocinador, que o fornecimento pós-estudo ocorrerá sempre que o produto se mostre a melhor terapêutica e a relação risco-benefício for mais favorável em comparação com os demais tratamentos disponíveis, e aliá-los a alguns princípios constitucionais e à tradição protetiva brasileira para sustentar que ela permaneceu intocada, ainda que outros enunciados normativos indiquem restrições relevantes e espaços típicos do modelo restritivo.

Excluídos os dois modos de não ler um conjunto normativo, que, nas singelas ilustrações referidas, seriam favoráveis ao modelo restritivo e ao modelo protetivo, respectivamente, resta investigar os enunciados normativos e buscar uma leitura coerente, sob sua melhor luz, tudo considerado, do fornecimento pós-estudo na Lei de Pesquisas com Seres Humanos, isto é, buscando a dimensão de ajuste.

A dimensão de ajuste constitui o momento inicial da interpretação exigida pela integridade em Dworkin, antecedendo, ao menos analiticamente, a dimensão de justificação. Tratando-se de lei nova, ainda desprovida de prática consolidada, o ajuste se dá, em primeiro lugar, com o próprio texto normativo, que deve ser lido de modo coerente. Isso não significa, contudo, que a interpretação se feche no texto: também entram no teste a Constituição e os princípios do sistema, aos quais a lei deve se ajustar, bem como a prática jurídica anterior, composta por precedentes, leis correlatas e instituições, naquilo em que for compatível com a nova disciplina legal. Descartam-se, assim, as leituras que não expliquem partes substanciais do texto, que se mostrem incompatíveis com a Constituição e os princípios do sistema ou que não se integrem à prática jurídica ainda pertinente, e,

entre as interpretações que sobrevivem a esse filtro, deve prevalecer aquela que apresente o direito sob sua melhor luz, já em sede de justificação[1053].

Nesse rumo, será proposta leitura do Capítulo VI da Lei de Pesquisas com Seres Humanos em uma *arquitetura de fases*, que comporta a primeira fase, pré-ensaio clínico, na qual o plano de fornecimento pós-estudo é submetido à revisão pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), e, havendo necessidade de fornecimento, é estabelecido o dever de formulação do programa de fornecimento pós-estudo. A execução do programa caracteriza a segunda fase, formada por subfases, que se iniciam durante o ensaio clínico, com fornecimento pós-estudo para cada participante, na medida em que sua participação individual seja encerrada, ou para grupos de participantes, no fechamento de cada centro de pesquisa, se multicêntrico, até a finalização do último centro, bem como durante a etapa de consolidação dos dados e divulgação dos resultados, e perduram após os pedidos de registros sanitários e ampla comercialização, segundo as situações taxativas de interrupção previstas na nova Lei.

A crítica de que a Lei seria uma tradução malfeita ofereceu, ela própria, a chave de leitura: se traduzida, de quais documentos, e como são lidos? A pergunta conduziu ao *guidance* do MRCT Center e à versão vigente da Declaração de Helsinque, nos quais a aparente desordem do Capítulo VI se revelou uma lógica conhecida. Nenhum dos dois vincula o intérprete brasileiro. Ambos, porém, tornaram visível a *arquitetura de fases* que o material normativo nacional já continha.

Inicia-se pela dicção do art. 30 da Lei de Pesquisas com Seres Humanos, que exige a submissão do plano de acesso pós-estudo com a "apresentação e a justificativa da necessidade ou não de fornecimento gratuito do medicamento experimental após o término do ensaio

1053 Cf. DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

clínico aos participantes que dele necessitarem" para avaliação pelo CEP[1054]. Nitidamente, é etapa pré-ensaio clínico.

O texto apresenta uma circularidade, pois a justificação da necessidade ou não a quem necessitar pode permitir a interpretação de que, mesmo havendo participante que necessite, poderá ser amplamente justificado o não fornecimento. Porém, essa leitura desintegrada não se sustenta. Tanto o art. 31, § 2º, quanto o art. 34, §1º, barram a possibilidade de um plano fundado em larga e flexível margem de justificação de não fornecimento, pois estabelecem o *dever* de fornecimento, pelo patrocinador, *sempre* que o produto for considerado a melhor terapêutica ou tratamento para a condição clínica do participante e apresentar relação risco-benefício mais favorável em comparação com as demais opções. A linguagem é cogente e estabelece o *dever* de fornecimento segundo dois elementos conhecidos e enraizados: a melhor terapêutica e a relação risco-benefício. O planejamento e a avaliação da necessidade estipulados no art. 30 hão de ser lidos em coerência com esses enunciados, como antecipação dos elementos que formam o dever, não como válvula de escape. Adianta-se que serão usados três termos: (a) *elementos,* que formam o dever, a melhor terapêutica e o equacionamento riscos-benefícios; (b) *critérios,* para avaliação interdependente da intensidade da justificação do dever (art. 32); (c) *situações,* hipóteses taxativas de interrupção ou cessação do dever (art. 33).

O *caput* do art. 30 comporta solução simples: o plano de fornecimento é anterior ao início do ensaio clínico e será avaliado pelo CEP. Seu conteúdo deverá justificar a necessidade ou não de fornecimento pós-estudo, a qual, se presente, requererá a formulação do programa de fornecimento, que garantirá "o recebimento do tratamento experimental após o término do ensaio clínico" (art. 30, § 2º).

A identificação das hipóteses em que a desnecessidade será apontada no plano de fornecimento pós-estudo não é difícil de figurar.

1054 O termo empregado no artigo legal é "acesso", conquanto o conceito estipulado no art. 2º, XXXIX, seja "plano de fornecimento pós-estudo".

Há intervenções cuja aplicação se esgota em ato único e cujo benefício, se houver, não depende de manutenção contínua do produto sob investigação. Pense-se no teste de um novo curativo com princípio ativo para queimaduras graves, com função que termina na cicatrização, no teste de um novo material para sutura em cirurgia cardíaca de grande porte, com uso que se encerra no próprio ato cirúrgico, ou no teste de fármaco de dose única para tratamento de infecção bacteriana, ou, ainda, em uma vacina de dose única. Em nenhum desses casos há o que fornecer, porquanto a intervenção não é de uso contínuo nem prolongado e a ausência de necessidade decorre da natureza do objeto de pesquisa, verificável e justificável perante o CEP, não de uma escolha do patrocinador.

O fornecimento pós-estudo *pode* se mostrar desnecessário nos casos em que os riscos sejam excessivos diante dos benefícios ou existam intercorrências que levem à suspensão do ensaio clínico ou a seu término prematuro por questões de segurança. Também *pode* ser desnecessário para alguns tipos de ensaio, como os de não inferioridade (testar se uma intervenção não é pior que a estabelecida dentro de uma determinada margem) ou aqueles com participantes sadios.

Os termos do art. 30 são *medicamento* e *tratamento* experimentais, mas o art. 37 estende o dever de fornecimento, no que couber, aos "(...) produtos e dispositivos médicos e aos produtos de terapias avançadas experimentais, objeto de ensaio clínico". No assunto, sutis opções terminológicas são carregadas de significado e de impactos na disputa entre as linhas restritivas e as protetivas, de modo que não apenas a ampliação expressa no art. 37 é relevante, como também é o emprego da expressão "produto sob investigação" pelo art. 31 do Decreto nº 12.651/2025, que iniciou a regulamentação do texto legal. O conceito de "produto sob investigação" é mais amplo e auxilia na solução de assuntos controvertidos, como o dever de fornecimento aos

participantes de grupo controle que tenham feito uso de comparador ativo ou de placebo, incluindo todos como seus destinatários[1055].

No art. 32, estão dispostos quatro critérios de aferição da necessidade de fornecimento, os quais, em um olhar, poderiam tornar muito elástica a justificação no plano de fornecimento, permitindo, por exemplo, a negação da necessidade para doença de média gravidade ou simplesmente por haver alternativas satisfatórias ao participante na localidade em que vive. Entretanto, os arts. 31, §2º, e 34, §§ 1º e 2º, obstam a interpretação flexibilizadora, dadas a ênfase e a imperatividade de seus termos ao instituir o dever de fornecimento *sempre* que o produto for considerado a melhor terapêutica e os benefícios superarem os riscos.

Resta, então, indagar como atuam os critérios do art. 32. Uma leitura que lhes oferece utilidade e coerência é inspirada nos estudos do MRCT Center, a de que são critérios interdependentes de avaliação, aplicáveis nas duas fases, pré-ensaio e execução do programa. Na segunda fase, funcionam em dois níveis, no de cada participante e no da pesquisa.

Lidos como interdependentes e de modo não binário (necessidade/desnecessidade; presença/ausência do dever), eles não formam uma lista de quesitos isolados, mas critérios que tornam a justificação do dever mais intensa e exigem maior ônus argumentativo para desonerar o devedor, em lógica similar à adotada pelo MRCT

1055 O ponto controvertido é sobre se os participantes que receberam placebo ou comparador ativo deverão ser incluídos no fornecimento pós-estudo. A Lei assim define produto sob investigação: "**Art. 2º** - (...) XLIII - produto sob investigação: medicamento experimental, placebo, comparador ativo ou qualquer outro produto utilizado no ensaio clínico; (...)". O Decreto enuncia: "**Art. 31.** O patrocinador, após o término do ensaio clínico, deverá garantir aos participantes da pesquisa o fornecimento gratuito **do produto sob investigação** sempre que este for considerado pelo pesquisador responsável como a melhor alternativa terapêutica para a condição clínica do participante, com base em evidências disponíveis e em avaliação favorável da relação risco-benefício, nos termos do disposto no art. 30 da Lei nº 14.874, de 28 de maio de 2024 (...)".

Center, cuja parecença com os termos da Lei de Pesquisa com Seres Humanos é expressiva[1056].

Exemplificativamente, quanto mais grave a doença e maior sua ameaça à continuidade da vida, mais intensamente o dever de fornecimento se justifica e maior o ônus argumentativo de quem pretenda afastá-lo. Quanto mais escassas as alternativas terapêuticas satisfatórias disponíveis na localidade do participante, também. Ou, em estudos de não inferioridade, se inacessível alternativa ao participante, justificada estará a necessidade. Ou, ainda, diante de doença ameaçadora da vida e sem intervenção efetiva estabelecida, maiores os riscos aceitáveis. E quanto mais a evidência de benefício superar a de risco, mais o dever se fortalece.

Na fase pré-ensaio, os critérios são mapeados no plano de fornecimento e dão norte à elaboração do programa. Na execução do programa, funcionam prioritariamente no nível de cada participante, na intensidade da justificação do dever. No nível da pesquisa, operam mais como barreira, por exemplo, riscos inaceitáveis ou questões de segurança. Desse modo, o fornecimento pós-estudo passa a exigir avaliações concretas, ora no nível da pesquisa como um todo, ora no do participante individualmente considerado. Os elementos centrais para o fornecimento são a melhor terapêutica e a relação risco-benefício, que serão avaliados para cada participante. Aqui, os critérios empregados na apresentação do plano de fornecimento pós-estudo e na formulação do respectivo programa, à luz do art. 32, regulam a intensidade da justificação do dever de fornecimento em concretude e o ônus argumentativo de não fornecimento.

Até o momento, percebe-se que o art. 30 é aplicável à fase pré-ensaio. Na fase de execução do programa, entram em cena os arts. 31, 33, 34, 35 e 36[1057]. Os critérios interdependentes do art. 32 atravessam as duas fases e o art. 37, também. Porém, o encadeamento dos artigos

1056 MRCT CENTER. **Post-Trial Responsibilities: Continued Access to Investigational Medicines: Guidance Document**. *Cit.*

1057 O art. 36 remete ao regulamento o uso do medicamento no programa, sem autorizar novas situações de interrupção

do Capítulo VI é de difícil compreensão, tanto mais quando se tem em conta o curso de um ensaio clínico. Diante disso, propõe-se uma ordem de leitura, que, sem violar ou corromper o texto normativo, conjuga artigos que tratam das mesmas fases, em uma lógica já reconhecida, nacional e internacionalmente.

Parte-se, portanto, do art. 34, que delineia a responsabilidade do pesquisador quanto à solicitação, ao patrocinador, do início da consecução do programa de fornecimento pós-estudo *ao término da participação individual*, assim como reafirma o dever de fornecimento pelo patrocinador (também enunciado no art. 31, § 4º). A solicitação pelo pesquisador não está atrelada ao término do ensaio clínico, justamente porque o início do fornecimento pós-estudo é assegurado em momento bastante anterior, com o primeiro encerramento de uma participação individual (art. 34, § 2º, c/c 31, § 3º)[1058]. O art. 34 exige, também, que a importação e a dispensação do *produto* sejam autorizadas pela autoridade sanitária, ou seja, a atuação da Anvisa para que o programa seja iniciado segue presente. Assim, é importante que o art. 34 esteja funcionalmente à frente do art. 31, não depois. A autorização sanitária que condiciona o início do fornecimento (art. 34, §3º, c/c art. 30, §3º) precisa ser solicitada "em tempo hábil", e aprovação regulatória não se obtém de imediato. Se o acionamento do art. 34 esperasse a avaliação do art. 31, prevista para o término do ensaio, o participante ficaria num hiato entre o término da sua participação, a avaliação e a liberação regulatória efetiva do fornecimento[1059].

O art. 31 entra em ação após o término do ensaio clínico, o que, sustenta-se aqui, dar-se-á com o fechamento de cada centro em que ocorre[1060]. Nesse momento, acontecerá a confirmação individual,

1058 A expressão utilizada no art. 34 §§ 2º e 3º é programa de acesso pós-estudo, embora o conceito exposto no art. 2º, XLIV seja de programa de fornecimento pós-estudo.

1059 Para a compreensão da linha do tempo e os momentos de encerramento, é relevante a obra MRCT CENTER. **Post-Trial Responsibilities: Continued Access to Investigational Medicines**: **Guidance Document**.

1060 Poder-se-ia dizer que o término apenas acontece com o fechamento de todos os centros, ou com o encerramento da pesquisa como um todo. No entanto, o art. 31 se refere ao pesquisador e ao participante, considerando o término da participação

feita pelo pesquisador com cada participante, da necessidade do fornecimento pós-estudo. Os critérios do art. 32 são levados em consideração, como disposto no plano e no programa. Entretanto, os elementos determinantes para consubstanciar o dever de fornecimento são a melhor terapêutica para a condição clínica do participante e a relação risco-benefício mais favorável em comparação com os demais tratamentos disponíveis. Aqui, a avaliação é concreta e individualizada, e, se presentes os elementos, o participante migrará automaticamente para o programa de fornecimento pós-estudo.

Lançado o desenho da *arquitetura de fases,* com a fase pré-ensaio e a de execução do programa, que requer autorização sanitária e se inicia, propriamente, com o término de uma participação individual, resta verificar as situações que permitem interromper ou finalizar a segunda fase.

A Lei de Pesquisas com Seres Humanos estabelece as situações de interrupção do fornecimento pós-estudo e exprime a mudança mais sensível, quiçá a mais combatida, em relação ao modelo anterior, que não contava com rol de limitações. Salienta-se que o *caput* do art. 33 confina a interrupção do fornecimento apenas às situações listadas em seus sete incisos. Para cada situação, é exigida a submissão de justificativa ao CEP correspondente, ausente dispensa do crivo revisor. Como cada inciso manifesta a interrupção de um dever, ao qual corresponde um direito ou fundamental ou, se negocial, intensamente protegido, há base para a interpretação restritiva.

A despeito das críticas, a importância do art. 33 não deveria ser subestimada. Positivar, em lei formal, um rol fechado de situações de interrupção, várias de conteúdo plausível e dificilmente contestável, como a decisão do próprio participante, a cura da doença, a ausência de benefício e a ocorrência de reação adversa grave, confere um patamar de segurança jurídica que a indeterminação da tradição regulatória anterior não oferecia. Onde não havia parâmetros legais

individual. Assim, a leitura mais adequada e que impede o hiato de fornecimento é aquela que o interpreta como o fechamento de cada centro.

expressos, agora há um catálogo determinado, sujeito a controle pelo CEP e à interpretação restritiva.

No entanto, os incisos II e V, com as expressões "alternativa terapêutica satisfatória" e "impossibilidade de obtenção ou de fabricação", poderiam ser explorados para justificar a cessação do fornecimento pós-estudo diante de qualquer produto alternativo razoável ou de pequenos e usuais entraves na obtenção e fabricação do produto. Ou seja, para motivar interrupções que não atendem a nenhuma necessidade genuína do sistema, apenas conveniência de quem titulariza o dever.

Novamente, a interpretação conjugada dos enunciados normativos há de estar presente. Ora, se os elementos para o dever de fornecimento estão na melhor terapêutica e no equacionamento de riscos e benefícios, assim como se a intensidade da justificação do dever está no plano e no programa de fornecimento pós-estudo à luz do art. 32, a leitura de "alternativa satisfatória" deve partir daí. Por conseguinte, a partir da melhor terapêutica, somente algumas alternativas serão satisfatórias, aquelas superiores ou, pelo menos, as equivalentes. O programa de fornecimento pós-estudo não está situado na assistência típica em saúde, mas na pesquisa associada à assistência. Nela, nem mesmo para os grupos controle as alternativas menos eficazes são aceitas sem critério, pois sua continuidade é condicionada à avaliação quando se constata a superioridade significativa da intervenção experimental (art. 3º, parágrafo único, III, art. 22 da Lei nº 14.874/2024). Se nem mesmo o grupo controle pode estar sujeito a intervenções ou produtos de menor eficácia quando constatada a superioridade significativa do experimental, que dirá dos participantes da pesquisa em programa de fornecimento pós-estudo.

Salienta-se que a dicção completa do inciso II menciona "introdução de alternativa terapêutica satisfatória" lado a lado à cura da doença ou agravo. É dizer, há acesso, pelo participante da pesquisa, à alternativa terapêutica satisfatória. A palavra *introdução* significa ou que tal alternativa não estava acessível ao participante ou que em seu tratamento não figurava (possivelmente uma inovação). Em assim

sendo, a leitura do inciso II, parte final, é necessariamente restritiva, já que não se pode oferecer alternativa ao participante que não seria aceitável sequer no grupo controle com comparador ativo.

Ainda que o art. 32 mencione "disponibilidade de alternativas terapêuticas satisfatórias", a interpretação proposta é de possibilidade de acesso pelo participante especificamente considerado. Ilustrativamente, se uma nova droga passa a estar disponível no mercado e é concebida como alternativa satisfatória, da simples disponibilidade não decorre justificação de interrupção de fornecimento pós-estudo, é necessário que exista acesso (recebimento) pelo participante, na localidade em que se encontra (art. 33, VII, c/c art. 32). A ideia está presente, também, no art. 30, § 2º, ao referir que o programa deve garantir o *recebimento* pelo participante e no art. 35, que trata da transição do participante para outros serviços (arts. 30, § 2º c/c 35).

Quanto à impossibilidade de obtenção ou de fabricação do medicamento experimental, o próprio texto já carrega limitações, que excluem falta de planejamento ou alegações forjadas para interromper o dever. A impossibilidade há de se dar por razões técnicas ou de segurança e, mesmo assim, o patrocinador deverá fornecer alternativa terapêutica equivalente ou superior existente no mercado.

Os incisos VII e VI representam os pontos mais delicados do art. 33, e os que mais nitidamente modificam o modelo protetivo anterior, que assegurava fornecimento por tempo indeterminado sob a Resolução CNS nº 466/2012. Quanto ao inciso VII, a disponibilidade do medicamento experimental na rede pública de saúde pressupõe, como regra geral, prévia incorporação pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec), ressalvada a possibilidade excepcional de incorporação autônoma por estados ou municípios, bem como as etapas de aquisição e de distribuição. A interrupção com base nesse inciso não pode ser invocada pelo patrocinador pela mera alegação de disponibilidade, ou fornecimento, a não participantes da pesquisa, de produtos não incorporados ao SUS por decisões judiciais. Ele exige a comprovação de incorporação formal, federal ou, excepcionalmente, subnacional, ao sistema

público e de disponibilidade. Mais uma vez, é preciso mencionar que a disponibilidade significa o *efetivo acesso (recebimento) pelo participante*, não a mera incorporação ao sistema de saúde. A transição do programa de fornecimento para o sistema de saúde, ou para o seguro saúde, há de ser planejada e criteriosa, para que não existam hiatos de tratamento (art. 35, § 1º). A leitura é tonificada pela dicção do art. 30, § 2º, que determina que o programa deve "garantir o recebimento do tratamento experimental", ou seja, para que ele finde, é necessária a transição para o *recebimento* via sistema de saúde.

O prazo de cinco anos do inciso VI, por sua vez, replica parcialmente aquele excepcionalmente adotado pela Resolução CNS nº 563/2017 para doenças ultrarraras e permanece mais protetivo do que o padrão adotado em outros sistemas estrangeiros ou em estudos de referência, nos quais a responsabilidade do patrocinador cessa com a aprovação regulatória e a disponibilização comercial do produto, sem o acréscimo de um período suplementar. Cabe notar que esse prazo nominal tende, na prática, a ser sensivelmente mais longo quando contado a partir do momento relevante para o participante, o término da sua participação. Daí até o início da contagem dos cinco anos, que se dá com a disponibilidade comercial do medicamento no país, intercorrem o encerramento do restante do ensaio clínico, a finalização da pesquisa, a submissão dos dados ao registro sanitário e o próprio trâmite do registro perante a Anvisa. O interregno total de proteção, do ponto de vista de quem encerrou sua participação antes de qualquer desses marcos, pode ser mais longo do que cinco anos, o que relativiza um pouco a crítica de que o inciso VI representaria uma redução muito severa do modelo protetivo anterior.

No que se refere aos incisos VI e VII do art. 33, produtos já registrados e já disponíveis na rede pública de saúde podem ser objeto de novos ensaios clínicos, seja para uma indicação nova, outra via de administração ou outra posologia. Nesses casos, o produto continua sob investigação e deverá ser fornecido pelo patrocinador, ainda que seja comercializado há mais de cinco anos e disponível na rede pública, pois haverá novo percurso de registro e os cinco anos

passarão a contar da disponibilidade comercial para a *nova* indicação, a *nova* via etc.[1061].

Para algumas situações de interrupção, o art. 35, § 1º, estabelece, como dever do pesquisador, do patrocinador e da instituição na qual houver ocorrido a pesquisa, a "transição planejada dos participantes que tenham recebido o fornecimento gratuito de medicamento ou tratamento pós-ensaio clínico para outros meios de fornecimento disponíveis, caso necessário". É mais uma cláusula que visa a assegurar o não abandono do participante e que oferece suporte às leituras acima propostas quanto ao *acesso efetivo* (recebimento) pelo participante a outros meios de fornecimento. De bom tom lembrar que o desrespeito aos ditames do art. 35 constitui infração sanitária, nos termos do art. 60.

Percorridos os arts. 30 a 37, com atenção às situações de interrupção do art. 33, foi proposta uma interpretação segundo uma *arquitetura de fases*, que não exigiu descartar nenhum enunciado do Capítulo VI, nem forçar sentido alheio à sua redação. A aparente desordem textual, a circularidade do art. 30, a sobreposição entre os arts. 31 e 34, a inversão entre ordem numérica e ordem funcional, a terminologia oscilante comportam uma arquitetura de fases que o material normativo, lido em conjunto, já continha. A proposta interpretativa não adere a um perfil preestabelecido, modelo protetivo ou restritivo, mas descarta algumas proposições de cada um deles como não ajustáveis ao conjunto normativo. Além disso, ela desenha conexão com documentos internacionais, especialmente com os resultados obtidos pelo MRCT Center, que, embora não cogentes, representam estudos plurais e avançados na área.

1061 A âncora interpretativa está nos conceitos de *medicamento experimental* e de *produto sob investigação* (art. 2º, XXVII e XLIII).

CONCLUSÃO

O Capítulo VI da Lei nº 14.874/2024 não conceitua o fornecimento pós-estudo e o disciplina em redação oscilante, circular e desordenada. Afastadas as leituras desintegrada e hiperintegrada, o material normativo comporta, na dimensão de ajuste, uma arquitetura de fases: o planejamento abstrato, anterior ao ensaio, sob revisão do CEP, e a execução concreta do programa, que vai do encerramento da primeira participação individual até uma das situações taxativas de interrupção.

Nessa arquitetura, o dever de fornecimento compõe-se de dois elementos, a melhor terapêutica para a condição clínica do participante e a relação risco-benefício. Os critérios do art. 32 graduam a intensidade da justificação do dever e o ônus argumentativo para afastá-lo. As situações do art. 33, lidas restritivamente, delimitam a cessação do dever. A precedência funcional do art. 34 sobre o art. 31 impede hiatos entre o fim da participação individual, a autorização sanitária e o término do ensaio.

A proposta exclui leituras de ambos os modelos em disputa. Do restritivo, afasta a leitura binária dos critérios do art. 32, que negaria o dever nas doenças de média gravidade apenas em razão dessa classificação, ou a discricionariedade prévia do patrocinador para dispensar o fornecimento. Do protetivo, afasta a tese de que o fornecimento por tempo indeterminado e desafia a oneração indevida do SUS. Como novo capítulo de um romance em cadeia, a Lei rompe com parte da tradição, mas preserva aspectos relevantes: o participante não é abandonado e a transição para outros meios de fornecimento exige recebimento efetivo. Supre, ademais, algumas assimetrias do modelo anterior, ao positivar o dever em lei formal e tipificar como infração sanitária o descumprimento do art. 35. Se essa leitura apresenta o direito sob sua melhor luz é questão que apenas a dimensão de justificação poderá responder, em cena de um próximo capítulo.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA DE PESQUISA (INTERFARMA). **Manifesto PL 7082/2017**: pesquisa clínica para desenvolvimento e acesso a novos medicamentos no Brasil. São Paulo: Interfarma, 1 set. 2021. Disponível em: https://www.interfarma.org.br/space/manifesto-pl-7082-2017-pesquisa-clinica-para-desenvolvimento-e-acesso-a-novos-medicamentos-no-brasil/. Acesso em: 30 set. 2026.

ASSOCIAÇÃO DA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA DE PESQUISA (INTERFARMA). **Análise de oportunidades e desafios após 2 anos da publicação do marco legal de pesquisa clínica**. Elaboração: IQVIA. São Paulo: Interfarma, jun. 2026. 53 p. Disponível em: https://www.interfarma.org.br/wp-content/uploads/2026/06/PESQUISA-CLINICA_AGOSTO_26_DIGITAL.pdf Acesso em: 30 set. 2026.

BARROS, Mauro Almeida de. **A Lei 14.874/2024 e o fornecimento de medicamento experimental pós-estudo em ensaio clínico**. Orientadora: Márcia Santana Fernandes. 2025. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Pesquisa Clínica) – Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/300381. Acesso em: 1 ago. 2026.

BEAUCHAMP, Tom L.; CHILDRESS, James F. **Principles of biomedical ethics**. New York: Oxford University Press, 1979.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Coordenação de Pesquisa Clínica em Medicamentos e Produtos Biológicos. **Relatório de atividades Copec 2020 e 2021**. 4. ed. Brasília, DF: Anvisa, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/pesquisaclinica/publicacoes/relatorios-anuais/relatorio-2020_21/@@display-file/file Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Coordenação de Pesquisa Clínica em Medicamentos e Produtos Biológicos. **Relatório anual de atividades 2022**. 6. ed. Brasília, DF: Anvisa, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/medicamentos/pesquisa-clinica/COPEC_RelatoriodeAtividades2022_19.04.23.pdf Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Coordenação de Pesquisa Clínica em Medicamentos e Produtos Biológicos. **Relatório anual de atividades 2023**. 7. ed. Brasília, DF: Anvisa, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/pesquisaclinica/publicacoes/relatorios-anuais/relatorio-2023.pdf/@@display-file/file Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Coordenação de Pesquisa Clínica em Medicamentos e Produtos Biológicos. **Relatório anual de atividades 2024**. 8. ed. Brasília, DF: Anvisa, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/medicamentos/pesquisaclinica/publicacoes/relatorios-anuais/2024-copec-_relatorio-de-atividades-2024.pdf/@@display-file/file Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Coordenação de Pesquisa Clínica em Medicamentos e Produtos Biológicos. **Relatório anual de atividades 2025**. 9. ed. Brasília, DF: Anvisa, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2026/2025COPEC_RelatriodeAtividades2025_14.05.26.pdf/@@display-file/file Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 38, de 12 de agosto de 2013**. Aprova o regulamento para os programas de acesso expandido, uso compassivo e fornecimento de medicamento pós-estudo. Brasília, DF: Anvisa, 2013. Disponível em: https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=sDC/ANVISA/MS&cod_menu=1696&cod_modulo=134 Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 311, de 10 de outubro de 2019**. Altera a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 38, de 12 de agosto de 2013, que aprova o regulamento para os programas de acesso expandido, uso compassivo e fornecimento de medicamento pós-estudo. Disponível em**:** https://anvisalegis.datalegis.net/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&t=000&valorAno=2019&o=true Acesso em:10 jul. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.651, de 7 de outubro de 2025**. Regulamenta a Lei nº 14.874, de 28 de maio de 2024, que dispõe sobre a pesquisa com seres humanos e institui o Sistema Nacional de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12651.htm Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977**. Configura infrações à legislação sanitária federal, estabelece as sanções respectivas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6437.htm Acesso em: 10 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.874, de 28 de maio de 2024.** Dispõe sobre a pesquisa com seres humanos e institui o Sistema Nacional de Ética em Pesquisa com Seres Humanos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 3, 29 maio 2024.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14874.htm Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. **Ofício-Circular nº 1/2021/CONEP/SECNS/MS**. Brasília, DF: CONEP, 2021. Disponível em: https://abracro.org.br/wp-content/uploads/2021/03/OF%C3%8DCIO-CIRCULAR-N%C2%BA-12021CONEP-CNS-Programas_de_uso_compassivo_e_acesso_expandido.pdf Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 1, de 13 de junho de 1988**. Brasília, DF: CNS, 1988. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/1988/resolucao-no-001.pdf/view Acesso em: 21 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996**. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, DF: CNS, 1996. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/1996/resolucao-no-196.pdf/view Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 251, de 7 de agosto de 1997**. Brasília, DF: CNS, 1997. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/1997/res0251_07_08_1997.html Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, DF: CNS, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2012/resolucao-no-466.pdf Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 563, de 10 de novembro de 2017**. Regulamenta o direito do participante de pesquisa ao acesso pós-estudo em protocolos de pesquisa clínica destinados aos pacientes diagnosticados com doenças ultrarraras. Brasília, DF: CNS, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/atos-normativos/resolucoes/2017/resolucao-no-563.pdf/view Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 200, de 2015**. Dispõe sobre a pesquisa clínica. Autoria: Senadora Ana Amélia e

outros. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120560 Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 6.007, de 2023** (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado nº 200, de 2015). Dispõe sobre a pesquisa com seres humanos no Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161597 Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.875/DF**. Requerente: Sociedade Brasileira de Bioética. Relator: Min. Cristiano Zanin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7374850. Acesso em: 3 ago. 2026.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA. PL nº 200/2015: um desserviço à sociedade brasileira. **Informe ENSP**, Rio de Janeiro, 10 jul. 2015. Disponível em: https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/38087 Acesso em: 12 mar. 2026.

GRECO, Dirceu. **Jornal do Cremesp**, São Paulo. Disponível em: https://cremesp.org.br/?siteAcao=Jornal&id=2091 Acesso em: 05 mar. 2026.

HELLMANN, Fernando; GUEDERT, Jucélia Maria. A crise ética da pesquisa clínica no Brasil: Lei n. 14.874/2024 e as flexibilizações das normativas brasileiras de proteção dos participantes. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 28, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/rxKWmZyF3RVh4hBZCLtCvxN/?lang=pt Acesso em: 1 ago. 2026.

MACKLIN, Ruth. **Double standards in medical research in developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MARTEL, Letícia de Campos Velho. O processo de informação nas pesquisas clínicas associadas à assistência em saúde: notas elementares. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARTOS, José Antônio Montilla; RUARO, Regina Linden (org.). **Acesso à informação como dever estatal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MULTI-REGIONAL CLINICAL TRIALS CENTER OF BRIGHAM AND WOMEN'S HOSPITAL AND HARVARD (MRCT CENTER). **Post-trial responsibilities**: continued access to investigational medicines: guidance document. Version 1.2. Cambridge, MA: MRCT Center, 2017. Disponível em: https://mrctcenter.org/wp-content/uploads/2023/04/2017-12-07-Post-Trial-Responsibilities-Guidance-Document-Version-1.2-1-1.pdf Acesso em: 3 mar. 2026.

PALÁCIOS, Marisa; REGO, Sergio. A proposta de regulamentação ética da pesquisa clínica apresentada ao Senado Brasileiro não interessa aos participantes de pesquisa. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 8, p. 1583-1585, ago. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010815

TRIBE, Laurence H.; DORF, Michael C. **On reading the Constitution**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

WORLD MEDICAL ASSOCIATION. **Declaration of Helsinki**: ethical principles for medical research involving human participants. Ferney-Voltaire: WMA, 2024. Disponível em: https://www.wma.net/what-we-do/medical-ethics/declaration-of-helsinki

APOROFOBIA SOB A ÉGIDE DA TEORIA PURA DO DIREITO

Daniel Augusto Arouca Bizzotto[1062]

INTRODUÇÃO

Este é um artigo de desenvolvimento teórico, cuja estrutura específica centra-se na tese em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Alerta-se ao leitor que, por essa razão, não serão apresentados resultados derradeiros de uma análise dogmática concluída, mas que serão anunciados, com rigor acadêmico, o quadro conceitual, método e problema que norteiam a escrita da pesquisa. Outro alerta a ser feito: a conjugação dos verbos no futuro e a caracterização das futuras seções atestam que o artigo atuará como direcionador científico válido para a execução da tese.

O escopo precípuo é propor uma análise singular sobre o fenômeno social contemporâneo denominado aporofobia, conceito construído pela filósofa espanhola Adela Cortina[1063] para designar ódio em face a pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a partir da rigorosa metodologia da Teoria Pura do Direito, do jurista austríaco Hans Kelsen[1064]. Destarte, centra-se na aplicação de uma matriz teórica estrita (a Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen[1065]) a

1062 Doutorando pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na linha de pesquisa Cultura, Cidadania e Direitos Humanos: perspectivas histórico-filosóficas e teórico-comparadas, com pesquisa inserida no projeto coletivo de Teoria do Direito e Filosofia do Direito: perspectivas clássicas e disruptivas. Mestre em Direito Público (2011) pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

1063 CORTINA, Adela. *Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia*. Tradução de Daniel Fabre. São Paulo: Contracorrente, 2020.

1064 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática jurídico-científica*. Tradução de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. alemã. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

1065 PORCIÚNCULA, Marcelo. Hans Kelsen, pensador político: a tese do paralelismo conceitual. In: PORCIÚNCULA, Marcelo (org.). *Um pensamento vivo: por Hans Kelsen e*

um objeto delimitado (a aporofobia), purificando-o de elementos sociológicos e morais.

O núcleo da pesquisa situa-se no seguinte questionamento: como o Direito, em sua genuína metodologia, pode e deve tratar a aporofobia, compreendida aqui não mais como um problema ético, moral ou sociológico, mas como conduta passível de sanção pelo ordenamento jurídico positivado? A resposta a essa pergunta não é simples. É necessário delimitar as premissas dessa abordagem metodológica a partir de um caminho dúplice. Por um lado, realizar um aprofundamento teórico sobre os fundamentos da Teoria Pura do Direito – em suas duas edições[1066] – e, por outro, aplicar rigorosamente referido recurso a uma patologia social contemporânea, que mobiliza discussões nos âmbitos acadêmico, legislativo e midiático.[1067]

O problema da pesquisa se subdivide, a partir desse critério, na apuração da validade e da possibilidade do Direito Positivo impor sanções em face a atos aporofóbicos. Em primeiro lugar, questiona-se se é juridicamente válido, e não apenas moralmente desejável, sancionar a aporofobia, seja por meio do Direito Civil (com ações de reparação por danos morais ou materiais), seja por meio do Direito Penal (com a criminalização da conduta aporofóbica). Essa indagação demanda uma verificação cuidadosa: a aversão aos pobres, enquanto conduta, fere normas jurídicas de hierarquia superior, como os princípios e regras constitucionais[1068]? E, em caso afirmativo, ela é ou deve ser objeto de normas tipificando-a como ilícito penal, com a consequente cominação de pena?

---

seus comentadores. São Paulo: Marcial Pons, 2024. p. 731-777.

1066 Refere-se às duas principais edições traduzidas no Brasil: a 1ª ed. de 1934 (Forense Universitária, 2021) e a 2ª ed. de 1960 (Martins Fontes, 1998).

1067 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 30 ago. 2026.

1068 TRAVESSONI GOMES TRIVISONNO, Alexandre. A teoria da interpretação de Kelsen: entre razão e vontade. In: PORCIÚNCULA, Marcelo (org.). *Um pensamento vivo: por Hans Kelsen e seus comentadores*. São Paulo: Marcial Pons, 2024. p. 403-456.

A pesquisa perquire, adiante, como se desenvolve o processo legislativo, cujo objetivo final é a positivação da aporofobia. No Congresso Nacional, há projetos de leis em tramitação que visam a normatização jurídica da conduta aporofóbica, especialmente tipificando-a penalmente como crime de ódio. A análise de referidos projetos sob a ótica da metodologia kelseniana possibilita uma avaliação rigorosa de sua validade formal e material, independente de considerações ideológicas ou políticas sobre a conveniência ou necessidade de sua aprovação.

Visa delimitar, a seguir, a consequência jurídica a ser vinculada por normas à aporofobia: qual a sanção a ser imputada nesses casos? Nessa parte, o estudo se volta para a análise da norma primária – no sentido kelseniano[6] – que liga a sanção a um ato ilícito. Busca-se compreender como a norma primária poderá imputar uma sanção ao cometimento de atos aporofóbicos e, concomitantemente, apresentar a grave exclusão social como conduta ilícita tipificada, passível de resposta coativa do Estado.

Propõe, também, compreender, por fim, os dispositivos legais necessários para a proteção de pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, com foco na aplicação da legislação em vigor e na necessidade de criação de nova normativa penal. Porém, esse exame deve ser feito de forma independente de elementos como justiça social ou solidariedade, ou seja, direcionada exclusivamente na questão da legalidade estrita.

Referente à análise do impacto social e dos efeitos práticos, o presente artigo tenta superar a simples abstração teórica ao proporcionar um rigoroso recurso analítico apto a orientar o legislador na criação de políticas normativas e técnicas penais factíveis, assegurando maior eficácia institucional e segurança jurídica à repressão de atos aporofóbicos. Outrossim, este estudo alinha-se rigorosamente aos postulados dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), com contribuição essencial para o alcance do ODS 10 (Redução das

Desigualdades)[1069], especialmente no que se refere à promoção da inclusão social e à eliminação de normas e práticas aporofóbicas, ao passo que, concomitantemente, reforça o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes)[1070] através da discussão sobre legalidade estrita e o acesso equitativo a um ordenamento jurídico coeso e protetivo.

O assunto é de relevância superlativa, dado o agravamento da desigualdade social no Brasil e no mundo. A aporofobia, como expressão da hostilidade estrutural contra os mais vulneráveis, não é somente um problema ético ou de consciência individual, visto que ela se manifesta nas relações interpessoais quanto ações institucionais do Estado. Ao mesmo tempo, a *Teoria Pura do Direito*, como uma das mais marcantes construções teóricas do pensamento jurídico ocidental possibilita um recurso analítico que pode guiar, com objetividade e rigor, limites e possibilidades do tratamento jurídico da aporofobia.[1071]

1. A TEORIA PURA COMO MÉTODO DE ANÁLISE

A pesquisa adotará a metodologia teórico-dogmática, tendo como fundamento singular a obra *A Teoria Pura do Direito* em suas edições de 1934 (primeira edição alemã)[1072] e 1960 (segunda edição alemã, ampliada e reformulada)[1073]. A opção metodológica é, em si, uma das premissas nucleares do estudo, não sendo mero recurso

1069 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles*. Nações Unidas no Brasil, [s. d.]. Disponível em: un.org. Acesso em: 7 set. 2026.

1070 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis*. Nações Unidas no Brasil, [s. d.]. Disponível em: un.org. Acesso em: 7 set. 2026.

1071 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática jurídico-científica*. Tradução de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. alemã. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

1072 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito: introdução à problemática jurídico-científica*. Tradução de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. alemã. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

1073 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 2. ed. alemã. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

acadêmico, pois atua como um filtro epistemológico para abordar o assunto.

Vale lembrar que o método desenvolvido por Kelsen tem como escopo garantir um conhecimento exclusivamente voltado para o Direito, excluindo elementos que não pertençam ao seu objeto específico. Ele entendia que a Ciência do Direito deveria se ocupar das normas jurídicas em sentido estrito e não de fatos sociais ou ideias de justiça. Ele realizou uma verdadeira depuração (ou purificação) do objeto do Direito, com o objetivo de eliminar contaminações por juízos de valor, o que estabelece à pesquisa a aplicação de rigorosos procedimentos intelectuais para delimitação das fronteiras do referido objeto.

1.1. OS PROCEDIMENTOS INTELECTUAIS DE DEPURAÇÃO METODOLÓGICA

Para a delimitação rigorosa das fronteiras do objeto de estudo, a pesquisa operacionaliza-se por meio de passos sucessivos de purificação analítica. Esses procedimentos intelectuais dividem-se em quatro etapas fundamentais de depuração e exame normativo, detalhadas a seguir.

1.1.1. A DEPURAÇÃO DE ELEMENTOS DA SOCIOLOGIA

O primeiro passo da pesquisa é se afastar de análises sociológicas sobre as causas da pobreza ou sobre as consequências sociais da aporofobia. Para a Ciência do Direito, na visão kelseniana[1074], é irrelevante buscar os motivos de porque as pessoas são pobres. Também é insignificante o questionamento sobre quais os efeitos sociais dos atos aporofóbicos. Referidos questionamentos possuem

1074 PORCIÚNCULA, Marcelo. Perfis psicológicos, visões de mundo e escolhas em filosofia e em política: Hans Kelsen e a tese do paralelismo político. In: PORCIÚNCULA, Marcelo (org.). *Um pensamento vivo: por Hans Kelsen e seus comentadores*. São Paulo: Marcial Pons, 2024. p. 779-800.

legitimidade, mas são de ordem política ou sociológica, não da Ciência do Direito.

Para a pesquisa importa a descrição das normas jurídicas que podem vincular uma sanção a condutas aporofóbicas. Assim, a finalidade não é tratar sobre o fato social da pobreza ou da discriminação, mas a norma jurídica que, possivelmente, venha a sancionar essa discriminação. A pobreza é um fato social em si; a aporofobia, como derivação a esse fato também o é; mas ambos somente irão adquirir relevância jurídica no momento que uma norma positiva os tornar pressupostos para que incida uma sanção.

1.1.2. A DEPURAÇÃO DE ELEMENTOS MORAIS E DE JUÍZOS DE VALOR

O segundo passo da pesquisa consiste em afastar-se de juízos de valor como, por exemplo, bondade, justiça ou virtude. Kelsen não questionaria se a aporofobia é eticamente reprovável ou moralmente condenável. Sua preocupação estaria na existência de uma norma jurídica que a proíba e, em caso afirmativo, qual a sanção prevista para aquele ato. Não é da ordem da Ciência do Direito posicionar-se sobre tratamento digno aos pobres. Ela deve se ater, pura e simplesmente, na descrição da opção do legislador positivo que, no Brasil, se expressa através da Constituição[1075] e de diversas espécies legislativas.

Importante ressaltar que essa postura de neutralidade axiológica não significa que a pesquisa tenha desdém com a justiça social ou sofrimento humano. Significa somente que, no exercício de sua função científica, ela não descreverá juízos morais, reservando-se o trabalho de descrição, interpretação e sistematização do ordenamento jurídico vigente. Uma das características expressivas do positivismo jurídico de Kelsen[1076] centra-se na diferenciação entre Direito e Moral,

1075 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.

1076 TRAVESSONI GOMES TRIVISONNO, Alexandre. Pressuposição, hipótese ou ficção? A permanência da norma fundamental como pressuposição ou hipótese

o que precisamente permite à Ciência do Direito alcançar o grau de objetividade e rigor que se espera de uma ciência.

1.1.3. A DEPURAÇÃO DE ELEMENTOS IDEOLÓGICOS E POLÍTICOS

O terceiro passo da pesquisa está na abstenção de considerações ideológicas sobre a função do Estado na distribuição de renda ou sobre a importância de criar políticas públicas de inclusão social. Kelsen[1077] não negava que essas questões têm relevância. Porém, para ele, esses assuntos não são da ordem da Ciência do Direito. Não deve o jurista confundir suas funções com a de um ativista social ou político. Sua atuação deve se limitar ao estudo do Direito como ele é, e não como deveria ser conforme determinada concepção de justiça.

Esse procedimento intelectual, depurando metodologicamente a Ciência do Direito de elementos ideológicos e políticos, é deveras importante para o estudo da normatização da aporofobia. Trata-se de um assunto que gera fortes posições ideológicas e políticas. A opção por adotar o método kelseniano[1078] evita da pesquisa o risco de se perder em discussões sobre justiça e solidariedade, centrando-se na análise objetiva da norma jurídica e sua validade. Essa escolha não empobrece o debate, pois traz maior clareza e rigor, isolando o objeto de estudo e definindo precisamente os critérios de análise.

1.1.4. ANÁLISE DA NORMA JURÍDICA, NÃO DO FATO SOCIAL

O quarto e último passo da pesquisa assume a responsabilidade desse exame estrito. Não é questionamento da pesquisa a existência, ou não, da aporofobia como patologia social ou sua frequência. Sua pergunta centra-se na existência de tais comandos e, em sendo

na teoria de Kelsen. *Revista Brasileira de Filosofia*, v. 243, ano 74, p. 17-70, 2026.

1077 PORCIÚNCULA, Marcelo, 2024, p. 779-800, op. cit.
1078 KELSEN, Hans, 1998, op. cit.

afirmativo, como referidas normas se estruturam e se articulam com as demais do ordenamento jurídico.

Essa abordagem normativista atribui à pesquisa sua especificidade. Não se trata de um estudo criminológico ou sociológico sobre pobreza ou discriminação violenta contra os pobres. Trata-se de um estudo jurídico-dogmático sobre normas que descrevem e sancionam essa forma de violência ou sobre sua possível criação. Essa distinção é determinante, visto definir o âmbito e limites da análise.

Assim, a opção pela metodologia da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen[1079] não se reveste de passividade política. Ela é uma tomada de posição epistemológica fundamental, que busca harmonizar a pesquisa com a proposta kelseniana de uma Ciência do Direito voltada exclusivamente na análise de normas jurídicas positivas.

Para a consecução dos objetivos desta pesquisa e delimitação do ordenamento jurídico brasileiro vigente, a análise irá se concentrar nas espécies legislativas nacionais, tendo a Constituição da República de 1988[1080] como ápice piramidal. A abrangência da análise delimita-se ao exame de leis vigentes e de projetos de lei em discussão no Legislativo federal, especialmente aqueles que tipificam condutas discriminatórias ou determinam sanções a atos de segregação socioeconômica. Estarão excluídas do escopo dogmático legislações de âmbitos estadual e municipal.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E OS PRINCIPAIS ARGUMENTOS

A fundamentação teórica da pesquisa se estrutura a partir de dois alicerces fundantes da *Teoria Pura do Direito*, que guiam toda a análise e fornecem os recursos conceituais indispensáveis para o tratamento jurídico da aporofobia. São eles: A) a diferenciação entre

1079 KELSEN, Hans, 2021, op. cit.
1080 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.

Direito e Moral; e B) a cisão entre Ciência do Direito e Sociologia. Passa-se a uma breve análise dos dois recursos.

2.1. A DISTINÇÃO ENTRE DIREITO E MORAL

O primeiro argumento nuclear é a radical distinção entre Direito e Moral. Kelsen[1081] identificava a Moral como um sistema de juízos de valor subjetivos sobre bondade e justiça. Esses juízos são variáveis no espaço e no tempo, carecendo de objetividade científica. Por conseguinte, a Moral, em seu estado puro, não pode, portanto, ser objeto de conhecimento científico *stricto sensu*, visto que ela é da ordem da opinião, da fé, da intuição, das tradições.

O Direito, por sua vez, é uma ordem normativa coativa autônoma, cuja característica é descrever condutas e as vincular, como consequência, a sanções (atos de força) em casos de descumprimento. A norma jurídica não irá dizer o que é bom ou justo, mas sim o que é devido ou proibido, sob ameaça de sanção. Referida característica – a coatividade, que é a possibilidade de utilização da força para imposição da norma – é elemento que distingue Direito e Moral, que não conta com esse recurso.

A aporofobia é, essencialmente, descrita como uma patologia social situada no campo ético, com inegável dimensão moral[1082]. Ela pode ser moralmente condenável o que, de fato, é sob a ótica dos princípios como compaixão, dignidade da pessoa humana e solidariedade. Mas não compete à Ciência do Direito, na perspectiva kelseniana[1083], declarar a condenação moral da aporofobia. Não se pode confundir condenação moral com proibição jurídica. O fato da aporofobia ser moralmente reprovável não significa, *per se*, que ela seja juridicamente proibida.

1081 KELSEN, Hans, 1998, op. cit

1082 PÉREZ ZAFRILLA, Pedro Jesús. Aporofobia: derivadas filosóficas más allá del rechazo al pobre. *Filosofia Unisinos*, v. 27, n. 1, p. 1-14, e27107, 2026.

1083 OLIVEIRA, Júlio Aguiar de (orgs.), 2013, op. cit.

A função da Ciência do Direito é, simplesmente, descrever a opção do legislador positivo, pois do ponto-de-vista kelseniano[1084], trata-se de uma opção política. O Direito não pode reprimir a aporofobia, visto que essa é matéria de política legislativa, não da Ciência do Direito. Se, por exemplo, o legislador escolher pela tipificação penal da aporofobia como crime de ódio, a Ciência do Direito irá descrever essa opção; caso contrário, optar por não a criminalizar, a Ciência do Direito irá descrever referida omissão legislativa.

A pesquisa, portanto, não questiona a aporofobia sob um viés ético ou moral. As perguntas centrais são: A) ela pode ser normatizada juridicamente sob a ótica do ordenamento jurídico vigente? B) os projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional estão em conformidade com a Constituição de 1988[1085]? A opção metodológica da pesquisa, de se afastar por completo do debate moral para centrar-se no estudo da validade formal e da compatibilidade lógica com o escalonamento das normas jurídicas é o que atribui à pesquisa seu caráter propriamente jurídico.

2.2. A CISÃO ENTRE CIÊNCIA DO DIREITO E SOCIOLOGIA

O segundo argumento situa-se na cisão entre Ciência do Direito e Sociologia. Para Kelsen[1086], enquanto a Sociologia analisa fatos sociais, condutas efetivas dos indivíduos, causas e consequências dos fenômenos sociais, a Ciência do Direito, ao contrário, perquire exclusivamente as normas jurídicas. Essa demarcação teórica orienta a condução do estudo ao afastar do campo jurídico as análises puramente factuais e empíricas.

A pesquisa, baseada nessa cisão metodológica, defende que não é função da Ciência do Direito averiguar as causas sociais da pobreza ou das consequências sociais da aporofobia. Esses questionamentos

1084 PORCIÚNCULA, Marcelo, 2024, p. 731-777, op. cit.
1085 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.

1086 KELSEN, Hans, 1998, op. cit.

pertencem ao campo da Sociologia, da Economia, da Ciência Política ou Serviço Social. À Ciência do Direito, em sua pureza, compete apenas a descrição de normas jurídicas, que se aplicam a esses fatos sociais, visto que eles sejam juridicamente relevantes.

A aporofobia manifesta-se originalmente como patologia social, constituindo para a Ciência do Direito apenas fato social. Assim, ela somente irá adquirir importância jurídica no momento que for positivada como conduta que gera consequências jurídicas, ou seja, quando uma norma jurídica a vincular a uma sanção. Até que isso venha a acontecer, para a Teoria Pura do Direito[1087], a aporofobia é um fato social sem importância para o Direito, um "não-ser" jurídico, por assim dizer. Vale a ressalva de que no Brasil, o combate a esse fenômeno social ingressou no ordenamento jurídico com a promulgação da Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022[1088], que proíbe a denominada arquitetura hostil, positivando a vedação a uma das principais formas de materialização física da aporofobia.

Este é o argumento principal que coordena a pesquisa para um objetivo prático: analisar se a aporofobia pode ser ou já é objeto de normas jurídicas. Para tanto, analisam-se os projetos de leis apresentados no Congresso Nacional, sua tipificação penal e a cominação de sanção, além de sua conformação com a Constituição[1089].

A pesquisa também estuda se, mesmo na ausência de uma lei específica, a aporofobia já é sancionada por outras normas, como as que proíbem a discriminação ou injúria.

2.3. A LEGALIDADE COMO LIMITE E POSSIBILIDADE: SÍNTESE ARGUMENTATIVA

1087 KELSEN, Hans, 2021, op. cit.

1088 BRASIL. *Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público - Lei Padre Júlio Lancellotti. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 5 sep. 2026.

1089 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.

A conjugação dos dois argumentos apresentados – diferenciação entre Direito e Moral e cisão entre Ciência do Direito e Sociologia – conduz a uma conclusão metodológica forte: o tratamento jurídico da aporofobia, na perspectiva de Hans Kelsen[1090], deve ser apartado de conceitos como justiça social, tornando-se uma questão de estrita legalidade. Ao Direito, nessa perspectiva, não compete combater a aporofobia por sua reprovação moral ou por sua natureza socialmente danosa. A repressão à aporofobia, se ocorrer, dar-se-á não por ela ser moralmente condenável, mas porque uma norma jurídica hierarquicamente superior – a Constituição[1091] – exige sua repressão, ou porque o legislador democraticamente eleito optou por positivar seu combate, mediante a imposição de sanção. Em qualquer hipótese, o fundamento da repressão é jurídico, não moral ou sociológico.

Essa delimitação estrita do objeto de pesquisa – a norma jurídica – ampara a operacionalização metodológica do estudo. A pesquisa estrutura-se, portanto, para responder se a positivação da aporofobia é juridicamente válida, compreendendo os dispositivos legais imprescindíveis para a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O objetivo não se situa na impureza da realidade social, mas sim na pureza da análise da norma jurídica, examinando sua posição na estrutura hierárquica[1092] e sua validade técnica no ordenamento jurídico vigente.

3. DESDOBRAMENTOS PRÁTICOS

Em primeiro momento, cumpre apresentar o objetivo geral deste estudo, que é possibilitar ao leitor uma análise única sobre a

1090 OLIVEIRA, Júlio Aguiar de (orgs.), 2013, op. cit.

1091 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.

1092 BOROWSKI, Martin. A doutrina da estrutura escalonada do direito de Adolf Julius Merkl e sua recepção em Kelsen. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; OLIVEIRA, Júlio Aguiar de (orgs.). *Hans Kelsen – Teoria jurídica e política*. Tradução de Alexander Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013. p. 129-183.

aporofobia[1093] a partir de uma metodologia rigorosa como a da Teoria Pura do Direito, escrita por Hans Kelsen[1094], com a finalidade de apuração da validade e possibilidade do direito positivo estabelecer sanções de cunho civil e penal em face a prática de atos aporofóbicos, assimilando-os como condutas suscetíveis de punição pelo ordenamento jurídico positivo.

Buscando viabilizar a resposta ao problema central, a pesquisa projeta cinco objetivos específicos, que demonstram a aplicação prática da metodologia selecionada e que norteiam a organização do estudo em suas diversas seções. Cada um desses objetivos será analisado pormenorizadamente adiante.

3.1. PRIMEIRO OBJETIVO: A VALIDADE DA SANÇÃO JURÍDICA À APOROFOBIA

O primeiro objetivo específico da pesquisa é analisar a validade da sanção jurídica à aporofobia, examinando se o ato aporofóbico contraria normas de hierarquia superior, como a Constituição[1095], e se é possível torná-lo objeto de normatização jurídica, especialmente através da tipificação penal como crime de ódio. Esse exame exige uma dupla abordagem.

Em primeiro lugar, a pesquisa deve verificar se a conduta aporofóbica já é, à luz do ordenamento jurídico em vigor, passível de sanção, ainda que não exista uma lei específica com esse objetivo. É possível que a aporofobia já esteja contida por normativa mais geral, como aquelas que proíbem a discriminação, injúria ou violência psicológica. No art. 5º, XLI, da Constituição[1096] está determinada a punição legal a qualquer discriminação que atente contra direitos e liberdades fundamentais. A combinação com outros dispositivos

1093 CORTINA, Adela, 2020, op. cit.
1094 KELSEN, Hans, 1998, op. cit.
1095 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.
1096 Ibidem, art. 5º, XLI.

constitucionais, como o inciso III do mesmo artigo[1097], que proíbe a discriminação por motivo de cor, idade, raça, sexo ou qualquer outra forma de segregação, pode trazer um fundamento constitucional para reprimir a aporofobia.

Em segundo lugar, a pesquisa deve examinar se é possível que o legislador positivo crie uma norma penal tipificando a aporofobia como crime de ódio. Isso exigirá a análise de princípios penais fundamentais, como a legalidade, anterioridade, proporcionalidade e ofensividade. A tipificação de nova conduta como crime deve respeitar referidos princípios, sob pena de ser considerada inconstitucional. A pesquisa, portanto, não se limita a descrição dos projetos de leis; ela irá submetê-los a uma avaliação de constitucionalidade e de conformidade com os princípios penais.

3.2. SEGUNDO OBJETIVO: O REFINAMENTO JURÍDICO DO ASSUNTO

O segundo objetivo é efetivar o refinamento jurídico do assunto, depurando o exame de juízos ideológicos e morais, centrando-se estritamente na norma jurídica e sua validade. Este é o núcleo fundante da metodologia kelseniana[1098] aplicada ao tema. O refinamento significa a eliminação de todo elemento que não seja propriamente jurídico da análise. Na prática, isso implica que a pesquisa deve evitar expressões como justiça social, solidariedade, dignidade da pessoa humana – embora este seja um princípio constitucional[1099], seu conteúdo deve ser interpretado juridicamente –, inclusão social ou combate à desigualdade social como fundamentos científicos para a análise.

Esses conceitos têm importância para a política legislativa ou para argumentação moral, mas não para a Ciência do Direito de Hans

1097 Ibidem, art. 5º, III.
1098 KELSEN, Hans, 2021, op. cit.
1099 BRASIL, [Constituição (1988)], art. 1º, III

Kelsen[1100]. Em lugar disso, a pesquisa centra-se em categorias jurídicas estritas: eficácia, imputação, hierarquia normativa[1101], relação de fundamentação, sanção, validade, dentre outros. O questionamento não é se a normatização da aporofobia é justa ou necessária; a pergunta é se ela é válida, ou seja, se sua criação está em conformidade com o procedimento legislativo adequado, se não contraria normas hierarquicamente superiores[1102] e, na hipótese de tipificação penal como crime de ódio, se é tecnicamente viável no sistema penal.

3.3. TERCEIRO OBJETIVO: A DELIMITAÇÃO DA SANÇÃO (CONSEQUÊNCIA JURÍDICA)

O terceiro objetivo específico é definir a consequência jurídica, ou seja, a sanção a ser aplicada, buscando compreender a norma primária[1103] que vincula a sanção à conduta aporofóbica. Na teoria kelseniana, a norma primária é aquela que liga um ato ilícito – fato condicionante – a uma sanção, a consequência jurídica. Geralmente, essa estrutura é mais clarividente no Direito Penal, em que a norma descreve uma conduta proibida e comina uma pena.

A pesquisa procura, portanto, identificar qual seria a sanção adequada para a conduta aporofóbica. Caso seja uma norma de Direito Penal, envolverá uma série de questões técnicas. Como, por exemplo, se a pena deverá ser privativa de liberdade (detenção ou reclusão), restritiva de direitos (multa ou prestação de serviços à comunidade) ou pecuniária. Deve-se pensar em agravantes ou atenuantes. Como seria o cálculo da dosimetria da pena. Deve haver variação da sanção conforme a gravidade da conduta.

1100 KELSEN, Hans, 1998, op. cit.

1101 BOROWSKI, Martin, 2013, op. cit.

1102 TRAVESSONI GOMES TRIVISONNO, Alexandre. A imutabilidade do papel da lógica no direito na teoria de Hans Kelsen. *Espaço Jurídico Journal of Law*, v. 25, n. 1, p. 141-468, 2024.

1103 TRAVESSONI GOMES TRIVISONNO, Alexandre. A teoria da interpretação de Kelsen: entre razão e vontade, 2024, op. cit.

Também deve-se considerar a possibilidade de cominar sanções extrapenais como, por exemplo, a obrigação de reparar um dano material ou moral causado, ou aplicação de multas administrativas. Contudo, dado que o debate sobre a normatização da aporofobia[1104] se concentra primordialmente na sua tipificação como crime de ódio, o estudo priorizará o exame das sanções criminais, estruturando-as sob o rigor conceitual da metodologia kelseniana[1105].

3.4. QUARTO OBJETIVO: A CONSTITUCIONALIDADE DOS PROJETOS DE LEIS

O quarto objetivo específico examina a constitucionalidade de projetos de lei no Congresso Nacional. Trata-se de um controle de constitucionalidade abstrato e prospectivo. Sob a ótica de Hans Kelsen[1106], a validade da norma jurídica pressupõe a imposição de uma conduta obrigatória. Como os projetos de lei carecem dessa obrigatoriedade, a análise desenvolvida situa-se no plano das possibilidades normativas futuras.

A pesquisa identificará quais projetos de lei estão em tramitação no Congresso Nacional, seu exato conteúdo, as formas de sanção cominadas, a definição adotada de aporofobia[1107] e âmbito de aplicação. Em seguida, irá submetê-los ao exame de compatibilidade com a Constituição[1108], perquirindo: a) compatibilidade material, ou seja, se o conteúdo do projeto não viola direitos fundamentais; no caso de projetos de leis penais, a tipificação de uma conduta como crime deve respeitar o princípio da ofensividade e o princípio da proporcionalidade. b) compatibilidade formal, se os projetos de leis seguem rigorosamente o procedimento legislativo adequado, ressaltando que, por ainda estarem em tramitação, esse exame irá se

1104 PÉREZ ZAFRILLA, Pedro Jesús, 2026, op. cit.
1105 KELSEN, Hans, 1998, op. cit.
1106 Ibidem.
1107 CORTINA, Adela, 2020, op. cit.
1108 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.

restringir à verificação de respeito às regras de competência legislativa. c) compatibilidade com tratados internacionais, visto que o Brasil é signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos que vetam a discriminação e violência contra grupos vulneráveis.

Referidos tratados internacionais, precipuamente aqueles que versam sobre direitos humanos, têm status supralegal ou mesmo constitucional, conforme o art. 5º, §3º da Constituição[1109]. A pesquisa verificará se os projetos de leis estão em harmonia com esses tratados.

3.5. QUINTO OBJETIVO: A PROTEÇÃO DOS VULNERÁVEIS SOCIOECONÔMICOS SOB A ÉGIDE DA LEGALIDADE

O quinto e último objetivo específico da pesquisa é assimilar os dispositivos legais necessários para a proteção dos vulneráveis socioeconômicos, limitando-se à aplicação da legislação vigente e na necessidade de criação de uma nova normativa, sob a égide da legalidade, sem apelos à justiça social. Este objetivo é, em certo sentido, o resultado dos anteriores: após examinar a validade da sanção, refinar o assunto juridicamente, delimitar a consequência e verificar a constitucionalidade dos projetos de leis, o estudo indicará quais são os dispositivos legais – existentes ou necessários – para a proteção dos vulneráveis socioeconômicos.

Assim, a pesquisa fará um levantamento da legislação em vigor que já prevê alguma proteção contra a aporofobia[1110], mesmo que indiretamente como, por exemplo, a tipificação da injúria no art. 140 do Código Penal, que pode ser aplicada genericamente a casos de atos aporofóbicos. Ademais, a pesquisa deve avaliar se a criação de uma normativa específica contra a aporofobia é tecnicamente necessária ou se a legislação existente supre essa lacuna. Essa avaliação deverá ser feita com fundamento em critérios estritamente jurídicos, não em critérios de política social ou de justiça distributiva. O questionamento

1109 Ibidem, art. 5º, § 3º.

1110 BRASIL, Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022, op. cit.

é se o sistema normativo atual já possui recursos para sancionar condutas aporofóbicas, ou se há uma lacuna normativa que exige a criação de uma nova lei.

4. ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

Uma vez delimitados os horizontes teóricos e os objetivos científicos da pesquisa na seção anterior, faz-se necessário apresentar o caminho formal de sua execução. Para que as pretensões dos objetivos específicos não permaneçam em dimensão abstrata, o estudo busca sua viabilização através de uma divisão textual em quatro seções complementares. Enquanto a seção precedente fixou as metas cognitivas, as etapas a seguir consolidam a distribuição espacial e a dogmática que responderá, passo a passo, ao problema central deste estudo.

4.1. PRIMEIRA SEÇÃO: ANÁLISE DA VALIDADE CONSTITUCIONAL E REFINAMENTO JURÍDICO DA SANÇÃO À APOROFOBIA

A primeira seção amplia os alicerces à análise da validade constitucional da sanção à aporofobia[1111] e a efetivar o refinamento jurídico do assunto. Nesta seção, examina-se os fundamentos constitucionais para a repressão à aporofobia, com fulcro no artigo 3º, IV, da Constituição[1112], que determina como objetivo da República a promoção do bem de todos, sem preconceito de cor, idade, origem, raça, sexo e quaisquer outras espécies de discriminação, e no artigo 5º, III e XLI[1113]. Também será verificada a compatibilidade da proposta de criminalização da aporofobia, presente em alguns projetos de leis em

1111 PÉREZ ZAFRILLA, Pedro Jesús, 2026, op. cit.
1112 BRASIL, [Constituição (1988)], art. 3º, IV.
1113 Ibidem, art. 5º, III e XLI.

tramitação no Congresso Nacional, com os princípios constitucionais e penais vigentes no ordenamento jurídico pátrio.

Concomitantemente, a seção faz o refinamento metodológico, eliminando da análise juízos de valores ideológicos e morais, centrando-se na norma jurídica. Isso significa que a seção não irá se prolongar em discussões sobre desigualdade social, exclusão ou pobreza, ocupando-se, assim, da estrutura normativa da sanção e de sua posição na hierarquia normativa[1114] do ordenamento jurídico.

4.2. SEGUNDA SEÇÃO: DELIMITAÇÃO DA CONSEQUÊNCIA JURÍDICA E A NORMA PRIMÁRIA

A segunda seção delineia a técnica da norma primária[1115], que vincula a conduta à sanção. Aqui, a pesquisa analisa os projetos de leis em tramitação, identificando a sanção cominada e as circunstâncias agravantes e atenuantes, além da estrutura da norma. Ademais, examina-se a possibilidade de sanções extrapenais, como reparação de dano material e moral, além da articulação da norma primária com normas secundárias – que regulam a aplicação da sanção. Observando especificamente os projetos de leis que versam sobre a tipificação penal como crime de ódio, a seção tratará de questões como dosimetria da pena, proporcionalidade e adequação social da sanção penal. Dessa forma, delimita-se o alcance punitivo e a operacionalização das propostas legislativas analisadas.

4.3. TERCEIRA SEÇÃO: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DOS PROJETOS DE LEIS

A terceira seção submete os projetos de lei ao crivo do controle de constitucionalidade dos projetos de leis em tramitação no Congresso

1114 BOROWSKI, Martin, 2013, op. cit.

1115 TRAVESSONI GOMES TRIVISONNO, Alexandre. A teoria da interpretação de Kelsen: entre razão e vontade, 2024, op. cit.

Nacional. Destarte, ela realiza uma abordagem do controle de constitucionalidade em abstrato, identificando os projetos, seus termos e eventuais inconstitucionalidades. O exame será dividido em duas partes: A) compatibilidade material, verificando se os projetos violam direitos fundamentais; e B) compatibilidade formal, perquirindo se os projetos respeitam as regras de competência e procedimento legislativo. A seção também irá examinar a conformidade dos projetos de leis com tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil[1116] é signatário. Com isso, assegura-se a dupla verificação de validade das propostas perante o bloco de constitucionalidade pátrio.

4.4. QUARTA SEÇÃO: DISPOSITIVOS LEGAIS PARA A PROTEÇÃO DE VULNERÁVEIS SOCIOECONÔMICOS

A quarta seção conclui o percurso realizando o levantamento da legislação para a proteção de vulneráveis socioeconômicos, sob a égide da legalidade estrita. Esta seção realiza um levantamento da legislação em vigor que, de forma direta ou indireta, protege contra atos aporofóbicos[1117], avaliando se essa normativa já é suficiente ou se há necessidade de criação de uma nova legislação. A seção também examina as implicações práticas da tipificação penal da aporofobia como crime de ódio, como os desafios probatórios, os riscos de criminalização excessiva e alternativas ao Direito Penal. Com essa organização em seções articuladas, a pesquisa estabelece um itinerário lógico e metodológico robusto para fundamentar a análise jurídica proposta e responder ao problema central deste trabalho.

5. CONTRIBUIÇÃO E IMPLICAÇÕES DE PESQUISA

Ao final, a pesquisa não somente analisa um assunto contemporâneo à luz de uma teoria clássica, mas também reforça

1116 BRASIL, [Constituição (1988)], op. cit.
1117 CORTINA, Adela, 2020, op. cit.

a relevância da metodologia kelseniana para debates atuais sobre proteção aos direitos fundamentais. Ao centrar na repercussão analítica da aplicação da obra de Hans Kelsen, a pesquisa propõe um caminho metodológico para que as questões sobre desigualdade social e discriminação por vulnerabilidade socioeconômica sejam tratadas com elevado grau de rigor e objetividade que se espera da Ciência do Direito. Essa diversidade de contribuições se manifesta, inicialmente, no campo teórico, onde a pesquisa aprofunda a aplicação da *Teoria Pura do Direito* a um assunto atual, demonstrando sua contemporaneidade e a riqueza do método kelseniano. Ao realizá-lo, a pesquisa contribui para a discussão sobre o positivismo jurídico e sua importância para a solução de questões sociais complexas.

Para além da esfera teórica, já na ordem metodológica, a pesquisa fornece um exemplo de aplicação rigorosa do método kelseniano, demonstrando a possibilidade de se tratar assunto socialmente sensível, como discriminação e pobreza, sem recorrer a juízos de valor ou análises sociológicas. Essa contribuição é especialmente superlativa em um contexto acadêmico em que muitas vezes se observa uma confusão entre análise jurídica com ativismo político ou militância social.

Paralelamente a esse rigor, na ordem prática, a pesquisa oferece subsídios para as discussões em âmbito legislativo sobre criminalização da aporofobia, ao examinar a constitucionalidade e viabilidade técnica dos projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional. Essa abordagem pode guiar o legislador na formulação de novos projetos de leis mais eficazes e tecnicamente adequados. Desse modo, no campo da proteção dos direitos fundamentais, a pesquisa, ao estudar os instrumentos legais para a proteção dos vulneráveis socioeconômicos, coopera para o aperfeiçoamento do sistema de proteção dos direitos fundamentais, mesmo que em uma perspectiva estritamente jurídica.

Sintetizando o que foi abordado, a pesquisa não propõe uma solução moral ou política para a aporofobia; sua proposta é uma análise objetiva e rigorosa das possibilidades jurídicas de

sua repressão. Essa análise, abstendo-se de súplicas emotivas ou posicionamentos ideológicos, pode fornecer ao legislador, ao jurista e ao povo instrumentos mais precisos para a compreensão do assunto e atuar sobre ele, dentro das restrições do ordenamento jurídico.

CONCLUSÃO

A pesquisa tem como proposta a aplicação da metodologia kelseniana, descrita na *Teoria Pura do Direito*, a uma questão social contemporânea, o que irá possibilitar uma contribuição ímpar para os debates sobre aporofobia no Brasil. A expectativa é que reste evidenciado que o problema da aporofobia, à luz do Direito, deva ser discutida e decidida a partir de parâmetros estritamente jurídicos de hierarquia normativa e validade. Destarte, busca-se afastar, de forma definitiva, argumentos morais ou de política social.

Porém, é salutar reconhecer que a pureza do método não está associada uma pureza do objeto. Como afirmado, a aporofobia é um intrincado fenômeno social, que envolve elementos de ordem cultural, econômica, política, psicológica e social. A pesquisa não rejeita referida complexidade, mas somente afirma que, na dimensão da Ciência do Direito, é necessário isolar o objeto para rigorosa análise. O isolamento busca condições para sua melhor compreensão, não representando uma fuga da realidade social. Por conseguinte, os impactos práticos e o alinhamento com a Agenda 2030 da ONU não derivam de um juízo de valor do cientista do Direito, mas sim da capacidade do método kelseniano de conferir precisão técnica às opções do legislador positivo ao internalizar referidos objetivos no ordenamento jurídico.

Em conclusão, a pesquisa robustece a importância da metodologia kelseniana para os debates sobre proteção aos direitos fundamentais. Em momento de intensos conflitos ideológicos e ações emotivas, o rigoroso método de Kelsen possibilita um eficiente expediente contra a calamitosa confusão entre Direito e Moral. A corrupção da Moral em moralismo cria o mote para a degradante

violação da legalidade estrita. Esse método também evita a confusão entre ativismo político e Ciência do Direito. Ao concentrar atenções na norma jurídica (hierarquia e validade), a pesquisa fornece diretriz para questões sobre desigualdade social e discriminação por vulnerabilidade socioeconômica sejam tratadas com a objetividade e precisão. Essa abordagem traz o rigor que se espera da Ciência do Direito e que o assunto exige.

Assim, a pesquisa não se encerra como simples aplicação subsuntiva de uma teoria a um assunto. Ela se constitui como reflexão sobre os limites e possibilidades do Direito em face a fenômenos sociais complexos. Referida reflexão abrange também a função do jurista, não como ativista ou moralista, mas como cientista. A atenção está na compreensão e na mudança da realidade, sempre nos limites impostos pelo ordenamento jurídico vigente. Destarte, o presente artigo materializa os filtros epistemológicos e formula as bases da construção metodológica necessárias para que, no corpo da tese, proceda-se à análise dogmática e abstrata dos projetos de lei e a da normativa positiva aplicáveis à aporofobia.

REFERÊNCIAS

BOROWSKI, Martin. A doutrina da estrutura escalonada do direito de Adolf Julius Merkl e sua recepção em Kelsen. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes;

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1940]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 set. 2026.

BRASIL. [**Constituição (1988)**]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 agost. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.489, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), para vedar o emprego de técnicas construtivas hostis em espaços livres de uso público - Lei Padre Júlio Lancellotti. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: planalto.gov.br. Acesso em: 5 set. 2026.

OLIVEIRA, Júlio Aguiar de (orgs.). Hans Kelsen – Teoria jurídica e política. Tradução de Alexander Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013. p. 129-183.

CORTINA, Adela. Aporofobia, a aversão ao pobre: um desafio para a democracia. Tradução de Daniel Fabre. São Paulo: Contracorrente, 2020.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito: introdução à problemática jurídico-científica. Tradução de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. 1. ed. alemã. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2021.

_____. Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado. 2. ed. alemã. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles**. Nações Unidas no Brasil, [s. d.]. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10. Acesso em: 7 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**. Nações Unidas no Brasil, [s. d.]. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 7 set. 2026.

PÉREZ ZAFRILLA, Pedro Jesús. Aporofobia: derivadas filosóficas más allá del rechazo al pobre. Filosofia Unisinos, v. 27, n. 1, p. 1-14, e27107, 2026.

PORCIÚNCULA, Marcelo. Hans Kelsen, pensador político: a tese do paralelismo conceitual. In: PORCIÚNCULA, Marcelo (org.). Um pensamento vivo: por Hans Kelsen e seus comentadores. São Paulo: Marcial Pons, 2024. p. 731-777.

_____. Perfis psicológicos, visões de mundo e escolhas em filosofia e em política: Hans Kelsen e a tese do paralelismo político. In: PORCIÚNCULA, Marcelo (org.). Um pensamento vivo: por Hans Kelsen e seus comentadores. São Paulo: Marcial Pons, 2024. p. 779-800.

TRAVESSONI GOMES TRIVISONNO, Alexandre. A imutabilidade do papel da lógica no direito na teoria de Hans Kelsen. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 25, n. 1, p. 141-468, 2024.

_____. A teoria da interpretação de Kelsen: entre razão e vontade. In: PORCIÚNCULA, Marcelo (org.). Um pensamento vivo: por Hans Kelsen e seus comentadores. São Paulo: Marcial Pons, 2024. p. 403-456.

_____. Pressuposição, hipótese ou ficção? A permanência da norma fundamental como pressuposição ou hipótese na teoria de Kelsen. Revista Brasileira de Filosofia, v. 243, ano 74, p. 17-70, 2026.

PARTE 6
TERRITÓRIO, MORADIA E JUSTIÇA CLIMÁTICA

FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA E EROSÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA LEITURA CRÍTICA DA REGULAÇÃO DAS PLATAFORMAS DE LOCAÇÃO DE CURTA DURAÇÃO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Bruna Rodrigues da Cunha Dias[1118]
Lucas Coutinho Pires de Souza[1119]

INTRODUÇÃO

O direito à moradia adequada foi incorporado ao rol do artigo 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social fundamental pela Emenda Constitucional nº 26/2000. A sua previsão contrasta com a crise habitacional expressa pelo déficit habitacional brasileiro, que em 2023 chegava a quase 6 milhões de habitações[1120], sendo a cifra muito maior se considerado o déficit em termos qualitativos. Desde os anos 1990, verifica-se o avanço de fluxos de capital para as cidades, principalmente a partir de intervenções urbanísticas e investimentos imobiliários. Em uma cidade global e altamente turística como o Rio de Janeiro, tal processo é ainda mais intenso: fenômenos de gentrificação e remoção de populações de seus territórios marcaram profundamente os últimos vinte anos da cidade.

Nesse cenário de disputa territorial, a entrada de plataformas de locação temporária – como Airbnb, Booking.com, e Vrbo – nas cidades

1118 Advogada e pesquisadora nas áreas de teoria crítica do direito, criminologia e sociologia jurídica. Mestranda em Teoria e Filosofia do Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ). Bolsista CAPES.

1119 Advogado e pesquisador. Mestrando em Teoria e Filosofia do Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ). Bolsista CAPES.

1120 MACHADO, Lucas; MOREIRA, Iago. Déficit habitacional cai ao menor nível da série, mas mais moradias são inadequadas, diz pesquisa. G1, Rio de Janeiro, 18 set. 2025. Economia. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/09/18/deficit-habitacional-cai-ao-menor-nivel-da-serie-historica-mas-mais-moradias-sao-inadequadas-diz-pesquisa.ghtml. Acesso em: 3 ago. 2026.

acirra a discussão sobre o direito à moradia e ao pertencimento da população local em seus territórios. Ao redor do mundo, o crescimento exponencial desse mercado nos últimos anos trouxe consequências para os mercados imobiliários das cidades, como o aumento dos valores de aluguel e de venda dos imóveis. Todavia, a apreciação deste problema pelo Estado brasileiro não passa pela garantia prestacional do direito à moradia adequada, mas antes gira em torno de conflitos condominiais.

Trata-se de um problema conhecido, que não se limita ao direito à moradia: direitos fundamentais são frequentemente identificados como normas programáticas, que estipulam um horizonte sem exigir intervenções materiais na realidade. Este trabalho tem o objetivo de analisar o conflito entre a expansão dessas plataformas e a previsão do direito fundamental à moradia, particularmente na cidade do Rio de Janeiro, procurando identificar a forma pela qual o direito se insere nesta controvérsia pela produção normativa e jurisprudencial. Por meio de pesquisa bibliográfica, em notícias da imprensa, além de dados e atos oficiais, este problema é colocado a partir de suas relações com o desenvolvimento do capitalismo, especialmente em sua atual fase financeirizada, com amplo protagonismo de plataformas multinacionais nas transformações da vida social.

1. O GOLPE AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ERA DA FINANCEIRIZAÇÃO E A PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

A discussão acerca da efetiva materialização dos direitos fundamentais previstos na Constituição brasileira de 1988, sobretudo dos direitos sociais de seu artigo 6º, não é nova. Desde a entrada em vigor da Carta Magna, a correspondência entre o que o documento prevê por escrito e a realidade social brasileira foi esperada de tal modo que o recente histórico ditatorial pudesse ficar no passado e dar lugar a um novo capítulo para o país. Os direitos fundamentais previstos constitucionalmente não se expressaram concretamente na sociedade brasileira logo após 1988. Porém, aos poucos, as prestações positivas

do Estado materializaram algumas das prescrições existentes na norma, de modo que essa nova constituição-dirigente[1121] parecia guiar uma progressividade emancipatória em termos de direitos humanos e sociais.

Essa força concretizante da norma constitucional presente no século XX, no entanto, não se deu por acaso e nem foi fruto da simples vontade dos agentes do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, e nem de sua benevolência em acatar as reivindicações populares que pressionavam por melhores condições de vida. Em realidade, o avanço na conquista de direitos fundamentais encontrou espaço para florescer em um momento cujas ordens econômica e financeira tinham seu equilíbrio relacionado com o cumprimento do ordenamento constitucional vigente. Pode-se dizer que para manter a reprodução do sistema econômico capitalista - que não mais se sustentava pela pretensa neutralidade do Estado e pelo livre mercado, como antes – passou a ser necessária a reorganização jurídica do espaço político-econômico da acumulação, de modo que a atuação estatal se tornou central para garantir a eficácia do presente modo de produção. Segundo Bercovici e Massonetto: "Assim, o constitucionalismo do século XX evoluiu a partir da estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, tendo no planejamento o principal instrumento da organização estatal do modo de produção capitalista".[1122]

Esse período, que pode ser denotado pela criação de Estados de bem-estar social, seguiu, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa do pós segunda-guerra à crise dos anos 1970 (1945-1973), o chamado "consenso keynesiano", marcado pela produção de anti-valor, isto é,

1121 José Joaquim Gomes Canotilho definiu a Constituição de 1988, inicialmente, como uma constituição de cunho dirigente, na medida em que definiria, por meio de suas normas programáticas, fins e programas de ação futura para melhorar as condições sociais e econômicas da população. (BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 36, n. 142, p. 35-52, abr./jun. 1999)

1122 BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006. Disponível em: http://hdl.handle.net/10316.2/24845. Acesso em: 15 de jul. 2026.

pela garantia, por parte dos Estados, de acesso da população a direitos sociais e a serviços públicos, funcionando para a manutenção de uma força de trabalho necessária para acelerar o processo de acumulação de capital, através da geração de mais-valor e da conservação de um mercado consumidor.

O Brasil pós-1988 não pode ser propriamente designado como um Estado fordista-keynesiano nos moldes tradicionais. No entanto, o processo de redemocratização do país, mesmo que iniciado num período em que mundialmente se iniciava um novo ciclo capitalista neoliberal, é marcado pela presença de um Estado social provedor de diversos direitos sociais através de sistemas de previdência, moradia, educação e saúde, financiados pelo sistema tributário, bem como garantidor de direitos trabalhistas.[1123]

No entanto, este modelo de Estado social que se configurou na redemocratização brasileira logo deu lugar a desmontes para adequar-se às novas políticas neoliberais de meados dos anos 1990. O Estado brasileiro, assim como diversos outros Estados sociais, se deparou com a implosão de suas bases fiscais e, consequentemente, do seu fundo de investimento, processo este decorrente da crise econômica insurgente a partir dos anos 1970 com os choques do petróleo e das mudanças do processo de acumulação de capital, que passou a se dar principalmente de forma financeirizada, isto é, pelos empréstimos feitos sob altas taxas de juros e pela especulação.

A partir disso, este Estado, que não mais consegue garantir as expectativas criadas pelas normas constitucionais da Carta Magna, recorre ao endividamento com o mercado financeiro para conter suas demandas sociais, ao mesmo tempo em que, através da desregulamentação financeira, abre espaço à privatização dos serviços que antes garantiam efetividade pública e gratuita aos direitos sociais. Este processo transforma totalmente o cunho da

1123 GREGORUT, Adriana Silva. O papel do Estado neoliberal na desuniversalização dos direitos sociais. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, e88982, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/88982, p. 5-6. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/. Acesso em: 15 de jul. 2026.

então constituição-dirigente de 1988: o compromisso da Carta Magna com os direitos fundamentais passa a se desfazer, seja por meio de constantes emendas ao seu conteúdo, seja pela promulgação de normas infraconstitucionais que desvirtuam a intenção social do poder constituinte originário; ou ainda pela presença de normas abertas e programáticas que não saem do papel. Para Bercovici e Massonetto, esta nova configuração dá origem ao que nomeiam de constituição dirigente invertida:

> Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da "ingovernabilidade"; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada.[1124]

Assim, a partir dos anos 2000, no lugar de investimentos em infraestrutura e serviços públicos, a política social do país priorizou políticas de transferência de renda direta, como o Programa Bolsa Família (PBF), juntamente com desonerações fiscais para as classes altas e empresas, assim como o estabelecimento de um teto de gastos (instituído pela EC n. 95/2016), direcionando o fundo público do Estado não à garantia dos direitos sociais, mas ao pagamento de dívidas públicas e à reprodução do capital.[1125] No âmbito legislativo, sobretudo a partir do governo de Michel Temer, a história brasileira

1124 BERCOVICI; MASSONETTO, op. cit., p. 73.
1125 GREGORUT, op. cit., p. 8-16.

foi marcada por grandes reformas que agravaram a perda de direitos sociais, como a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.467, de 2017) e a Reforma da Previdência de 2019 (EC n. 103/2019).

Essa análise da relação entre as transformações sociojurídicas e os ciclos econômicos do capitalismo permite verificar, portanto, que no âmbito do capitalismo financeirizado, os direitos sociais sofrem o que pode ser entendido como expropriações[1126] jurídicas. Quando bens públicos são alienados à iniciativa privada e transformados em mercadorias, este processo também pode ser compreendido como renovadas formas de garantia da acumulação de capital. Segundo Boschetti:

> Os direitos e as políticas sociais são alvo direto da crise, não porque sua existência seja uma ameaça ao capitalismo, mas porque sua extinção ou redução contribui para ampliar os processos de mercantilização. Sua corrosão objetiva reduzir a parcela do fundo público utilizada em sua realização e transferi-la para o capital por meio do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, mercantilizar bens e serviços públicos para ampliar novos nichos de acumulação, e reduzir diversas formas de proteção para disponibilizar a força de trabalho para o capital.[1127]

A partir desta perspectiva inicial, é possível compreender a atualidade do direito à moradia, direito fundamental em análise no presente artigo, como inserido em um contexto em que sua previsão como norma constitucional pode estar inscrita no artigo sexto da

1126 Pela própria perspectiva marxiana, compreende-se como expropriação não só a supressão direta dos meios de produção dos camponeses e trabalhadores do campo na chamada acumulação primitiva narrada por Marx, mas também todos os processos que submetem os trabalhadores à lei geral de acumulação e criam oferta de mão de obra precarizada.

1127 BOSCHETTI, Ivanete. Supressão de direitos no capitalismo: uma forma contemporânea de expropriação? In: BOSCHETTI, Ivanete (Org.). Expropriação e direitos no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2018, p. 4.

Carta Magna, mas mesmo assim ter sua vontade constitucional desconfigurada em favor de interesses privados.[1128]

2. O DIREITO À MORADIA NO RIO DE JANEIRO: ENTRE A GARANTIA CONSTITUCIONAL E A MERCANTILIZAÇÃO DA HABITAÇÃO

A previsão do direito social à moradia no rol de direitos do artigo 6º da Constituição de 1988 não pode ser lida isoladamente. Mantida a garantia à propriedade privada pelo *caput* do artigo 5º, a Carta Magna traz consigo a prescrição de que a propriedade atenderá a sua função social (inciso XXII do artigo quinto e inciso III do artigo 170) e, no âmbito urbano, prevê que o Poder Público municipal deve executar a política de desenvolvimento urbano no sentido de garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes (artigo 182). Na esfera infraconstitucional, é o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) que regulamenta tais normas constitucionais, criando regras para garantir o uso correto da terra nas cidades, focando na função social da propriedade, no bem comum e na proteção do meio ambiente.

No entanto, a formação social brasileira, na prática, parece ter contornado qualquer tentativa eficaz de reforma agrária e de garantia do direito à moradia para a maior parte da população. Pelo contrário, as políticas habitacionais do país estiveram mais focadas em programas de concessão de crédito habitacional e de fortalecimento do mercado imobiliário privado, assim como em constantes reformas urbanas produtoras de especulação e geradoras de espaços periféricos e precarizados. Como exemplo, o Programa Minha Casa, Minha Vida, criado em 2009 no Governo Lula, apesar de apresentar um panorama social, promove o acesso à moradia através do financiamento de casas

1128 GREGORUT, op. cit., p. 18.

para famílias de baixa renda, sendo a verba oriunda deste programa de crédito repassada a empreiteiras particulares.[1129]

No Rio de Janeiro, objeto de estudo do presente trabalho, a política habitacional no período pós-redemocratização não se deu de forma muito diferente. Embora este artigo não tenha como objetivo traçar a historicidade do direito à moradia no Rio de Janeiro, cabe destacar algumas das ações governamentais responsáveis pela redução do acesso à moradia adequada na história recente, o que pode ajudar na compreensão do processo atual de mercantilização da habitação e na investigação desta pesquisa. Conforme procuramos demonstrar, as ações recentes ocorridas na cidade parecem confirmar que

> [...] o capitalismo financeirizado da habitação tem sua própria geografia a partir de estratégias que acompanham os movimentos do capital e os comportamentos espaciais, sendo muito seletivas com as áreas urbanas. Como resultado, têm-se recentes transformações morfológicas e/ou funcionais quanto à habitação, que deixa de ser um direito humano para se tornar um ativo financeiro que não atende necessariamente às demandas das pessoas, gerando, portanto, barreiras para a implementação de políticas de moradia justas, equitativas e capazes de garantir melhores condições de vida às pessoas.[1130]

Nas metrópoles brasileiras, os assentamentos populares informais se formaram ao longo do século XX sem plena integração com os circuitos formais do mercado imobiliário. No Rio de Janeiro, em particular, as favelas permaneceram entre legalidade e a ilegalidade,

1129 XAVIER, Marlon de Oliveira. Luta de classes e reforma trabalhista: prospectos da ideologia neoliberal. In: HEINEN, Luana Renostro (org.). Estado e direitos no contexto de neoliberalismo. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2020. p. 109-132.

1130 SOUZA, Mariane Paes Gonçalves de. Historicidade da financeirização de moradias: entre a globalização do mercado imobiliário e a financeirização da habitação no Brasil. *Caderno de Relações Internacionais*, Recife, v. 14, n. 27, p. 202-225, 2023. Disponível em: https://www.revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/2814/2147. Acesso em: 3 ago. 2026.

com um status jurídico ambíguo configurado pela política urbana e a regulação urbanística[1131]. Ainda que possuam documentos de compra e venda e de posse registrados, esses imóveis são considerados irregulares por violarem a legislação de zoneamento e parcelamento do solo, produzida "muitas vezes se sobrepondo aos tecidos urbanos preexistentes".[1132]

Nesse sentido, conforme Rolnik, a informalidade produz uma situação de precariedade jurídica e transitoriedade permanente, com ameaça ao direito de posse da moradia. Os conflitos que daí se originam são mediados no âmbito político. Para a autora, a construção histórica dessa transitoriedade permanente é "fundamental para a constituição contemporânea desses espaços como reservas de terra".[1133]

O avanço sobre essas "reservas de terra" no Rio de Janeiro se intensificou durante a preparação para sediar megaeventos culturais, esportivos e religiosos na cidade. Esse período, caracterizado por intensa valorização imobiliária e disponibilidade de crédito imobiliário, tem como marcos os Jogos Panamericanos de 2007, a Copa do Mundo de 2014, os Jogos Olímpicos de 2016 e a Jornada Mundial da Juventude, além de festivais recorrentes como o Rock in Rio.

As intervenções urbanas promovidas durante essa década, principalmente a reforma de corredores de ônibus para BRT, projetos de urbanização de favelas na Zona Central e Zona Sul da cidade e a operação urbana Porto Maravilha resultaram na remoção de dezenas de milhares de pessoas de suas casas.[1134] Segundo a Secretaria Municipal de Habitação, 20.299 famílias – cerca de 67 mil pessoas – foram deslocadas compulsoriamente de 2009 a 2013. Tornou-se conhecida a comparação com as gestões de Pereira Passos (1902-1906)

1131 GONÇALVES, Rafael Soares. Favelas do Rio de Janeiro: história e direito. Rio de Janeiro:
Pallas; PUC-Rio, 2013.

1132 ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015, p. 193.

1133 ROLNIK, op. cit., p. 179.

1134 FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. SMH 2016: remoções no Rio Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

e Carlos Lacerda (1961-1965), até então identificados como os maiores momentos de remoções de favelas na história da cidade, mas que, somados, não chegam à quantidade de pessoas deslocadas de suas casas e de seus territórios nas duas gestões do prefeito Eduardo Paes entre 2009 e 2016.[1135]

Ao contrário do procedimento para as desapropriações, a realização de remoções compulsórias não exige a publicação de decretos pela Prefeitura, nem indenização pela terra ocupada em função de sua informalidade. De acordo com os decretos municipais que, na época, orientavam o procedimento de demolição de edificações e realocação de moradores de assentamentos populares[1136], os reassentados escolheriam entre (i) indenização de eventual benfeitoria, (ii) a compra assistida de uma nova moradia, (iii) pagamento de "aluguel social" no valor de R$ 400,00, (iv) realocação em moradia do Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, como afirma Rolnik[1137], "considerando que, para a maior parte dos moradores, as indenizações em dinheiro eram insuficientes para adquirir uma nova moradia, a opção pelo apartamento do programa Minha Casa Minha Vida era, na realidade, a única disponível".

Assim, de acordo com Faulhaber e Azevedo, 64% das famílias escolheram receber o aluguel social até seu assentamento em um dos empreendimentos do MCMV. Contudo, segundo os autores, essa alternativa implicou na perda de raízes socioterritoriais e do acesso ao meio urbano: se, por um lado, a grande maioria das remoções ocorreu em favelas da Zona Sul, Zona Norte e Centro do Rio de Janeiro, por outro, cerca de 67% das unidades da faixa de baixa renda do programa é localizada na Zona Oeste, em áreas muito mais afastadas do centro e, na maior parte dos casos, desprovida de equipamentos e serviços urbanos.

1135 FAULHABER; AZEVEDO, op. cit.

1136 Decreto nº 20.454 de 24 de agosto de 2001, revogado e substituído pelo Decreto nº 34.522 de 3 de outubro de
2011.

1137 ROLNIK, op. cit., p. 365.

A candidatura do Rio de Janeiro para sediar grandes eventos já fazia parte de planos estratégicos desenvolvidos desde os anos 1990, a partir da gestão do prefeito Cesar Maia, para a promoção do Rio como cidade global, com declarada inspiração em Barcelona e consultoria catalã.[1138] Esse projeto fundava-se na premissa de que a cidade deveria se posicionar em lugar de destaque para atrair investimentos em uma competição global entre as cidades.

O caminho para a afirmação da competitividade da cidade seria a adoção de um modelo empresarial de gerenciamento, que permitisse eficiência e flexibilidade das regulações urbanísticas, assim como a participação de setores privados na gestão do centro urbano, de modo a torná-los adaptáveis para o atendimento de interesses particulares e favorável à atração de recursos.

Para Vainer[1139], o instituto das operações urbanas consorciadas ilustra a flexibilidade exigida por esse modelo de governança. Esse instituto está definido no artigo 32 do Estatuto da Cidade como um conjunto de intervenções coordenadas pela Prefeitura, com a participação de atores privados, "com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental"[1140]. Esse dispositivo prevê a possibilidade de mudança de parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, além da regularização de construções, reformas ou ampliações em desacordo com a legislação vigente. Assim, a flexibilidade da lei pode corresponder aos movimentos espontâneos do mercado imobiliário.

Se a não correspondência à legislação urbanística representa a fragilidade da segurança da posse em assentamentos populares informais, a articulação do Estado com o capital imobiliário e financeiro em parcerias público-privadas formalizadas pelas operações urbanas

1138 VAINER, Carlos B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: Anais do XIV Nacional da ANPUR. v. 14, 2011. Disponível em: http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193 . Acesso em: 8 jul. 2026.

1139 VAINER, op. cit.

1140 BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001.

tem a exceção como regra. Esses casos ilustram o uso político do direito constitucional e urbanístico, mobilizado para impor normas e estabelecer exceções conforme o projeto de um complexo imobiliário financeiro formado pela conjugação de interesses privados e do Poder Público.

Como aponta Rolnik[1141], a versão brasileira do complexo imobiliário-financeiro constitui-se pela relação de grandes empreiteiras e incorporadoras com fundos de pensão e imobiliários operacionalizadas pelo Estado, "comandando a lógica de expansão das cidades". Nas intervenções urbanas, esse amálgama de interesses faz uso do arcabouço legal conformado pela nova ordem jurídico-urbanística.

Nesse sentido, além das autorizações e concessões, na seção das operações consorciadas, o texto do Estatuto da Cidade introduziu os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), um título financeiro com lastro imobiliário emitido pelo poder público para financiamento das intervenções da operação, instrumento importante na viabilização e financiamento da maior operação urbana consorciada do Brasil, o Porto Maravilha.

Como mostram Gonçalves e Costa[1142], essa região passou por ciclos de integração e desacoplamento dos circuitos de fluxo de capital ao longo de sua história. Desde a fundação do Rio de Janeiro, o porto foi determinante para a configuração da cidade. Ali foi o local de desembarque do maior número de pessoas escravizadas no mundo, foi o principal escoadouro de minerais extraídos de Minas Gerais e outras *commodities* exportadas pelo Brasil colônia no comércio transatlântico e por ali chegou a família real portuguesa em 1808.

Contudo, na virada para o século XX, o porto do Rio de Janeiro perdeu progressivamente importância frente a outras operações portuárias, e seus arredores sofreram um processo de desvalorização imobiliária. Embora rica em manifestações socioculturais e políticas,

1141 ROLNIK, op. cit., p. 368.

1142 GONÇALVES, Guilherme Leite; COSTA, Sérgio. Um porto no capitalismo global: desvendando a acumulação entrelaçada no Rio de Janeiro. São Paulo: Boitempo, 2020.

a região do porto passou a ser objeto de uma produção retórica que a apontava como um "vazio demográfico". Ao fim do século, após perder sua função econômica original como centro do comércio escravista e de trânsito de mercadorias, a região portuária transformou-se numa "reserva de valor" espacial, mantendo-se à espera de novas oportunidades de investimento e valorização, constituindo uma fronteira para a acumulação. A operação do Porto Maravilha, assim, representa o esforço de remercantilização de um território não incorporado ao mercado imobiliário, integrando-o novamente à dinâmica da acumulação capitalista[1143]. Após esse processo, a intensidade de seu repertório cultural popular fez da região uma das mais atrativas da cidade para o turismo e, consequentemente, para a extração de renda pelo mercado de aluguéis de curta duração.

Segundo dados consolidados pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas[1144] mais de 400 famílias foram removidas de cinco ocupações consolidadas na região portuária, além de 200 famílias removidas do Morro da Providência e 30 outras da favela Pedra Lisa.

A engenharia financeira que viabilizou as ações governamentais ocorridas na cidade narradas acima revela as intrincadas relações de interesses privados, mediados pelo Poder Público para capturar o espaço urbano e transformá-lo em mercadoria, produzindo valor, e removendo os usos e as vidas que estiverem no caminho.

Para explicar estes fenômenos urbanos, a leitura de David Harvey[1145], a partir da teoria da acumulação do capital de Marx oferece uma chave para a compreensão das forças que os impulsionam, ao analisar sua íntima ligação com o desenvolvimento do capitalismo. Segundo o autor, trata-se de uma relação de mão dupla: de um lado, a urbanização exige o investimento dos excedentes de capital constantemente produzidos pelo capitalismo; de outro, o capitalismo em contínua expansão necessita de meios de absorção do capital

1143 GONÇALVES; COSTA, op. cit.

1144 ROLNIK, op. cit. apud AFONSIN; SAULE JÚNIOR, op. cit.

1145 HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

excedente. A urbanização, então, aparece como uma das principais estratégias para a absorção desse excedente, de modo que essa dinâmica passa a ser uma força orientadora do desenvolvimento urbano.

Conforme a análise de Marx, desde suas origens, o modo de produção capitalista é marcado pela sua relação com a terra. Ao lado do colonialismo e da concentração do capital mercantil, o cercamento de terras comunais na Europa constituiu um pressuposto fundamental para a formação do capitalismo, ao instituir a separação entre os trabalhadores e os meios de produção, gerando a necessidade de venda da força de trabalho para sua reprodução social, além da proletarização das cidades para as quais se deslocaram. Essa acumulação primitiva, portanto, constituiu condição prévia para a monopolização dos meios de produção por um pequeno grupo, ensejando o "movimento que é a marca central do capitalismo: o circuito ininterrupto no âmbito do qual o dinheiro é transformado em capital e que, por meio deste, se faz mais-valor e vice-versa".[1146]

Contudo, Marx reconhece que a acumulação na sua forma expropriatória não cessa mesmo após a consolidação do capitalismo, mas desenvolve-se de forma contínua como condição para a permanente concentração de riqueza. Para Harvey, as crises de sobreacumulação geradas pela incapacidade do capital de absorver o sobrevalor produzido se expressam pelo excedente de força de trabalho, quando há desemprego, e pelo excedente de capital, "conforme materializado na abundância de mercadorias que não podem ser vendidas sem perdas, na inutilização da potencialidade produtiva e no excesso de capital desprovido de possibilidades de se tornar rentável".[1147]

Para superar essa contradição interna à acumulação capitalista, o excedente deve ser realizado de modo lucrativo em uma dinâmica diversa, de modo que, para Harvey, "a necessidade constante de superar as fronteiras da acumulação leva o capitalismo a produzir espaços não

1146 GONÇALVES; COSTA, op. cit., p. 13.
1147 GONÇALVES; COSTA, op. cit., p. 15.

mercantilizados, que ele, posteriormente, expropriará".[1148] Para esse autor, tal processo de remercantilização, que pode se realizar por meios violentos ou coercitivos quando a circulação regular dos fluxos de capital não dá conta de absorver o excedente, caracteriza o que ele denomina acumulação por despossessão – conceito cunhado como substituto do termo "acumulação primitiva" a fim de enfatizar sua permanência ao longo do desenvolvimento do capitalismo.[1149]

A acumulação por despossessão pode se dar de diversas formas. Além da privatização de bens comuns, coletivos ou públicos, novas formas de acumulação podem se dar por ajustes espaço-temporais e pela absorção do excedente de produção capitalista por processos de urbanização no capitalismo financeirizado. Nesse cenário, a partir de extensa pesquisa com base em seu mandato como relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Rolnik argumenta que a terra e, em particular, o setor habitacional tornaram-se componentes estruturadores da nova organização do capitalismo global. Considerado ativo seguro e estável pela proteção histórica despendida à propriedade privada fundiária, o espaço construído apareceu como destino para a alocação de excedentes na forma de garantia para títulos de crédito e derivativos.

Assim, a terra converte-se em uma importante fronteira da acumulação de capital como veículo de extração de renda futura, cuja expectativa de ganho é respaldada pela segurança jurídica da perpetuidade do direito de propriedade individual escriturada. Tal processo tem impactado a noção da moradia como direito social, reduzindo-a à unidimensionalidade de seu valor econômico:

> A mercantilização da moradia, bem como o uso crescente da habitação como um ativo integrado a um mercado financeiro globalizado, afetou

1148 Ibid., p. 17.

1149 HARVEY, David. The "new" imperialism: accumulation by dispossession. Socialist Register,v. 40, 2004. Disponível em: https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5811 Acesso em: 5 jul. 2026.

> profundamente o exercício do direito à moradia adequada pelo mundo. A crença de que os mercados poderiam regular a alocação de moradia, combinada com o desenvolvimento de produtos financeiros experimentais e "criativos", levou ao abandono de políticas públicas em que a habitação é considerada um bem social, parte dos bens comuns que uma sociedade concorda em compartilhar ou prover para aqueles com menos recursos- ou seja, um meio de distribuição de riqueza. Na nova economia política centrada na habitação como um meio de acesso à riqueza, a casa transforma-se de bem de uso em capital fixo- cujo valor é a expectativa de gerar mais-valor no futuro, o que depende do ritmo do aumento do preço dos imóveis no mercado.[1150]

A precariedade jurídica historicamente imposta aos assentamentos populares, a constituição desses territórios como reservas de terra, as remoções promovidas no contexto dos megaeventos e a posterior incorporação de áreas desvalorizadas aos circuitos imobiliários e financeiros revelam um movimento no qual determinados usos do espaço são desconstituídos para que outros, economicamente mais rentáveis, possam ser instituídos.

Nesse sentido, a experiência carioca evidencia a dimensão urbana da acumulação por despossessão descrita por Harvey: diante da necessidade permanente de abertura de novas fronteiras para a valorização do capital excedente, espaços, bens e relações até então não plenamente submetidos à lógica mercantil são apropriados, reorganizados e reinseridos nos circuitos de acumulação. Não se trata, portanto, apenas da valorização econômica de áreas anteriormente desvalorizadas, mas de um processo que pressupõe, simultaneamente, despossessão e remercantilização: de um lado, populações são privadas da posse, da centralidade, das redes socioterritoriais e do acesso às infraestruturas urbanas construídas ao longo do tempo; de outro, os

1150 Ibid., p. 32-33.

territórios assim liberados ou reconfigurados tornam-se disponíveis para novos investimentos, empreendimentos e formas de extração de renda.

O direito e a atuação estatal, desse modo, não aparecem como elementos externos ao processo de mercantilização, mas como condições de sua realização, seja pela flexibilização das normas urbanísticas, pela criação de instrumentos financeiros, pela remoção de populações ou pela produção institucional das condições necessárias à valorização imobiliária.

É precisamente nesse movimento que a contradição entre moradia como direito fundamental e moradia como mercadoria adquire sua expressão mais evidente: enquanto a ordem constitucional reconhece a moradia como direito social e submete a propriedade ao cumprimento de sua função social, a dinâmica concreta de produção da cidade possibilita que a terra e a habitação sejam progressivamente subordinadas ao seu valor de troca e à expectativa de geração de renda futura.

A insuficiência da Constituição Federal de 1988 para ver garantido o direito social à moradia adequada e do Estatuto da Cidade para alcançar os objetivos previstos em suas diretrizes podem ser compreendidas à luz das dinâmicas socioeconômicas que atuam sobre o processo de produção do espaço urbano, isto é, do conflito entre a mercantilização e a promoção do valor de uso da cidade e da habitação, ponto central da reivindicação pelo direito à cidade. A partir deste histórico, o presente trabalho procura desvendar a hipótese de que o advento cada vez mais crescente das plataformas de locação de curta duração na cidade turística do Rio de Janeiro funciona como mais uma forma de mercantilização da habitação e de submissão do direito fundamental à moradia à agenda neoliberal e à financeirização do capital, hipótese esta que será desenvolvida a seguir.

3. PLATAFORMAS DE LOCAÇÃO DE CURTA DURAÇÃO, MERCANTILIZAÇÃO DA HABITAÇÃO E OS LIMITES DA REGULAÇÃO PARA A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA

O crescimento da exploração de aluguéis de curta temporada tem afetado de forma cada vez maior o exercício do direito à moradia, sobretudo em cidades globais com forte caráter turístico, como o Rio de Janeiro. A expansão desse mercado introduziu um novo fluxo potencial de receita no meio habitacional, gerando nos bairros mais famosos, turísticos e culturalmente atrativos das cidades uma nova forma de *rent gap*[1151] – isto é, a diferença entre a renda real obtida de um imóvel e a renda potencialmente atingida a partir de outros usos. Em muitos casos, essa nova forma de renda imobiliária suplanta aquela percebida com o aluguel residencial, transformando locatários em anfitriões.

Os efeitos dessa reorientação do estoque habitacional se mostram com intensidade crescente na cidade do Rio de Janeiro, que sozinha concentra na plataforma Airbnb cerca de 8,5 por cento da oferta total do país[1152]. Levantamento do Sindicato da Habitação do Rio de Janeiro (Secovi-RJ) aponta que, entre 2023 e 2025, a oferta de imóveis para locação de longa duração na Zona Sul carioca sofreu queda de aproximadamente vinte e sete por cento, ao passo que o valor médio dos aluguéis registrou elevação de dezessete por cento — chegando a cinquenta por cento em bairros como Copacabana[1153]. Paralelamente,

1151 WACHSMUTH, David; WEISLER, Alexander. Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. Environment and Planning A: Economy and Space, v. 50, n. 6, p. 1147–1170, 2018.

1152 CRUVINEL, Aline Cristina Fortunato. Plataformas de aluguel temporário no capitalismo periférico: Airbnb, trabalho e renda fundiária na economia urbana do Rio de Janeiro. 2025. 238 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025. P. 20.

1153 COSTA, João Vitor. Aluguel alto no Rio pode ser explicado pela menor oferta de imóveis: Zona Sul concentra bairros mais caros. O Globo, Rio de Janeiro, 25 jul. 2026. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2026/07/25/aluguel-alto-no-rio-pode-ser-explicado-pela-menor-oferta-de-imoveis-zona-sul-concentra-bairros-mais-caros.ghtml. Acesso em: 3 ago. 2026

o Índice de Variação de Aluguéis Residenciais (IVAR), calculado pela Fundação Getulio Vargas (FGV), acumulou alta de 8,45 por cento em doze meses até outubro de 2025 no Rio, contra média nacional de 5,58 por cento no mesmo período.[1154]

Em uma cidade que registrou, no Censo de 2022, cerca de 388 mil imóveis vagos – o dobro do déficit habitacional –, o mercado de aluguel residencial se comporta como se atravessasse uma escassez estrutural.[1155] Essa falta de unidades decorre da reorientação do estoque habitacional para circuitos de acumulação turístico-financeira, dinâmica que reproduz, de outras formas, aquilo que os ciclos anteriores de reorganização espacial da cidade, em particular o período dos megaeventos entre 2007 e 2016, realizaram por meio de remoções compulsórias explícitas.[1156]

Para Ferreira, Cocola-Gant e López-Gay, as análises acerca dos efeitos de plataformas como o Airbnb no Sul-global ainda são precárias. No entanto, em países latino-americanos, estes efeitos podem ser observados de forma particular sobretudo quando são analisados em conjunto com a informalidade, a precariedade habitacional, o desenvolvimento desigual, o racismo, ou a colonialidade desses países. A pesquisa desenvolvida pelos autores concluiu que

> o Airbnb penetrou mais intensamente em bairros privilegiados do Rio de Janeiro, principalmente em zonas turísticas e habitadas por uma população branca, de alta renda e com estudos universitários, onde os inquilinos e outros residentes podem ter sido substituídos por visitantes. Grupos determinados da

1154 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. Índice de Variação de Aluguéis Residenciais (IVAR): resultados de outubro de 2025. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2025.

1155 GRINBERG, Felipe et al. Novo Censo: moradias vagas duplicam em 12 anos e chegam a um milhão no Estado do Rio. O Globo, Rio de Janeiro, 7 jul. 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/07/07/novo-censo-moradias-vagas-duplicam-em-12-anos-e-chegam-a-um-milhao-no-estado-do-rio.ghtml. Acesso em: 3 ago. 2026.

1156 FAULHABER; AZEVEDO, op. cit.

> população, como os proprietários de imóveis, podem se beneficiar mais da economia da plataforma, enquanto outros grupos, como os residentes em áreas que não se beneficiam do consumo turístico, podem ser mais vulneráveis aos respectivos impactos. Portanto, a análise desenvolvida evidencia que as narrativas de compartilhamento e colaboração propagadas pelo Airbnb e, muitas vezes, também assumidas pela literatura acadêmica não condizem com as atividades da plataforma, marcadas por privilégios e desigualdades.[1157]

Empresas como o Airbnb se inserem em formas de reconfiguração do sistema capitalista, de modo a se valer de novas formas de exploração, que se configuram através do chamado capitalismo de plataforma, no qual estas plataformas se apresentam ao mercado como intermediadoras tecnológicas entre dois ou mais indivíduos ou instituições, articulando uma prestação de serviços entre esses "usuários" das plataformas, sem que se coloquem como responsáveis pelas relações comerciais ou de trabalho estruturadas por elas.

No caso do Airbnb, há uma relação clara de rentismo criada pela utilização da plataforma, gerando lucro não só para a empresa, como também para os grandes proprietários de imóveis que enriquecem alugando propriedades que não são utilizadas para moradia, mas sim para uso breve por parte de visitantes, muitos deles turistas. Segundo Andrade, Araujo e Cristino:

> Além das cobranças por parte da empresa para quem se hospeda, há uma comissão paga pelos proprietários para utilização da plataforma. Esses valores

1157 FERREIRA, Pedro; COCOLA-GANT, Agustín; LÓPEZ-GAY, Antonio. Aluguéis temporários como motores de desigualdade: uma análise sociodemográfica do Airbnb no Rio de Janeiro. EURE, Santiago, v. 52, n. 155, 2026. DOI: 10.7764/eure.52.155.06. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612026000100106&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 9 jul. 2026.

> contribuem, sobremaneira, para o enriquecimento da empresa, mas, também, apresentam-se vantajosos aos proprietários que dispõem de seus imóveis (ou cômodos) ociosos em busca de ganhos financeiros. Segundo Hoffman e Heisler (2020), a prática de alugar via Airbnb, e demais plataformas similares, demonstra-se tão atrativa que já se registra em diversas cidades a prática buy to rent, quando um imóvel é adquirido com o intuito específico de ser alugado por curtas temporadas com intermédio da tecnologia. Nesse sentido, entre os agentes observados nessa dinâmica, destaca-se a figura do multiproprietário, ou seja, aquele anfitrião que oferta diversas unidades via plataforma que são em sua maioria, unidades inteiras. Os multiproprietários não são, necessariamente, pessoas físicas. Muitas empresas operam ofertando imóveis diversos, inclusive no mesmo edifício, configurando o que Lee (2016) denomina como "hotelização".[1158]

Nesse sentido, a plataforma atua como uma ferramenta crucial para viabilizar e rentabilizar investimentos imobiliários de caráter estritamente especulativo, consolidando a prática conhecida como *buy to rent* (comprar para alugar). Esse fenômeno se destaca principalmente na Zona Oeste do Rio de Janeiro, com ênfase no bairro do Camorim.[1159] No Camorim, o exemplo mais emblemático analisado é a Vila dos Atletas, complexo construído para as Olimpíadas de 2016 e posteriormente convertido em um condomínio residencial de 3.600 unidades. A altíssima densidade de anúncios de unidades inteiras na plataforma nessa área revela que essas habitações foram massivamente capturadas pelo mercado de temporada. Em vez de essas unidades

1158 ANDRADE, Josiane Nascimento; ARAUJO, Cristina Pereira de; CRISTINO, Claudio Tadeu. Incidência e repercussões do Airbnb: o caso do Rio de Janeiro. *Oculum Ensaios*, Campinas, v. 21, e245479, p. 1-20, 2024. DOI: https://doi.org/10.24220/2318-0919v21e2024a5479. Disponível em: https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/5479. Acesso em: 1 ago. 2026.

1159 Ibid.

serem direcionadas ao mercado convencional de habitação de longa duração para atender à demanda de moradia da população, elas servem como ativos sob uma lógica puramente rentista e especulativa de curto prazo.

Além disso, sobretudo a partir dos empreendimentos realizados na cidade para aumentar a atração turística e sediar grandes eventos, unidades locadas para o Airbnb passaram a se concentrar principalmente em áreas de foco do turismo. "Distribuídos pelo território do Rio de Janeiro, os anúncios do Airbnb não estavam concentrados em um padrão centro-periferia, mas agrupados nas áreas especializadas em turismo, localizadas principalmente no litoral"[1160], como Copacabana, Barra da Tijuca, Ipanema, Recreio dos Bandeirantes e Leblon. Com relação às áreas periféricas localizadas próximas a estes espaços do litoral,

> De um lado, é possível inferir que os anúncios formam um cinturão em volta das favelas, significando que há uma intensa prática turística em seus entornos, que acirra as disputas por recursos urbanos (seja pela habitação, pelos equipamentos turísticos, pelos corpos hídricos, pela paisagem, etc.). À medida que o Airbnb alarga a renda potencial dos imóveis onde atua e a renda dos agentes que envolve, a plataforma acaba também por reforçar as heterogeneidades configuradas pelos padrões de riqueza que separam as áreas compostas por assentamentos formais e informais. Por outro lado, é notável que, além do entorno, há também anúncios do Airbnb dentro dos territórios dos assentamentos informais, indicando que pode haver um processo de turismo de favelas (Freire-Medeiros, 2007; Freire-Medeiros & Name, 2017) em expansão. Enquanto hotéis não encontram possibilidades de entrar nas favelas, as plataformas de

1160 FERREIRA; COCOLA-GANT; LÓPEZ-GAY, op. cit.

> aluguéis temporários não possuem limites territoriais para suas atividades.[1161]

A partir dessa análise do Airbnb no Rio de Janeiro, verifica-se que a consolidação da plataforma na cidade impõe sérias contradições socioespaciais e impactos negativos para a habitação e a população de menor renda. Em primeiro lugar, tem-se que o avanço do Airbnb promove uma migração em massa de imóveis do aluguel convencional (longa duração) para o de curta temporada. Com isso, a consequente escassez de moradias disponíveis para o aluguel residencial de longa duração pressiona os preços do mercado convencional para cima, gerando inflação imobiliária e expulsando os residentes locais.

Enquanto nas áreas nobres (Zona Sul, Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes) a plataforma serve para a acumulação e o rentismo de investidores, nas áreas populares da Zona Norte e em favela, o cenário é diferente. Nesses locais, predomina o aluguel de quartos ou espaços compartilhados. Quando famílias de baixa renda recorrem ao Airbnb isso se dá por extrema necessidade econômica, abrindo mão de sua privacidade diária e compartilhando suas próprias casas para conseguir um complemento de renda de sobrevivência em um cenário de precarização do trabalho.

A dinâmica imobiliária do capitalismo de plataforma permite que uma única empresa multinacional concentre os lucros econômicos do mercado residencial local, operando sem vínculos legais rígidos ou regulação urbana eficaz que proteja o direito das populações locais ao acesso à cidade. Recentemente, observa-se o início de um movimento de regulação desse fenômeno que, contudo, desde suas primeiras iniciativas, não parece ter como preocupação central a ampliação e a efetivação do direito à moradia, sobretudo para as parcelas da população que enfrentam maiores dificuldades de acesso à habitação.

A este respeito, a dinâmica das plataformas de locação de curta duração tem provocado conflitos que chegaram ao Poder Judiciário.

1161 Ibid.

O exemplo paradigmático é o julgamento, em 7 de maio de 2026, pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça, sob relatoria da ministra Nancy Andrighi, que decidiu, por maioria de cinco a quatro, que a exploração reiterada e profissionalizada de imóveis para curta temporada é capaz de descaracterizar a finalidade residencial do condomínio, exigindo autorização em convenção condominial aprovada por dois terços dos condôminos, nos termos do artigo 1.351 do Código Civil.[1162] A questão foi posteriormente afetada ao rito dos recursos repetitivos, sob relatoria do ministro Raul Araújo, cadastrada como Tema nº 1.443, com suspensão nacional dos processos em curso.[1163]

Contudo, o horizonte em que a controvérsia chega ao Judiciário é revelador dos limites da resposta judicial: formalmente, a questão foi reduzida a um conflito entre proprietário individual e condomínio residencial, mediado pelas categorias do direito civil. O direito fundamental à moradia previsto no artigo 6º da Constituição aparece senão de modo residual, e a dimensão coletiva do problema - isto é, o efeito agregado das milhares de locações sobre o mercado habitacional das cidades – não é objeto de discussão, porque não é a controvérsia posta. Assim, um problema cuja natureza é urbanística e social é enquadrado como conflito de direito real, com o efeito de que a resposta jurídica, ainda quando favorável à contenção da atividade no caso concreto, deixa intacta a lógica que produz o problema.

No plano legislativo municipal carioca, houve a tentativa de instituir disciplina propriamente urbanística da atividade. O Projeto de Lei nº 372/2025, de autoria do Vereador Salvino Oliveira, propôs regulamentar a hospedagem de curta duração no município, com cadastro municipal específico, obrigações de prestação de informações

1162 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). Recurso Especial nº 2.121.055/MG (2023/0353644-9). Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgado em: 7 maio 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 maio 2026.

1163 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. Recursos Especiais nº 2.272.536 e 2.272.537. Relator: Ministro Raul Araújo. Tema nº 1.443. Brasília, 2026.

fiscais e cadastrais, responsabilidade tributária por substituição de intermediadores e sanções administrativas.[1164]

Em 25 de maio de 2026, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal, sob relatoria do Vereador Átila Nunes, aprovou parecer pela inconstitucionalidade do projeto.[1165] O argumento central sustentou que a matéria já estaria disciplinada pela Lei Federal nº 11.771/2008 (Lei Geral do Turismo), de modo que o Município, ainda que competente para legislar sobre assuntos de interesse local, não poderia "substituir a disciplina nacional, contrariá-la ou estabelecer regime jurídico prevalente" sobre matéria ordenada por lei federal.

Deve-se observar, contudo, que tal construção argumentativa pressupõe decisão interpretativa que não é óbvia: a Lei nº 11.771/2008 regula a prestação de serviços turísticos organizada empresarialmente e sujeita a cadastro no Ministério do Turismo; mas sem que sua incidência exaustiva sobre a atividade dispersa intermediada por plataformas digitais tenha sido estabelecida em decisão vinculante. A própria plataforma sustenta, em outras frentes, que a atividade seria regida pela Lei do Inquilinato[1166]. Além disso, a competência municipal para o ordenamento do uso e da ocupação do solo urbano decorre do artigo 182 da Constituição, que atribui ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano com vistas às funções sociais da cidade. A questão acerca da competência revela, portanto, uma escolha política entre tratar a matéria como questão sociourbanística ou exclusivamente turística.

Observa-se, assim, a existência de um vácuo regulatório funcional: nem o Município regula, ao ser bloqueado por argumento

1164 RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. Projeto de Lei nº 372/2025. Autor: Vereador Salvino Oliveira. Protocolo nº 2205, 27 mar. 2025.

1165 RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Parecer pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 372/2025. Relator: Vereador Átila Nunes. Aprovado em 25 mai. 2026.

1166 AIRBNB. Airbnb reforça legalidade do aluguel por curta temporada e alerta para possíveis prejuízos por projeto de lei no Rio de Janeiro. Sala de imprensa Airbnb Brasil, 2025. Disponível em: <https://news.airbnb.com/br/airbnb-reforca-legalidade-do-aluguel-por-curta-temporada-e-alerta-para-possiveis-prejuizos-por-projeto-de-lei-no-rio-de-janeiro/> . Acesso em: 3 ago 2026.

federativo; nem a União exerce efetivamente a competência que lhe é atribuída como obstáculo à regulação municipal; nem o Judiciário enfrenta a dimensão coletiva do problema, restringindo-se a resolver conflitos privados caso a caso. A hipótese que daqui se conclui é a de que essa omissão expressa opção política que subordina o direito fundamental à moradia à valorização financeira do espaço urbano. Assim, o artigo 6º da Constituição permanece formalmente intocado, mas sua eficácia material é esvaziada pela combinação silenciosa da captura interpretativa do Judiciário, do bloqueio técnico-federativo do Legislativo municipal e da omissão regulatória federal.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, procurou-se demonstrar que o conflito entre a expansão das plataformas de locação de curta duração e o direito fundamental à moradia na cidade do Rio de Janeiro não se explica satisfatoriamente como um problema técnico de regulação, nem como uma controvérsia de caráter meramente condominial. Antes, é preciso situar o problema no interior dos processos de transformação mais amplos que o capitalismo de plataforma imprime à produção do espaço urbano. Nesse cenário, o direito aparece pela ausência de regulamentação como uma paradoxal forma de regulamentação da gestão da cidade no neoliberalismo.

Nesse sentido, a chave interpretativa oferecida por Bercovici e Massonetto mostra-se fecunda: o artigo 6º da Constituição de 1988 permanece formalmente intacto, mas seu conteúdo social é progressivamente esvaziado por arranjos institucionais que subordinam a garantia dos direitos sociais à lógica de valorização e reprodução do capital.

A trajetória recente da cidade do Rio de Janeiro, marcada pela precariedade jurídica dos assentamentos populares, pelas remoções ocorridas na década de megaeventos, pela operação urbana Porto Maravilha e pela conjugação de interesses privados mediada pelo Poder Público, evidencia que a mercantilização da moradia constitui

processo contínuo. As plataformas de locação de curta duração, sobretudo o Airbnb, entram nessa dinâmica como forma renovada de extração de renda fundiária: convertem a unidade habitacional em ativo circulante no mercado global de turismo, alargam o *rent gap* em bairros já pressionados pela atividade turística e reorientam o estoque habitacional para fluxos de acumulação especulativa. O resultado é a produção simultânea de escassez artificial e valorização acelerada, com deslocamento de moradores e aprofundamento da segregação socioespacial.

Diante desse quadro, a resposta institucional revela os seus limites. O julgamento do Tema nº 1.443 pelo Superior Tribunal de Justiça reduziu um problema urbanístico e coletivo a controvérsia condominial de direito civil; o parecer pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 372/2025, no âmbito da Câmara Municipal, bloqueou a tentativa de disciplina local a partir de argumento federativo cuja obviedade não se sustenta; e a União permanece silente, sem exercer a competência cuja atribuição é invocada como obstáculo à ação municipal. Confirma-se, portanto, a hipótese central deste trabalho: o vácuo regulatório funcional expressa uma opção política que subordina o direito fundamental à moradia à valorização financeira do espaço urbano.

Enfrentar essa configuração exige mais do que ajustes normativos pontuais. Requer recolocar a moradia como direito social, o que implica disputar, no plano jurídico e político, o próprio sentido da função social da propriedade e da política urbana afirmados nos artigos 182 e 183 da Constituição. Sem essa recolocação, a garantia formal do artigo 6º tende a permanecer, como demonstra o caso analisado, promessa constitucional cuja eficácia se esvai justamente onde mais se faz necessária.

REFERÊNCIAS

AFONSIN, Betânia de Moraes; SAULE JÚNIOR, Nelson. Entrevista com Edésio Fernandes. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 8-18, 2021. Disponível em: https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/286. Acesso em: 15 jul. 2026.

AIRBNB. **Airbnb reforça legalidade do aluguel por curta temporada e alerta para possíveis prejuízos por projeto de lei no Rio de Janeiro**. Sala de Imprensa Airbnb Brasil, 2025. Disponível em: https://news.airbnb.com/br/airbnb-reforca-legalidade-do-aluguel-por-curta-temporada-e-alerta-para-possiveis-prejuizos-por-projeto-de-lei-no-rio-de-janeiro/. Acesso em: 3 ago. 2026.

ANDRADE, Josiane Nascimento; ARAUJO, Cristina Pereira de; CRISTINO, Claudio Tadeu. Incidência e repercussões do Airbnb: o caso do Rio de Janeiro. **Oculum Ensaios**, Campinas, v. 21, e245479, p. 1-20, 2024. DOI: https://doi.org/10.24220/2318-0919v21e2024a5479. Disponível em: https://periodicos.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/5479. Acesso em: 1 ago. 2026.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 36, n. 142, p. 35-52, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. 49, p. 57-77, 2006. Disponível em: http://hdl.handle.net/10316.2/24845. Acesso em: 15 jul. 2026.

BOSCHETTI, Ivanete. Supressão de direitos no capitalismo: uma forma contemporânea de expropriação? In: BOSCHETTI, Ivanete (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **Recurso Especial nº 2.121.055/MG (2023/0353644-9)**. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgado em: 7 maio 2026. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **Recursos Especiais nº 2.272.536 e nº 2.272.537**. Relator: Min. Raul Araújo. Tema Repetitivo nº 1.443. Brasília, DF, 2026.

COSTA, João Vitor. Aluguel alto no Rio pode ser explicado pela menor oferta de imóveis: Zona Sul concentra bairros mais caros. **O Globo**, Rio de Janeiro, 25 jul. 2026. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2026/07/25/aluguel-alto-no-rio-pode-ser-explicado-pela-menor-oferta-de-imoveis-zona-sul-concentra-bairros-mais-caros.ghtml. Acesso em: 3 ago. 2026.

CRUVINEL, Aline Cristina Fortunato. **Plataformas de aluguel temporário no capitalismo periférico: Airbnb, trabalho e renda fundiária na economia urbana do Rio de Janeiro**. 2025. 238 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

FAULHABER, Lucas; AZEVEDO, Lena. **SMH 2016: remoções no Rio Olímpico**. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.

FERREIRA, Pedro; COCOLA-GANT, Agustín; LÓPEZ-GAY, Antonio. Aluguéis temporários como motores de desigualdade: uma análise sociodemográfica do Airbnb no Rio de Janeiro. **EURE**, Santiago, v. 52, n. 155, 2026. DOI: https://doi.org/10.7764/eure.52.155.06. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.

php?pid=S0250-71612026000100106&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 9 jul. 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Índice de Variação de Aluguéis Residenciais (IVAR): resultados de outubro de 2025**. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2025.

GONÇALVES, Guilherme Leite; COSTA, Sérgio. **Um porto no capitalismo global: desvendando a acumulação entrelaçada no Rio de Janeiro**. São Paulo: Boitempo, 2020.

GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: Pallas; PUC-Rio, 2013.

GREGORUT, Adriana Silva. O papel do Estado neoliberal na desuniversalização dos direitos sociais. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, e88982, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2024/88982. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdp/a/. Acesso em: 15 jul. 2026.

GRINBERG, Felipe et al. Novo Censo: moradias vagas duplicam em 12 anos e chegam a um milhão no Estado do Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 jul. 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2023/07/07/novo-censo-moradias-vagas-duplicam-em-12-anos-e-chegam-a-um-milhao-no-estado-do-rio.ghtml. Acesso em: 3 ago. 2026.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. The "new" imperialism: accumulation by dispossession. **Socialist Register**, v. 40, 2004. Disponível em: https://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/5811. Acesso em: 5 jul. 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. Comissão de Constituição, Justiça e Redação. **Parecer pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 372/2025**. Relator: Vereador Átila Nunes. Rio de Janeiro, 25 maio 2026.

RIO DE JANEIRO (Município). Câmara Municipal. **Projeto de Lei nº 372/2025**. Dispõe sobre [inserir a ementa do projeto]. Autor: Vereador Salvino Oliveira. Protocolo nº 2205. Rio de Janeiro, 27 mar. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOUZA, Mariane Paes Gonçalves de. Historicidade da financeirização de moradias: entre a globalização do mercado imobiliário e a financeirização da habitação no Brasil. **Caderno de Relações Internacionais**, Recife, v. 14, n. 27, p. 202-225, 2023. Disponível em: https://www.revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/2814/2147. Acesso em: 3 ago. 2026.

VAINER, Carlos B. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. Disponível em: http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193. Acesso em: 8 jul. 2026.

WACHSMUTH, David; WEISLER, Alexander. Airbnb and the rent gap: gentrification through the sharing economy. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 50, n. 6, p. 1147-1170, 2018.

XAVIER, Marlon de Oliveira. Luta de classes e reforma trabalhista: prospectos da ideologia neoliberal. In: HEINEN, Luana Renostro (org.). **Estado e direitos no contexto de neoliberalismo**. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2020. p. 109-132.

A CORTE IDH FRENTE AOS DESASTRES AMBIENTAIS: A RELEVÂNCIA DA OC-32/25 PARA A PROMOÇÃO DA JUSTIÇA CLIMÁTICA E PARA O RESGUARDO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS[1167]

Tatiana Cardoso Squeff[1168]

Taiz Marrão Batista da Costa[1169]

INTRODUÇÃO

A interseção entre desigualdade, direitos fundamentais e desastres é central no direito internacional, especialmente na América Latina (AL). Na região, a pobreza e a degradação ambiental potencializam os impactos dos desastres climáticos, atingindo desproporcionalmente

1167 Este texto se insere no âmbito dos projetos "A necessárias adaptações político-normativas no Brasil frente aos desastres climáticos" (desenvolvido com fomento FAPERGS), "Vulnerabilidades climáticas: um mapeamento para pensar as necessárias adaptações político-normativas no Sul Global frente às mudanças do clima" (desenvolvido com fomento Universal/CNPq) e "Em busca da Justiça Climática: causas impactos e consequências dos desastres ambientais" (desenvolvido com fomento CAPES - PDPG/PEPEEC). As autoras agradecem as agências de fomento citadas pelo apoio. As posições e conclusões apresentadas neste artigo são de natureza estritamente acadêmica e refletem exclusivamente o entendimento das autoras, não constituindo posicionamento institucional da Advocacia-Geral da União.

1168 Professora adjunta de Direito Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Professora dos Programas de Pós-graduação (mestrado e doutorado) em Biocombustíveis (UFU) e em Relações Internacionais (UFSM). Doutora em Direito Internacional pela UFRGS, com período de estudos como research fellow na University of Ottawa (Canadá). Mestre em Direito Público pela UNISINOS, com período de estudos junto à University of Toronto (Canadá), com bolsa pela CAPES/DFAIT. Co-diretora do grupo de estudos em Direito Internacional Crítico – DiCri/CNPq hoje vinculado à UFRGS. Vice presidenta de relações internacionais da ASADIP. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9206961411279490.

1169 Doutoranda em Direito na Universidade de Brasília (UnB), com período de pesquisa no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg). Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestra em Direito (*Master of Laws* – LL.M.) pela Georgetown University (Washington, DC). Advogada da União na Procuradoria Nacional da União de Assuntos Internacionais (AGU). Pesquisadora do grupo de estudos em Direito Internacional Crítico – DiCri/CNPq, vinculado à UFRGS. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1596327748639439.

os mais vulneráveis e obstando o desenvolvimento sustentável. A emergência climática agrava vulnerabilidades periféricas e estruturais históricas, ameaçando diretamente direitos fundamentais como a vida, a moradia e a alimentação.

Com isso, percebe-se a relevância de debater-se conceitos como a justiça climática, visto que essa tem como escopo o combate à desigualdade, reconhecendo que os impactos dos desastres não afetam a todos da mesma forma, exigindo um olhar diferenciado sobre grupos vulneráveis, em particular, àqueles de regiões marcadas por altas desigualdades sociais como a latino-americana. Em 2025, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) interpretou que os países têm a obrigação de evitar danos ao clima para proteger direitos humanos, marcando uma nova era na "proteção ambiental multinível", direcionando os Estados a perfectibilizar a justiça climática.

A Corte IDH já vinha consolidando uma jurisprudência que condenava os Estados quando estes falhavam em proteger grupos vulneráveis em temas atrelados ao meio ambiente. Contudo, em seu parecer da Opinião Consultiva (OC) 32/25, a Corte IDH reforçou o dever dos Estados de agir com devida diligência para proteger os direitos humanos em contextos de desastre, prevenindo impactos da crise climática, inclusive, desde o princípio da não-discriminação.

Esse documento alinhou-se à REDESCA (Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais) da Comissão Interamericana (CIDH), a qual destacou a necessidade de ação rápida diante da emergência climática, especialmente para proteger grupos vulneráveis em prol da justiça climática, quando da emissão de parecer no caso das enchentes no Rio Grande do Sul em 2024.

Assim, esse estudo visa debater a citada intersecção, inicialmente partindo de uma análise mais conceitual, visando relacionar problemas ambientais à pobreza e à desigualdade, especialmente no Sul Global, para que, posteriormente, diante do conceito de justiça climática, se debruce sobre o papel da Corte IDH para o desenvolvimento dessa linha de ação, notadamente, desde o exemplo brasileiro, que tem

como expoente o caso das enchentes de maio/junho de 2024 no Sul do país.

Ao cabo, espera-se pontuar a atuação da Corte IDH em questões relativas às mudanças climáticas ao conectar a proteção ambiental com os direitos fundamentais, buscando elucidar a emergência de um padrão internacional que obriga os Estados a mitigar os impactos desiguais dos desastres, promovendo a justiça social e climática.

1. DESASTRES AMBIENTES COMO CONSEQUÊNCIA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DAS ENCHENTES NO RIO GRANDE DO SUL EM 2024 E A ATUAÇÃO DA REDESCA/CIDH

Sob a ótica do Direito, a gestão dos desastres ambientais[1170] e climáticos[1171] exige superar posturas reativas, fortalecendo deveres estatais preventivos focados na proteção de populações historicamente vulnerabilizadas.[1172] Esse cenário demanda a incorporação da justiça climática para orientar políticas públicas rumo à tutela integral da dignidade humana e à sustentabilidade.[1173] É precisamente nessa convergência que se insere a análise do caso das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul entre os meses de maio e junho de 2024. Longe de

1170 Para um conceito, veja: CARVALHO, Délton Winter de. **Desastre Ambientais e sua Regulação Jurídica.** 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020; CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. **Direito dos Desastres**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

1171 Para um conceito, veja: SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito climático**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; DAMASCENO, Gabriel Pedro D. Desastres climáticos no Sul Global: uma consequência da superexploração e da colonialidade climática. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir/UFRGS**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 201–227, 2024. DOI: https://doi.org/10.22456/2317-8558.143908.

1172 BÁRCENA, Alicia; CIMOLI, Mario; SAMANIEGO, Joseluis; PÉREZ, Ricardo. The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action? In: CEPAL. **Série Libros de la CEPAL - Desarrollo Sostenible**, n.160, Santiago: United Nations, 2020.

1173 WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global**. São Paulo: Atlas, 2010; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidade da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. (Orgs). **Estudos Aprofundados em Direitos do Desastres: interfaces comparadas.** Curitiba: Prismas, 2017.

figurar como um evento natural isolado, o desastre gaúcho manifesta a injustiça ambiental no Sul Global, na qual o colapso infraestrutural e as limitações na prevenção atingiram de forma desproporcional as populações periféricas.[1174]

A gravidade dessa emergência não apenas mobilizou a atuação imediata de órgãos de monitoramento regional – como a Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) –, mas também serviu como importante catalisador para a consolidação dos padrões normativos de devida diligência e resiliência que seriam reafirmados posteriormente na Opinião Consultiva OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como se discutirá a seguir.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA GAÚCHA

Entre os últimos dias de abril e o mês de maio de 2024, o Estado do Rio Grande do Sul foi atingido por um volume sem precedentes de precipitações que culminou na maior tragédia socioambiental de sua história.[1175] Diante do transbordamento das bacias hidrográficas vitais e de o Lago Guaíba ultrapassar sua marca histórica, o governo estadual declarou estado de calamidade pública em 1º de maio de 2024, atestando a magnitude catastrófica da crise sobre vastas porções do estado.[1176]

1174 CIDH. Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.** Washington D.C.: OEA, 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/informe_redesca_brasil_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2026.

1175 MARENGO, José A. et al. O maior desastre climático do Brasil: chuvas e inundações no estado do Rio Grande do Sul em abril-maio 2024. **Estudos Avançados**, v. 38, n. 1122024, pp. 203-227. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202438112.012.

1176 GOVERNO Federal reconhece decreto de calamidade do governo gaúcho. **Correio do Povo**, 02 mai. 2024. Disponível em: https://www.correiodopovo.com.br/notícias/cidades/governo-federal-reconhece-decreto-de-calamidade-do-governo-

A dimensão dos impactos expôs um colapso estrutural sem paralelos: as enchentes afetaram mais de 96% dos municípios gaúchos e impactaram diretamente 2,4 milhões de pessoas[1177], resultando em 185 óbitos, centenas de milhares de deslocados[1178] e severa paralisação logística e de infraestrutura básica[1179], totalizando R$ 12,2 bilhões em prejuízos municipais.[1180]

A tragédia gaúcha manifesta o "novo normal" climático no Sul Global. O aumento das temperaturas no Antropoceno eleva a intensidade de eventos extremos, superando parâmetros de planejamento urbano. A reincidência de cheias severas em um intervalo de um ano no estado[1181] atesta uma nova realidade estrutural,

---

gaúcho-1.1489927. Acesso em: 31 jul. 2026; RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 57.596 de 01 de maio de 2024**. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=458923. Acesso em: 31 jul. 2026; BRASIL. Instituto Nacional de Meteorologia. **Inundação histórica no Rio Grande do Sul completa um ano.** Brasília: INMET, 2025. Disponível em: https://portal.inmet.gov.br/noticias/inundacao-historica-no-rio-grande-do-sul-completa-um-ano. Acesso em: 31 jul. 2026; NÍVEL do Guaíba ultrapassa marca dos 5 metros horas após registrar maior cheia da história de Porto Alegre. **G1**, 04 mai. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/04/guaiba-ultrapassa-marca-dos-5-metros-horas-apos-registrar-maior-cheia-da-historia.ghtml. Acesso em: 31 jul. 2026.

1177 BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **As enchentes no Rio Grande do Sul: lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente.** Brasília: ANA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/estudo-aponta-que-enchentes-de-2024-foram-maior-desastre-natural-da-historia-do-rs-e-sugere-caminhos-para-futuro-com-eventos-extremos-mais-frequentes. Acesso em: 31 jul. 2026.

1178 HOLZBACH, Victoria. MAB publica balanço dos dois anos da enchente no RS e cobra por reparação aos atingidos. **Brasil de Fato**, 6 mai. 2026. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2026/05/06/mab-publica-balanco-dos-dois-anos-da-enchente-no-rs-e-cobra-por-reparacao-aos-atingidos/. Acesso em: 31 jul. 2026.

1179 RS tem 124 trechos bloqueados em rodovias, 191 mil pontos sem luz e 1 mil escolas afetadas. **G1**, 07. mai. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/07/temporais-no-rs-confira-situacao-das-estradas-energia-eletrica-agua-e-servicos-no-estado.ghtml. Acesso em: 31 jul. 2026.

1180 CONFEDERAÇÀO NACIONAL DOS MUNICIPIOS. **Balanço das chuvas no Rio Grande Sul aponta para R$ 12,2 bilhões em prejuízos financeiros**. 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/balanco-das-chuvas-no-rio-grande-sul-aponta-para-r-12-2-bilhoes-em-prejuizos-financeiros. Acesso em: 31 jul. 2026.

1181 REINHOLZ, Fabiana. Chuvas intensas deixam mais de 700 desabrigados e desalojados em dezenas de cidades do RS. **Brasil de Fato**, 25 ago. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/08/25/chuvas-intensas-deixam-mais-de-700-desabrigados-e-desalojados-em-dezenas-de-cidades-do-rs/. Acesso em: 31 jul. 2026.

exigindo deveres contínuos de adaptação, resiliência e proteção dos direitos humanos, em particular de populações marginalizadas

1.2 A INJUSTIÇA AMBIENTAL NA PRÁTICA: EVIDENCIAS DA DESIGUALDADE E DA VULNERABILIDADE CLIMÁTICA NAS ENCHENTES DE 2024

A concretização da injustiça ambiental no desastre gaúcho de 2024 evidenciou que os impactos das inundações não se distribuíram de forma homogênea, mas incidiram de maneira desproporcional sobre as populações periféricas situadas em áreas de risco. Enquanto a alta precipitação atingiu todo o território, o grau de devastação foi severamente amplificado pela precariedade habitacional e pelo déficit histórico de infraestrutura básica, como saneamento pluvial e sistemas eficientes de escoamento em determinadas localidades.[1182] O colapso foi sentido de forma expressiva por moradores de assentamentos informais, encostas e margens de rios – a exemplo das ocupações no Vale do Taquari, em Eldorado do Sul e nos bairros periféricos de Porto Alegre (como Humaitá e Sarandi) –, cujas habitações não dispunham de barreiras físicas ou amortecimento estatal frente à força das águas.[1183]

A emergência apresentou ainda uma dimensão interseccional profunda, afetando mais severamente populações negras, periféricas,

1182 PINA, Rute. Bairros mais pobres foram os mais atingidos por enchentes no RS. **UOL**, 16 mai. 2024. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/16/bairros-mais-pobres-foram-mais-atingidos-pelas-enchentes-no-rs-veja-mapas.htm. Acesso em: 31 jul. 2026.

1183 GOMES, Luis. Bairros atingidos pelas enchentes têm concentração expressiva de população negra. **O Sul**, 17 mai. 2024. Disponível em: https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/05/bairros-atingidos-pelas-enchentes-tem-concentracao-expressiva-de-populacao-negra/. Acesso em: 31 jul. 2026; INCT. Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul. **Observatório das Metrópoles**, 23 mai. 2024. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul. Acesso em: 31 jul. 2026

indígenas e comunidades de terreiro[1184], localizadas nas áreas de maior alagamento.[1185] Simultaneamente, mulheres chefes de família enfrentaram sobrecarga desproporcional com a gestão do cuidado e da escassez durante o deslocamento e a longa permanência em abrigos temporários.

Simultaneamente, as mulheres – especialmente as chefes de família em situação de vulnerabilidade socioeconômica – enfrentaram sobrecarga desproporcional durante e após a evacuação, assumindo os custos do trabalho de cuidado não remunerado, da gestão da escassez familiar e da permanência prolongada em abrigos temporários, para citar alguns.[1186] Trata-se de manifestação da injustiça climática, pela soma de questões atreladas à desigualdade social, ao racismo ambiental e à desigualdade de gênero agravadas pelas limitações da resposta estatal preventiva a esses grupos.[1187] Embora a vulnerabilidade interseccional já integrasse os debates sobre a pauta climática no

1184 INCT. Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul. **Observatório das Metrópoles**, 23 mai. 2024. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul. Acesso em: 31 jul. 2026; REINHOLZ, Fabiana; FERREIRA, Marcelo. Terreiros reafirmam fé e apoio comunitário após enchentes no Vale do Sinos. **Brasil de Fato**, 28 nov. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/11/28/terreiros-reafirmam-fe-e-apoio-comunitario-apos-enchentes-no-vale-do-sinos/. Acesso em: 31 jul. 2026; CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Enchentes já afetaram mais de 80 comunidades indígenas no RS. **CIMI**, 06 mai. 2024. Disponível em: https://cimi.org.br/2024/05/indigenascheiars/. Acesso em: 31 jul. 2026.

1185 KRUSE, Tulio; PRESTES, Felipe. As enchentes de 2024 atingiram uma proporção maior de pessoas pobres, negras e com menor escolaridade. **Folha de São Paulo**, 29 jun. 2024 https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/06/enchentes-do-rs-atingiram-proporcao-maior-de-pobres-negros-e-menos-escolarizados.shtml. Acesso em: 31 jul. 2026.

1186 PIMENTEL, Ana. Mulheres em tempos de crise: uma tragédia dentro da tragédia do RS. **Le Mond Diplomatique Brasil**, 10 mai. 2024. Disponível em: https://diplomatique.org.br/mulheres-tragedia-rio-grande-do-sul/. Acesso em: 31 jul. 2026.

1187 ACSELRAD, Henri et al. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009; INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Justiça Climática: o que é e por que raça, gênero e desigualdade importam na crise climática**. Brasília: INESC, 2026. Disponível em: https://inesc.org.br/justica-climatica-o-que-e-e-por-que-raca-genero-e-desigualdade-importam-na-crise-climatica/. Acesso em: 31 jul. 2026; SOUZA, Naielly C.; PERTILLE, Thais Silveira. Racismo ambiental e a crise climática no Rio Grande do Sul: uma leitura jurídica da seletividade dos impactos. **Revista da ESMEC**, Florianópolis, v. 32, p. e486, 2025. DOI: https://doi.org/10.14295/revistadaesmesc.2025e486.

Supremo Tribunal Federal[1188], os avanços jurisprudenciais da Corte não foram suficientes para compelir a Administração Pública a evitar o impacto desproporcional das enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul.

Esse quadro de vitimização diferenciada é indissociável das limitações das políticas públicas locais e nacionais de prevenção e adaptação prévia. Em vez de um evento incontrolável, a magnitude da catástrofe na região metropolitana de Porto Alegre ocorreu no contexto de limitações estruturais de manutenção e investimentos na infraestrutura de proteção contra cheias.[1189]

A ausência de reformas prévias nas engrenagens de contenção herdadas da década de 1970[1190] agravou o alagamento do Centro

1188 Na ADPF 708 sobre o Fundo Clima, reconheceu-se o dever constitucional de alocação de recursos contra a crise climática. Outrossim, sob relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, o STF destacou que as mudanças climáticas agravam a desigualdade social, vez que afetam desproporcionalmente as populações periféricas e vulnerabilizadas do Brasil. Especificamente, anotou que a omissão estatal quanto ao financiamento da adaptação climática atinge de forma grave o direito à vida, à saúde e à dignidade das populações em situação de vulnerabilidade, caracterizando inadimplemento de deveres estatais de proteção aos direitos fundamentais. Já na ADPF 973 que tratou de violações graves e sistemáticas aos direitos dos povos indígenas e isolados frente a invasões, contaminação ambiental e desastres decorrentes da falta de proteção estatal, o STF reconheceu expressamente a sobreposição de vulnerabilidades (étnica, de gênero e climática) enfrentada por indígenas e lideranças comunitárias no contexto de invasão e degradação de seus territórios. Sob relatoria do Min. Edson Fachin, o Supremo assentou que a preservação dos territórios tradicionais constitui elemento central de mitigação climática. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 04 jul. 2022. Publicado no DJe n. 194 em: 28 set. 2022; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 973/DF.** Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 dez. 2025. Publicado no DJe em: 02 fev. 2026.

1189 RODRIGUES, Meghie. Falta de manutenção e falhas de projeto impediram o sistema de contenção de cheias de proteger Porto Alegre. **Revista Pesquisa FAPESP**, n. 341, jul 2024. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/falta-de-manutencao-e-falhas-de-projeto-impediram-o-sistema-de-contencao-de-cheias-de-proteger-porto-alegre/. Acesso em: 31 jul. 2026; GONZATO, Marcelo. Falhas de manutenção e de projeto ampliaram nível da inundação em Porto Alegre. **GZH**, 12 mai. 2024. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/falhas-de-manutencao-e-de-projeto-ampliaram-nivel-da-inundacao-em-porto-alegre-clw15ll0y00s6011hyc1p80ro.html. Acesso em: 31 jul. 2026.

1190 Sobre a omissão administrativa, é importante destacar que o MPRS arquivou o Inquérito Civil focado em apurar a responsabilidade penal/administrativa imediata

Histórico e de bairros populares. E esse cenário é relevante para a análise da crise no Rio Grande do Sul à luz das regras internacionais atinentes à proteção de direitos humanos, notadamente no âmbito dos mecanismos de supervisão do Sistema Interamericano, haja vista a vinculação brasileira à Organização dos Estados Americanos (OEA) e aos seus instrumentos normativos.

É nesse espaço de monitoramento internacional que se insere o posicionamento da Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA) da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cuja atuação no caso gaúcho buscou fixar balizas urgentes de tutela, ao mesmo tempo em que revelou os contornos e os próprios limites institucionais da atuação do sistema regional frente a catástrofes climáticas, indiretamente, instigando a Corte Interamericana a refletir sobre o tema no âmbito da OC-32/25, cujas audiências públicas ocorreram logo após as enchentes[1191].

dos gestores pela ocorrência do desastre. O órgão ministerial concluiu formalmente que não houve responsabilidade civil/administrativa da Prefeitura de Porto Alegre ou de seus agentes. O fundamento para tal conclusão foi de que o evento como uma 'força maior' e 'fato extraordinário e imprevisível da natureza'. Além disso, sustentou-se que, apesar de o sistema ter falhado em conter a água em determinado momento, o aparato existente serviu para retardar o avanço do alagamento. No entanto, diferente da conclusão do MPRS, o relatório de auditoria do TCE-RS apontou culpa grave e omissão funcional na gestão do sistema. O relatório da auditoria concluiu que, embora o volume de chuva tenha sido extraordinário, o desastre foi significativamente agravado por falhas continuadas de manutenção, falta de projetos e desmonte de quadros técnicos. Os auditores destacaram, por exemplo, que a equipe responsável pelo Sistema de Proteção contra Cheias (SPCC) contava com apenas um servidor no cargo de engenharia durante anos, caracterizando grave inobservância do dever de cuidado e omissão. CAPRA, Victoria Juliana F. **A responsabilidade civil estatal em casos de dano decorrente de emergências climáticas**: análise de caso da enchente de 2024 sobre o município de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2026.

1191 As audiências públicas relativas à Opinião Consultiva OC-32/25 ocorreram em Brasília no dia 24 de maio de 2024, e em Manaus/AM nos dias 27, 28 e 29 de maio de 2024.

1.3 A RESPOSTA DA REDESCA/CIDH ÀS ENCHENTES DE 2024: DIRETRIZES INTERAMERICANAS E GARGALOS DE GOVERNANÇA ESTATAL

A gravidade do colapso socioambiental no Rio Grande do Sul mobilizou a atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que vislumbrou na crise gaúcha a manifestação concreta de como a emergência climática compromete o gozo pleno dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA). Por meio de manifestações oficiais[1192] e da condução de uma visita de trabalho *in loco* no estado, entre 2 a 6 de dezembro de 2024[1193], a CIDH, por meio da REDESCA, atuou para conectar a resposta governamental brasileira às obrigações convencionais internacionais assumidas pelo país. Essa visita buscou acompanhar as ações de emergência adotadas pelo Estado brasileiro, alertando que os desastres induzidos ou agravados por fatores climáticos exigem um *standard* de atuação imediato e coordenado, superando posturas administrativas reativas e omissas.[1194]

Nos relatórios da visita in loco, a REDESCA advertiu que a falta de devida diligência estatal, a morosidade no auxílio e as falhas de governança aprofundaram a vulnerabilidade das populações marginalizadas, exigindo que a reconstrução garanta proteção intersecional prioritária a esses grupos.[1195] Segundo o Relatório

1192 OEA. **Brasil: CIDH e REDESCA se solidarizam com a tragédia ambiental no Rio Grande do Sul e reafirmam a importância de promover ações de maior alcance diante da emergência climática**. Washington D.C., 30 mai. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/120.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-mon. Acesso em: 31 jul. 2026.

1193 CIDH. **REDESCA anuncia visita de trabalho ao Brasil.** Washington D.C., 31 out. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/274.asp&utm_content=country-bra. Acesso em: 31 jul. 2026.

1194 CIDH. **REDESCA apresenta observações preliminares sobre a visita de trabalho ao Brasil.** Washington D.C., 13 dez. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/318.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-vinl. Acesso em: 31 jul. 2026.

1195 CIDH. **REDESCA apresenta observações preliminares sobre a visita de trabalho ao Brasil.** Washington D.C., 13 dez. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/318.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-vinl. Acesso em: 31 jul. 2026; CIDH. Relatoria Especial para Direitos

da REDESCA, a falta de devida diligência estatal, pela ausência de políticas suficientes de adaptação prévia e pelas limitações no socorro imediato, configurou violações aos direitos humanos das populações vulnerabilizadas. A Relatoria detalhou que a omissão na manutenção preventiva dos sistemas de contenção de cheias caracterizaria uma falha crônica no dever geral de proteção e prevenção a cargo do Estado, revisitando a tese de que se trataria de uma 'mera fatalidade'. [1196]

Além disso, o documento ressaltou que a morosidade e a desarticulação na prestação de auxílio emergencial nas primeiras semanas do desastre agravaram a vulnerabilidade de milhares de famílias desabrigadas, que enfrentaram a privação sistemática de direitos fundamentais, como o direito à vida digna, à moradia adequada, à saúde e à água. Sob a ótica da REDESCA, essa inércia estatal teria ultrapassado o plano da deficiência administrativa local, alcançando o patamar de um descumprimento de obrigações convencionais de garantia e não discriminação.[1197]

Por isso, sob a perspectiva do planejamento da reconstrução socioambiental e resiliência futura, a REDESCA determinou que a atuação pública deveria ser obrigatoriamente pautada por um recorte de equidade que confira proteção qualificada e prioritária a grupos hipervulnerabilizados (isto é, que apresentam vulnerabilidades sobrepostas). O órgão ressaltou que a alocação de recursos, o desenho dos abrigos temporários e a formulação de planos de reestruturação urbana no Rio Grande do Sul precisavam ter endereçado especificamente as assimetrias enfrentadas por crianças

---

Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.** Doc. no. OEA/Ser.L/V/III Doc.50. Washington D.C., 31 mar. 2025. https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/informe_redesca_brasil_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2026.

1196 CIDH. Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.** Doc. no. OEA/Ser.L/V/III Doc.50. Washington D.C., 31 mar. 2025. https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/informe_redesca_brasil_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2026

1197 Ibid.

e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, povos indígenas e comunidades quilombolas e de terreiro.[1198]

Outrossim, o Relatório apontou que a efetivação dos padrões interamericanos de proteção para o combate de emergências climático-ambientais esbarraria em um complexo nó de governança e de capacidade estatal. Em primeiro lugar, quanto às barreiras para a imposição de medidas de prevenção, o relatório ressaltou o desafio da desarticulação federativa entre os governos federal, estadual e municipal, que culmina na demora do repasse de verbas emergenciais.[1199]

Em segundo lugar, apontou-se as limitações técnico-operacionais da administração pública local, caracterizada pela inexistência de planejamento urbano voltado a reduzir a vulnerabilidade a desastres climáticos, o que teria prejudicado o mapeamento e o combate célere da enchente, além da elaboração de projetos de adaptação resiliente factíveis para áreas periféricas atingidas. [1200] Por fim, a Relatoria destacou os limites da participação comunitária institucionalizada, salientando que as decisões sobre o plano de reconstrução e a alocação de abrigos continuariam a ser tomadas sob uma lógica tecnocrática e centralizada, ignorando a escuta qualificada de lideranças de bairros atingidos, terreiros e comunidades tradicionais. [1201]

Esse conjunto de entraves estruturais apontados pela REDESCA iluminaria a distância entre a adesão formal do Estado aos *standards* interamericanos de proteção de direitos humanos e a sua capacidade administrativa de entregar respostas adequadas no ambiente de emergência. Ao sublinhar os limites e os desafios institucionais de efetivação de tais diretrizes, portanto, a Relatoria advertiu que qualquer processo de reconstrução que ignore a interseccionalidade das vulnerabilidades e deixe de garantir a participação ativa das comunidades afetadas na tomada de decisões incorrerá na perpetuação

1198 Ibid.
1199 Ibid.
1200 Ibid.
1201 Ibid.

do *status quo* e, logo, na inobservância da tutela dos direitos humanos.[1202]

Observa-se que o documento da REDESCA consubstanciou uma verificação *ex post facto* das limitações da resposta estatal ao desastre. Ao mesmo tempo em que ele tenha avultado o que deveria ter sido feito, seguindo uma lógica reativa e assistencialista, ele igualmente apontou para questões relacionadas à proteção e à reparação de direitos, bem como para mudanças estruturais necessárias para que desastres como o de 2024 não se repitam.

Impende destacar, ainda, que o Relatório da REDESCA consubstancia um instrumento de *soft law* – uma diretriz orientadora ao Estado e um guia para o enfrentamento do problema, carecendo de um mecanismo estruturante de interpretação regional. Foi precisamente para suprir essa lacuna que a Corte Interamericana, por meio da OC-32/25, exerceu sua função hermenêutica geral para fixar uma interpretação autêntica dos instrumentos interamericanos a respeito da responsabilidade estatal face à emergência climática.

Realiza-se a seguir o exame da OC-32/25 sob os eixos que estruturam o novo *standard* regional de proteção por ela fixado: a leitura holística da crise climática baseada na ciência e no desenvolvimento sustentável, a consolidação da devida diligência reforçada como dever estatal e a centralidade da igualdade e não discriminação no enfrentamento das vulnerabilidades climáticas.

2. A OC-32/25 E A EMERGÊNCIA DE UM PADRÃO INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS FRENTE À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

Ao emitir uma opinião consultiva, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) realiza uma interpretação da norma

1202 Ibid.

internacional para esclarecer o seu significado, fornecendo uma interpretação judicial do assunto objeto da consulta[1203].

O procedimento consultivo permite ao tribunal internacional interpretar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e outros tratados de proteção dos direitos humanos de maneira geral e abstrata, fornecendo parâmetros jurídicos destinados a orientar a atuação dos Estados americanos e dos órgãos do Sistema Interamericano.

Enquanto a competência contenciosa da Corte IDH está limitada aos Estados Partes da CADH que reconheçam expressamente a jurisdição da Corte IDH, a competência consultiva possui alcance mais amplo[1204]. Apesar de um parecer consultivo não impor responsabilidade internacional, ele ostenta elevada autoridade moral, podendo até mesmo exercer mais influência regional que uma decisão contenciosa, uma vez que "[...] afeta a interpretação geral da norma internacional para todos os Estados [...]"[1205].

Como consolidou a Corte IDH, o amplo alcance de sua função consultiva a torna "única no direito internacional contemporâneo", constituindo um serviço a todos os integrantes do sistema, para auxiliá-los no cumprimento de seus compromissos internacionais em matéria de direitos humanos[1206]. No bojo da OC 32/25, a Corte IDH reafirmou, por conseguinte, que a interpretação da CADH e do Protocolo de São Salvador que o tribunal realiza no parecer deverá ser observada por todos os Estados que integram a OEA[1207].

A função consultiva possui, pois, um caráter multilateral e não litigioso, e, ainda que não ostente o mesmo caráter vinculante que uma

1203 PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge University Press, 2013. p. 37.

1204 PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge University Press, 2013. p. 39.

1205 PASQUALUCCI, Jo M. *The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights*. Cambridge University Press, 2013. p. 37. Tradução das autoras.

1206 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. par. 58-60.

1207 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Par. 41.

sentença internacional, acarreta efeitos jurídicos amplos, de forma que o Estado ou o órgão que solicita o parecer consultivo não será o único titular de interesse no resultado do procedimento[1208]. Sob essa perspectiva, a função consultiva constitui um espaço institucional ímpar de que dispõe a Corte IDH para promover a construção e a uniformização de padrões regionais de proteção dos direitos humanos.

É precisamente nesse contexto que se insere a Opinião Consultiva 32/25. Diante de um fenômeno estrutural e transnacional como a emergência climática, a Corte IDH, chamada a definir os contornos das obrigações estatais decorrentes da CADH em matéria ambiental, desenvolveu um padrão interamericano destinado a orientar a atuação dos Estados na prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, articulando a proteção ambiental com a tutela dos direitos humanos e com a promoção da justiça climática.

A reconstrução desse padrão interpretativo que emerge da OC-32/25 constitui o objeto da presente seção. Para tanto, examina-se, inicialmente, a forma pela qual a Corte IDH caracteriza a emergência climática como um problema de direitos humanos para, em seguida, desenvolver as obrigações estatais que emergem desse enquadramento, centralmente o dever de devida diligência reforçada para a promoção da justiça climática.

2.1 O ENFRENTAMENTO À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA POR UMA PERSPECTIVA HOLÍSTICA, CIENTIFICAMENTE INFORMADA E EDIFICADA SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Na OC-32/25 solicitada pela Colômbia e pelo Chile, a Corte IDH introduz a resiliência como conceito chave e catalizador da articulação institucional complexa necessária e urgente para o enfrentamento da emergência climática – "[...] para responder à emergência climática,

1208 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-15/97 de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 15. Par. 26.

não basta concentrar-se em ações de mitigação, adaptação e reparação, mas impulsionar medidas para atender às circunstâncias estruturais que conduziram à emergência e gerar resiliência para enfrentar os efeitos [...]"[1209].

Sob o norte da resiliência, a Corte IDH recorda, em consonância com os objetivos e metas da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que o desenvolvimento deve ser sustentável, "[...] fundando-se no equilíbrio entre a dimensão social, a esfera econômica e a proteção ambiental [...], pelo que o "[...] desenvolvimento social incorpora, necessariamente, os direitos humanos [...] como objetivo central que exige a proteção do meio ambiente [...]"[1210]. As ações consertadas em nível internacional e interno para o alcance do desenvolvimento sustentável são, nesta toada, a via para o alcance da proteção conjunta do meio ambiente e dos direitos humanos[1211].

Sob o panorama de proteção comum entre direitos humanos e meio ambiente, considerando-se que a degradação ambiental compromete diretamente a fruição do desenvolvimento social e o exercício dos direitos protegidos pela CADH e pelas demais normas internacionais protetivas dos direitos humanos, e guiada pelo conceito de resiliência e pelo objetivo de alcance do desenvolvimento sustentável, a Corte IDH passou a interpretar as normas internacionais com o fim de responder especificamente à consulta sobre as obrigações estatais para o enfrentamento da emergência climática[1212].

1209 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. par. 205. Tradução das autoras. Salvo indicação em contrário, todas as citações da OC-32 foram traduzidas pelas autoras do original em espanhol.

1210 Ibid. par. 211-212.

1211 Ibid. par. 213.

1212 Ibid. par. 216.

2.2 AS OBRIGAÇÕES ESTATAIS NO MARCO DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: A DEVIDA DILIGÊNCIA REFORÇADA COMO *STANDARD* INTERAMERICANO

Ao analisar o dever geral de respeito e não discriminação imposto aos Estados[1213] no marco da emergência climática, a Corte IDH dispôs que "[...] os Estados devem abster-se de todo comportamento que gere retrocesso ou prejudique o resultado das medidas necessárias para proteger os direitos humanos frente aos impactos da mudança climática [...]"[1214]. Segundo o tribunal, os Estados devem, entre outros, abster-se de obstaculizar o acesso da população à informação verdadeira sobre a crise climática, e de incorrer em ações ou omissões que "[...] afetem o acesso efetivo, em condições de igualdade, ao gozo dos direitos humanos pelas pessoas afetadas pela emergência climática [...]"[1215].

Sob a obrigação geral de garantia imposta aos Estados[1216] no marco da emergência climática, a Corte IDH afirmou que a obrigação convencional exige "[...] que todos os poderes do Estado, tanto em seu âmbito de ação interna como internacional, se articulem para proteger os direitos humanos ameaçados e afetados por esse fenômeno [...]"[1217]. E, especificamente sob a faceta da prevenção, os Estados devem adotar todas as medidas necessárias para diminuir os riscos que advêm da degradação climática global, o que, complementado pelo princípio da precaução e pelo princípio *pro persona*, impõe um comportamento estatal conforme ao dever de devida diligência mesmo em situações de ausência de certeza científica a respeito dos riscos ambientais.

1213 Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (1969). San José, Costa Rica. art. 1.1.

1214 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Par. 219-221.

1215 Ibid. par. 221-223.

1216 Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (1969). San José, Costa Rica. art. 1.1.

1217 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Par. 225.

A Corte IDH esclareceu que o *standard* de devida diligência aplicável aos Estados no marco da emergência climática se estende tanto em relação à degradação climática quanto às violações de direitos humanos que dela derivem[1218]. Além disso, considerando que o *standard* deve ser "[...] apropriado e proporcional ao grau de risco de dano ambiental [...]", a Corte IDH determinou que, diante da "[...] extrema gravidade dos impactos climáticos e urgência por medidas eficazes [...]", aos Estados caberia atuar com uma devida diligência reforçada[1219]. Sobre o conteúdo concreto de tal dever, a Corte IDH esclareceu que variará em cada caso, a depender do risco específico envolvido, das medidas necessárias para a proteção dos direitos ameaçados e da eventual situação de vulnerabilidade das vítimas[1220].

Sob o *standard* de devida diligência reforçada, o tribunal internacional qualificou, ademais, a obrigação geral de adotar disposições de direito interno imposta aos Estados[1221]. No contexto, no marco da emergência climática, a Corte IDH salienta que esse dever "[...] cobra especial relevância [...] pois de seu cumprimento depende que o marco jurídico interno integre a regulação necessária para assegurar o respeito, a garantia e o desenvolvimento progressivo dos direitos humanos[...]"[1222]. Especificamente, a Corte IDH considerou a essencialidade do dever estatal de adequação normativa no marco da emergência climática, à luz da necessidade da adequada regulação das atividades de agentes públicos e particulares, inclusive as empresas, que possam afetar o meio ambiente[1223].

Nesta esteira, a OC-32/25 estabeleceu um novo paradigma interpretativo e orientador para a atuação estatal à luz dos deveres convencionais com especial atenção à emergência climática. Mais

1218 Ibid. par. 227-229.

1219 Ibid. par. 232-233.

1220 Ibid. par. 235.

1221 Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (1969). San José, Costa Rica. art. 2.

1222 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Par. 245.

1223 Ibid. par. 246.

que um critério para a aferição de responsabilidade internacional dos Estados, a devida diligência reforçada sobressai em importância ao operar como uma obrigação geral estruturante da ordem e da prática estatal para a prevenção e a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos.

2.3 AS OBRIGAÇÕES ESTATAIS À LUZ DAS EXIGÊNCIAS DE IGUALDADE E NÃO-DISCRIMINAÇÃO: POR UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ORIENTADO PARA A JUSTIÇA CLIMÁTICA

A OC-32/25 desenvolve um segundo eixo estruturante que nos parece intimamente conectado ao *standard* de devida diligência reforçada no marco do enfrentamento à emergência climática e que complementa esse aporte central do parecer consultivo sob estudo: o dever de adotar medidas para proteger pessoas e grupos que se encontrem em situação especial de vulnerabilidade, como crianças, povos indígenas, afrodescendentes, comunidades campesinas e de pescadores, as pessoas que sofram "[...] afetações diferenciadas no contexto dos desastres climáticos [...]"[1224].

No que se refere ao escopo de pessoas e grupos que devem ser considerados como vulneráveis, o tribunal internacional esclareceu que, "[...] no marco da emergência climática, a vulnerabilidade deve entender-se como uma condição dinâmica e contextual, determinada pela diversidade, e a complexidade dos impactos associados à mudança climática [...]". Assim, advertiu a Corte IDH que essa categoria é mais ampla, não correspondendo necessariamente ou se limitando às pessoas e aos grupos tradicionalmente protegidos como vulneráveis no âmbito da jurisprudência interamericana. A Corte IDH ressaltou, no contexto, a essencialidade da abertura para o "[...] reconhecimento

1224 Ibid. ponto resolutivo 20.

de novas formas de vulnerabilidade [...]" para a garantia dos direitos no contexto da emergência climática[1225].

A OC-32/25 estabelece robustas obrigações a cargo dos Estados para o enfrentamento da emergência climática, sob um dever de devida diligência reforçada que se justifica pela gravidade do panorama de degradação ambiental global e regional, não obstante, a Corte IDH, concomitantemente, afirma a necessidade de se qualificar os deveres estatais à luz da existência de desigualdades no que tange à distribuição dos impactos das mudanças climáticas.

Em atenção ao princípio de igualdade e não discriminação[1226], a obrigação de respeitar e de garantir direitos humanos no marco da emergência climática, considerando-se "[...] a mudança climática cria riscos extraordinários e cada vez mais graves para os direitos humanos de certos grupos populacionais vulneráveis [...]", deve ser exercida, interpretou o tribunal internacional, com a inclusão de medidas diferenciais que garantam a igualdade real no gozo dos direitos para esses grupos[1227].

A perspectiva do princípio da igualdade e não discriminação agrega, pois, uma original sensibilidade aos deveres convencionais reforçados de respeito, garantia e adequação do direito interno a cargo dos Estados, exigindo que as normas, as políticas públicas e as práticas institucionais se orientem para a proteção diferenciada das pessoas e dos grupos que, por sua vulnerabilidade, são afetados de forma desproporcional pelas mudanças climáticas.

1225 Ibid. par. 628-629.

1226 Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (1969). San José, Costa Rica. Art. 24 e 1.1. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador). (1988). San Salvador, El Salvador. Art. 3.

1227 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-32/25 de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32. Par. 589-596.

CONCLUSÃO

O presente estudo reconstruiu o fenômeno das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul entre maio e junho de 2024, examinando-o para além de sua dimensão de emergência meteorológica e considerando sua inserção no contexto mais amplo dos desastres climáticos no Antropoceno. A análise evidenciou que os impactos do evento não se distribuíram de maneira uniforme, mas foram condicionados por desigualdades socioeconômicas e infraestruturais preexistentes.

As limitações dos sistemas de contenção urbana e da atuação institucional preventiva produziram efeitos particularmente gravosos sobre populações residentes em áreas periféricas e grupos vulnerabilizados. Os efeitos observados sobre comunidades negras, periféricas, indígenas, terreiros e mulheres convidam à reflexão sobre a dimensão distributiva e interseccional da exposição aos riscos climáticos.

Nesse cenário, o Relatório da REDESCA/CIDH desempenhou papel relevante ao iluminar os deveres estatais frente à emergência, em especial a importância da atuação preventiva, orientando que os planos de reconstrução rompam com uma lógica assistencialista e priorizem efetivamente os grupos em situação de vulnerabilidade.

Com a emissão da Opinião Consultiva OC-32/25, o caráter "reativo" do relatório REDESCA foi, posteriormente, superado. Fixando a interpretação autêntica dos tratados regionais sobre o assunto, a Corte IDH assentou que a omissão dos Estados diante de emergências climáticas conhecidas não atende às obrigações convencionais de garantia e não discriminação, podendo ensejar responsabilidade internacional. Com isso, a OC-32/25 estabeleceu obrigações jurídicas gerais, elevando a 'devida diligência reforçada' à categoria de *standard* interamericano que exige a integração da melhor ciência disponível, a implementação de medidas de adaptação e resiliência e a consideração da vulnerabilidade como uma condição dinâmica e contextual.

A consolidação da justiça climática torna-se indissociável da tutela dos direitos humanos, consolida o novo parâmetro regional. Ao

vincular a prevenção de desastres e a reconstrução socioambiental às exigências de igualdade real e não discriminação, a OC-32/25 fornece um padrão normativo robusto e inédito para guiar os Estados a transformar suas políticas públicas em direção ao enfrentamento da emergência climática.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri et al. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALVARES, Rodrigo. Rio Grande do Sul renova promessas sobre soluções para evitar novas tragédias climáticas. **Gazeta do Povo**, 20 jan. 2025. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/rio-grande-do-sul-entraves-solucoes-tragedias-climaticas/. Acesso em: 31 jul. 2026

BÁRCENA, Alicia; CIMOLI, Mario; SAMANIEGO, Joseluis; PÉREZ, Ricardo. The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action? In: CEPAL. **Série Libros de la CEPAL - Desarrollo Sostenible**, n.160, Santiago: United Nations, 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. **As enchentes no Rio Grande do Sul: lições, desafios e caminhos para um futuro resiliente.** Brasília: ANA, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/estudo-aponta-que-enchentes-de-2024-foram-maior-desastre-natural-da-historia-do-rs-e-sugere-caminhos-para-futuro-com-eventos-extremos-mais-frequentes. Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Meteorologia. **Inundação histórica no Rio Grande do Sul completa um ano.** Brasília: INMET, 2025. Disponível em: https://portal.inmet.gov.br/noticias/inundacao-historica-no-rio-grande-do-sul-completa-um-ano. Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 04 jul. 2022. Publicado no DJe n. 194 em: 28 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 973/DF.** Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 dez. 2025. Publicado no DJe em: 02 fev. 2026.

CAPRA, Victoria Juliana F. **A responsabilidade civil estatal em casos de dano decorrente de emergências climáticas**: análise de caso da enchente de 2024 sobre o município de Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2026.

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastre Ambientais e sua Regulação Jurídica.** 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

CIDH. **REDESCA anuncia visita de trabalho ao Brasil.** Washington D.C., 31 out. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/274.asp&utm_content=country-bra. Acesso em: 31 jul. 2026.

CIDH. **REDESCA apresenta observações preliminares sobre a visita de trabalho ao Brasil.** Washington D.C., 13 dez. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/318.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-vinl. Acesso em: 31 jul. 2026.

CIDH. Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais**. Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.** Washington D.C.: OEA, 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/informe_redesca_brasil_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2026.

CIDH. Relatoria Especial para Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Impactos das enchentes no Rio Grande do Sul: observações e recomendações para a garantia dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.** Doc. no. OEA/Ser.L/V/

III Doc.50. Washington D.C., 31 mar. 2025. https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/2025/informe_redesca_brasil_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2026.

CONFEDERAÇÀO NACIONAL DOS MUNICIPIOS. **Balanço das chuvas no Rio Grande Sul aponta para R$ 12,2 bilhões em prejuízos financeiros**. 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/balanco-das-chuvas-no-rio-grande-sul-aponta-para-r-12-2-bilhoes-em-prejuizos-financeiros. Acesso em: 31 jul. 2026.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. Enchentes já afetaram mais de 80 comunidades indígenas no RS. **CIMI**, 06 mai. 2024. Disponível em: https://cimi.org.br/2024/05/indigenascheiars/. Acesso em: 31 jul. 2026.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-15/97**, de 14 de noviembre de 1997. Serie A No. 15.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-18/03**, de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-32/25**, de 29 de mayo de 2025. Serie A No. 32.

CORTEZ, Henrique. A crise climática já mudou minha rotina e a de milhões de brasileiros. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, 28 jul. 2026. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/669028-a-crise-climatica-ja-mudou-minha-rotina-e-a-de-milhoes-de-brasileiros. Acesso em: 31 jul. 2026.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Limites e possibilidade da prestação jurisdicional na redução da vulnerabilidade. In: FARBER, Daniel A.; CARVALHO, Délton Winter de. (Orgs). **Estudos Aprofundados em Direitos do Desastres: interfaces comparadas.** Curitiba: Prismas, 2017.

GOMES, Luis. Bairros atingidos pelas enchentes têm concentração expressiva de população negra. **O Sul**, 17 mai. 2024. Disponível em: https://sul21.com.br/noticias/geral/2024/05/bairros-atingidos-pelas-enchentes-tem-concentracao-expressiva-de-populacao-negra/. Acesso em: 31 jul. 2026;

GONZATO, Marcelo. Falhas de manutenção e de projeto ampliaram nível da inundação em Porto Alegre. **GZH**, 12 mai. 2024. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2024/05/falhas-de-manutencao-e-de-projeto-ampliaram-nivel-da-inundacao-em-porto-alegre-clw15ll0y00s6011hyc1p80ro.html. Acesso em: 31 jul. 2026

GOVERNO Federal reconhece decreto de calamidade do governo gaúcho. **Correio do Povo**, 02 mai. 2024. Disponível em: https://www.correiodopovo.com.br/notícias/cidades/governo-federal-reconhece-decreto-de-calamidade-do-governo-gaúcho-1.1489927. Acesso em: 31 jul. 2026.

HOLZBACH, Victoria. MAB publica balanço dos dois anos da enchente no RS e cobra por reparação aos atingidos. **Brasil de Fato**, 6 mai. 2026. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2026/05/06/mab-publica-balanco-dos-dois-anos-da-enchente-no-rs-e-cobra-por-reparacao-aos-atingidos/. Acesso em: 31 jul. 2026.

INCT. Núcleo Porto Alegre analisa os impactos das enchentes na população pobre e negra do Rio Grande do Sul. **Observatório das Metrópoles**, 23 mai. 2024. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/nucleo-porto-alegre-analisa-os-impactos-das-enchentes-na-populacao-pobre-e-negra-do-rio-grande-do-sul. Acesso em: 31 jul. 2026.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Justiça Climática: o que é e por que raça, gênero e desigualdade importam na crise climática**. Brasília: INESC, 2026. Disponível em: https://inesc.org.

br/justica-climatica-o-que-e-e-por-que-raca-genero-e-desigualdade-importam-na-crise-climatica/. Acesso em: 31 jul. 2026.

KRUSE, Tulio; PRESTES, Felipe. As enchentes de 2024 atingiram uma proporção maior de pessoas pobres, negras e com menor escolaridade. **Folha de São Paulo**, 29 jun. 2024 https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/06/enchentes-do-rs-atingiram-proporcao-maior-de-pobres-negros-e-menos-escolarizados.shtml. Acesso em: 31 jul. 2026.

MACHADO, Nayara. Sul Global paga mais caro pela crise climática. **Eixos**, 13 fev. 2025. Disponível em: https://eixos.com.br/newsletters/dialogos-da-transicao/sul-global-paga-mais-caro-pela-crise-climatica/. Acesso em: 31 jul. 2026.

MARENGO, José A. et al. O maior desastre climático do Brasil: chuvas e inundações no estado do Rio Grande do Sul em abril-maio 2024. **Estudos Avançados**, v. 38, n. 1122024, pp. 203-227. DOI: https://doi.org/10.1590/s0103-4014.202438112.012.

MEDINA, Tiago. "O sistema anti-enchente falhou por falta de manutenção", avaliam especialistas. **Instituto Humanitas Unisinos - IHU**, 06 mai. 2024. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/publicacoes/78-noticias/639135-o-sistema-anti-enchente-falhou-por-falta-de-manutencao-avaliam-especialistas. Acesso em: 31 jul. 2026.

NÍVEL do Guaíba ultrapassa marca dos 5 metros horas após registrar maior cheia da história de Porto Alegre. **G1**, 04 mai. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/04/guaiba-ultrapassa-marca-dos-5-metros-horas-apos-registrar-maior-cheia-da-historia.ghtml. Acesso em: 31 jul. 2026.

OEA. **Brasil: CIDH e REDESCA se solidarizam com a tragédia ambiental no Rio Grande do Sul e reafirmam a importância de promover ações de maior alcance diante da emergência climática**. Washington D.C., 30 mai. 2024. Disponível em: https://www.oas.org/

pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2024/120.asp&utm_content=country-bra&utm_term=class-mon. Acesso em: 31 jul. 2026.

OLIVEIRA, Rosane. Leite e Melo discutem obras de prevenção e enfrentamento às cheias em Porto Alegre. **GZH**, 20 abr. 2026. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2026/04/leite-e-melo-discutem-obras-de-prevencao-e-enfrentamento-as-cheias-em-porto-alegre-cmo7moles006n01hwa2bbs0jd.html. Acesso em: 31 jul. 2026.

PASQUALUCCI, Jo M. **The practice and procedure of the Inter-American Court of Human Rights.** Cambridge University Press, 2013.

PIMENTEL, Ana. Mulheres em tempos de crise: uma tragédia dentro da tragédia do RS. **Le Mond Diplomatique Brasil**, 10 mai. 2024. Disponível em: https://diplomatique.org.br/mulheres-tragedia-rio-grande-do-sul/. Acesso em: 31 jul. 2026.

PINA, Rute. Bairros mais pobres foram os mais atingidos por enchentes no RS. **UOL**, 16 mai. 2024. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/05/16/bairros-mais-pobres-foram-mais-atingidos-pelas-enchentes-no-rs-veja-mapas.htm. Acesso em: 31 jul. 2026.

REINHOLZ, Fabiana; FERREIRA, Marcelo. Terreiros reafirmam fé e apoio comunitário após enchentes no Vale do Sinos. **Brasil de Fato**, 28 nov. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/11/28/terreiros-reafirmam-fe-e-apoio-comunitario-apos-enchentes-no-vale-do-sinos/. Acesso em: 31 jul. 2026.

REINHOLZ, Fabiana. Chuvas intensas deixam mais de 700 desabrigados e desalojados em dezenas de cidades do RS. **Brasil de Fato**, 25 ago. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/08/25/chuvas-intensas-deixam-mais-de-700-desabrigados-e-desalojados-em-dezenas-de-cidades-do-rs/. Acesso em: 31 jul. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 57.596 de 01 de maio de 2024**. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=458923. Acesso em: 31 jul. 2026

RODRIGUES, Meghie. Falta de manutenção e falhas de projeto impediram o sistema de contenção de cheias de proteger Porto Alegre. **Revista Pesquisa FAPESP**, n. 341, jul 2024. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/falta-de-manutencao-e-falhas-de-projeto-impediram-o-sistema-de-contencao-de-cheias-de-proteger-porto-alegre/. Acesso em: 31 jul. 2026.

RS tem 124 trechos bloqueados em rodovias, 191 mil pontos sem luz e 1 mil escolas afetadas. **G1**, 07. mai. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/07/temporais-no-rs-confira-situacao-das-estradas-energia-eletrica-agua-e-servicos-no-estado.ghtml. Acesso em: 31 jul. 2026.

SAN JOSÉ, COSTA RICA. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

SAN SALVADOR, EL SALVADOR. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador) (1988).

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito climático**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SOUZA, Naielly C.; PERTILLE, Thais Silveira. Racismo ambiental e a crise climática no Rio Grande do Sul: uma leitura jurídica da seletividade dos impactos. **Revista da ESMEC**, Florianópolis, v. 32, p. e486, 2025. DOI: https://doi.org/10.14295/revistadaesmesc.2025e486.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; DAMASCENO, Gabriel Pedro D. Desastres climáticos no Sul Global: uma consequência da superexploração e da colonialidade climática. **Cadernos do Programa**

de Pós-Graduação em Direito – PPGDir/UFRGS, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 201–227, 2024. DOI: https://doi.org/10.22456/2317-8558.143908.

WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global**. São Paulo: Atlas, 2010.

CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA MULTINÍVEL E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA LEITURA CRÍTICA DO PARECER CONSULTIVO Nº 32 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS[1228]

Ana Carolina Lopes Olsen[1229]
Samantha Teixeira Madalena[1230]

INTRODUÇÃO

O presente trabalho examina criticamente o Parecer Consultivo nº 32 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) à luz do constitucionalismo feminista multinível e do ecofeminismo crítico, como marco normativo regional no âmbito de uma ordem constitucional multinível, entendida como sistema que articula fontes internacionais, regionais, nacionais e subnacionais na proteção da integridade climática.

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: o Parecer Consultivo nº 32 incorpora – e, em caso afirmativo, em que medida – as lentes combinadas do constitucionalismo multinível feminista e do ecofeminismo crítico ao definir *standards* interamericanos sobre a atuação dos Estados e da sociedade civil integrantes do Sistema

1228 Esse trabalho foi originalmente apresentado ao painel 8.03, integrando o Feminist Constitutionalism Interest Group do ICON-S, sediado na UCD University, em Dublin – Irlanda, em junho de 2026. Ele incorporou as contribuições e sugestões manifestadas pelas interlocutoras e interlocutores presentes, em especial Melina Girardi Fachin e Ruth Rubio-Marín.

1229 Doutora em Direito com ênfase em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, Estágio pós-doutoral pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Pesquisadora Visitante no Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law; Professora do Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Uninter, Professora Substituta de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná.

1230 Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de Direito Socioambiental, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Professora de Direito Ambiental da Escola de Direito e Negócios da FAE, Advogada.

Interamericano de Direitos Humanos para o enfrentamento da emergência climática?

A pesquisa segue o método hipotético-dedutivo de abordagem qualitativa, procedimento monográfico e técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. A análise privilegia a hermenêutica jurídica crítica, articulando a exegese do texto do Parecer com a revisão sistemática de literatura especializada em constitucionalismo multinível, teoria feminista do direito e ecofeminismo.

A hipótese investigada é de que o parecer emanado da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) transcende a suposta neutralidade do direito público para adotar uma perspectiva feminista situada, reconhecendo as mulheres não apenas como desproporcionalmente vulneráveis às mudanças climáticas, mas também como agentes políticas da transformação socioambiental.

Para responder a essa questão, a pesquisa se desdobra em três objetivos específicos: (i) examinar o Parecer Consultivo nº 32 e sua contribuição para a resposta institucional à emergência climática, destacando seu potencial normativo no âmbito do constitucionalismo multinível; (ii) discutir as contribuições oferecidas pelo marco teórico do constitucionalismo feminista e do ecofeminismo crítico para a interpretação do parecer; e (iii) avaliar se, e em que medida, a Corte IDH incorpora efetivamente essas premissas nas fundamentações e na enunciação dos *standards* interamericanos sobre a emergência climática.

1. O PARECER CONSULTIVO Nº 32 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Quando se analisa o Parecer Consultivo nº 32/25 da Corte IDH e o significativo impacto de suas diretrizes sobre a atuação dos Estados-membros no enfrentamento da emergência climática e da crise ambiental global, a primeira questão que se coloca diz respeito ao seu peso jurídico e seu status normativo.

Conforme assentado na doutrina, os pareceres consultivos emitidos pela Corte IDH não são meros documentos interpretativos, mas partes cruciais de um *corpus iuris* regional voltado à transformação da realidade social. Eles sedimentam padrões mínimos de proteção aos direitos humanos, bem como orientam ações para o enfrentamento das desigualdades e exclusões estruturais presentes na América Latina.[1231]

Funcionam, em essência, como instrumentos de desenvolvimento progressivo do direito internacional dos direitos humanos ao fornecerem interpretações autorizadas das normas convencionais, bem como analisarem a compatibilidade de normas e políticas nacionais com o sistema normativo interamericano. Fixam *standards* que servem como base (e fundamento) para o direcionamento da conduta dos Estados-membros em consonância com o constitucionalismo multinível. Ou seja, ao esclarecer o alcance das obrigações convencionais dos Estados, os pareceres consultivos orientam as autoridades nacionais na adaptação da legislação, das políticas públicas e das práticas judiciais aos padrões estabelecidos pela Corte com relação aos temas analisados.[1232]

Os parâmetros interpretativos e orientações dirigidas aos Estados pelos pareceres consultivos são operacionalizados por meio do controle de convencionalidade. Dessa forma, orientam os poderes internos dos Estados-membros a ajustar sua estruturação e práticas aos parâmetros protetivos estabelecidos pela Corte, podendo eventualmente desencadear responsabilização internacional dos Estados quando sua não observância desencadear violações de direitos humanos, a serem deduzidas por meio dos processos contenciosos.[1233]

1231 BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na américa Latina: Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 13-66, maio/ago. 2015.

1232 CAMBI, Eduardo. FACHIN, Melina. PORTO, Leticia. O Supremo Tribunal Federal e a construção do constitucionalismo multinível. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 01, n. 01, p. 113 – 150, jul./dez. 2021. p. 118 – 120.

1233 CAMBI, Eduardo. FACHIN, Melina. PORTO, Leticia. O Supremo Tribunal Federal e a construção do constitucionalismo multinível. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 01, n. 01, p. 113 – 150, jul./dez. 2021. p. 131 – 132.

A análise do Parecer Consultivo nº 32/25, em específico, exige um olhar atento ao contexto econômico, político e social que permeia a solicitação formulada à Corte IDH pelos Estados do Chile e da Colômbia em janeiro de 2023. A intervenção da Corte se realizou em um momento de incerteza nas negociações climáticas globais, na medida em que ela foi chamada a integrar um movimento coordenado de "esverdeamento dos direitos humanos" e de litigância climática internacional, que envolveu igualmente o Tribunal Internacional do Direito do Mar e a Corte Internacional de Justiça (CIJ). Os questionamentos centrais giraram, principalmente, em torno do alcance das obrigações estatais referentes às medidas de mitigação e adaptação diante dos efeitos concretos da crise climática sob a ótica do direito internacional dos direitos humanos, uma vez que suas fontes são globais e nem sempre decorrentes de ações nocivas tomadas pelo Estado que posteriormente vêm a sofrer com as suas consequências (e custos).[1234]

Desde a primeira vista, é possível entrever que os problemas trazidos para análise pelos Estados do Chile e da Colômbia estão indissociavelmente inseridos em um cenário de agravamento da tríplice crise planetária e do custo socioeconômico a ela atrelado.

Este cenário de crise tripla nos ecossistemas terrestres é amplamente compreendido como uma ameaça sistêmica, estrutural e transgeracional a todas as formas de vida hoje existentes e está assentado sobre três grandes pilares: a emergência climática, a perda de biodiversidade e a toxicidade planetária (poluição). No entanto, encontra na emergência climática o seu principal foco, justamente em virtude da rápida exacerbação e volatilidade de suas características deletérias e pela dificuldade na adoção de medidas mitigadoras que revertam resultados significativos. Outro fator relevante é o efeito catalisador que seus resultados nocivos produzem nos outros

1234 GARRIDO, Carolina de Figueiredo. **Opinião Consultiva 32/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: emergência climática e suas implicações para os direitos humanos.** Rio de Janeiro: Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC), 2025. p. 03.

pilares, evidenciando que a incapacidade de controlar a emergência climática produz desdobramentos (*ripple effects*) para a biodiversidade e toxicidade do planeta que multiplicam o potencial de agravamento das crises já existentes.[1235]

Desse contexto se desdobra a seriedade com que o tema foi abordado e analisado pela Corte IDH, inovando o *corpus iuris* interamericano para, de forma pioneira, reconhecer a estabilidade climática como um direito humano. Nessa esteira, afirmou a responsabilidade dos Estados-membros do Sistema Interamericano em assegurá-lo, atuando de forma proativa na prevenção de desastres decorrentes da emergência climática, na proteção daqueles que, no bojo da sociedade, são desproporcionalmente afetados em virtude de vulnerabilidades específicas e na adaptação da infraestrutura para comportar seus sintomas, tendo em vista a ausência de previsão para reversão do quadro.[1236]

É importante destacar que este processo se distinguiu como o mais participativo da história da justiça internacional, recebendo 263 observações escritas de mais de 600 atores. Essa dimensão conferiu uma densidade argumentativa e legitimidade democrática sem precedentes ao Parecer e acabou por esvaziar argumentos tradicionalmente manejados contra cortes internacionais de direitos humanos, como, por exemplo, aquele de que há imposição de visões políticas, sociais e culturais ocidentais europeias (colonialistas) para sociedades de tradição diversa.[1237]

Em uma análise mais detalhada do Parecer Consultivo, é possível verificar que sua estrutura foi concebida em três grandes

1235 MADALENA, Samantha Ribas Teixeira; FURST, Henderson; COSENZA, Giovani Amaral. Supremo Tribunal Federal e a Efetivação das Políticas Públicas Ambientais: uma análise da ADPF n° 743. **Revista Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**, v. 29, n. 3, p. 909.

1236 GARRIDO, Carolina de Figueiredo. **Opinião Consultiva 32/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: emergência climática e suas implicações para os direitos humanos.** Rio de Janeiro: Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC), 2025. p. 04.

1237 ROMERO, Thiago Giovani. Amicus curiae e obrigações estatais na emergência climática: análise da OC-32 da Corte IDH. **Revista Jurídica da Presidência – dossiê temático,** v. 28, n. 144, jan./abr. 2026. p. 15.

eixos temáticos, derivados dos questionamentos trazidos pelos Estados da Colômbia e Chile. São eles: (i) Eixo I, centrado nas questões referentes ao alcance e à extensão das obrigações de respeitar e proteger direitos fundamentais (como vida, saúde, alimentação e água) que são diretamente ameaçados pelos impactos climáticos; (ii) Eixo II, focado na extensão do dever dos Estados em garantir o acesso à informação ambiental (aqui também incluído o combate à desinformação e ao negacionismo climático), assim como o acesso à participação pública efetiva nas tomadas de decisão e ao acesso à justiça em matéria climática; (iii) Eixo III, voltado para debater quais são as obrigações diferenciadas que os Estados possuem em relação a populações que sofrem impactos desproporcionais (como crianças, mulheres, populações tradicionais e defensores ambientais).[1238]

Adentrando a temática do Eixo I, é possível entrever que nela a Corte IDH trouxe inovações e avanços significativos à tutela jurídica do meio ambiente, com destaque para o reconhecimento da natureza como sujeito de direitos, rompendo com a perspectiva antropocêntrica tradicional em favor de uma visão ecocêntrica da proteção jurídica conferida ao meio ambiente, consolidando o direito ao clima estável como um direito humano autônomo juridicamente exigível. Ainda, elevou-se a obrigação de não causar danos massivos e irreversíveis ao sistema climático ao patamar de norma de *jus cogens*, conferindo-lhe, assim, caráter imperativo e inderrogável.[1239]

Segundo Joana de Souza Andrade, Juçara Duarte e Lucas Oliveira,[1240] esta posição revela, simultaneamente, uma convergência e

1238 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32.

1239 ANDRADE, Joana de Souza; DUARTE, Juçara; OLIVEIRA, Lucas. Análise Comparada dos Pareceres Consultivos OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça sobre as Obrigações dos Estados em Matéria de Mudança Climática após 23 de julho de 2025 – afinal, o que mudou? **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade da UNESC**. p. 07.

1240 ANDRADE, Joana de Souza; DUARTE, Juçara; OLIVEIRA, Lucas. Análise Comparada dos Pareceres Consultivos OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça sobre as Obrigações dos Estados em Matéria de Mudança Climática após 23 de julho de 2025 – afinal, o que mudou? p. 07-08.

um distanciamento da Corte IDH em relação à Corte Internacional de Justiça. Se essa última qualifica o dever de diligência climática como uma norma consuetudinária de caráter *erga omnes* (vinculante a todos, mas passível de derrogação), a Corte IDH determinou uma proteção hierarquicamente superior e absoluta ao clima saudável, ampliando a extensão da proteção jurídica conferida. Essa posição reflete uma mudança de paradigma significativa entre a tradicional proteção ambiental instrumental voltado para o gozo humano e o entendimento que reconhece a natureza como um sujeito de direitos eivado de valor intrínseco e compreendida como um fim em si mesma.

No Eixo II, entrevê-se a preocupação da Corte em analisar o papel do Estado em garantir o acesso da população a recursos vitais para o exercício da cidadania ambiental, sendo eles: acesso à informação (precisa, transparente e verdadeira), à participação em processos político-decisórios envolvendo questões ambientais e à justiça — quando for necessário litigar para garantir a proteção do meio ambiente. Diante dessas questões, a Corte salientou o dever dos Estados de garantir consulta efetiva às informações ambientais pelos cidadãos e o acesso à justiça, com especial foco na proteção dos defensores ambientais, haja vista os altos índices de violência contra esses atores em determinadas regiões. Além disso, inova no âmbito da justiça internacional, mais uma vez, ao introduzir como dever estatal o efetivo combate à desinformação climática e ao negacionismo, com o claro intuito de proteger tanto o Estado Democrático de Direito quanto a participação pública informada.[1241]

Finalmente no Eixo III, vislumbra-se que a Corte buscou incorporar uma crítica às desigualdades socioambientais estruturais. Esteve atenta a contribuições de *amici curiae* que, sob lentes teóricas críticas, evidenciaram como os impactos climáticos afetam desproporcionalmente grupos socioambientalmente vulnerabilizados, em especial populações tradicionais (povos indígenas, povos ribeirinhos/caiçaras, comunidades afrodescendentes/quilombolas

1241 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32.

etc.). Ressaltou o impacto da pobreza como fator que agrava e compromete a resiliência e capacidade adaptativa das populações frente às consequências deletérias ao meio ambiente advindos da tríplice crise já contextualizada acima.[1242] Neste tocante, para além de simplesmente reconhecer a assimetria dos impactos climáticos, a Corte avançou ao consolidar a equidade intergeracional como princípio vinculante e impôs aos Estados-membros um dever de "devida diligência reforçada" a partir do qual se exige a implementação de políticas públicas de mitigação e adaptação que considerem a reparação de injustiças históricas e a salvaguarda do meio ambiente para todas as gerações de espécies vivas no planeta.[1243]

Portanto, compreende-se que a análise do quadro de emergência climática pela Corte nesses três eixos interconectados impulsionou o Parecer Consultivo nº 32 a ir muito além da proteção ambiental tradicional. Ao articular a tríplice crise planetária, a democracia e os direitos humanos em um único marco normativo, o Parecer forneceu padrões concretos capazes de orientar as autoridades nacionais por meio do controle de convencionalidade.

Do ponto de vista do constitucionalismo multinível, o parecer consultivo consolida-se como a expressão máxima da transição de um paradigma puramente coercitivo para um modelo deliberativo e dialógico[1244], com a Corte manejando-o de forma a reenquadrar obrigações internacionais (convertendo compromissos climáticos que antes possuíam caráter de *soft law* em parâmetros vinculantes de estatura convencional) assim fomentando que normas abstratas de proteção ambiental se transformem em direitos exigíveis nos tribunais

1242 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32.

1243 ROMERO, Thiago Giovani. Amicus curiae e obrigações estatais na emergência climática: análise da OC-32 da Corte IDH. **Revista Jurídica da Presidência – dossiê temático,** v. 28, n. 144, jan./abr. 2026. p. 27.

1244 WALTER DE SANTANA, Anna Luisa; ROA ROA, Jorge Ernesto. The Power of Advice: The Deliberative Turn of the Inter-American Court of Human Rights (May 29, 2026). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) **Research Paper No. 2026 – 07**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6869618. Acesso em: 29 ago. 2026.

locais, fomentando uma litigância climática estratégica que visa não apenas evitar danos futuros, mas também reparar injustiças históricas e estruturais em todo o continente.

2. CONSTITUCIONALISMO FEMINISTA E ECOFEMINISMO CRÍTICO COMO LENTES NECESSÁRIAS À INTERPRETAÇÃO DO PARECER CONSULTIVO N. 32 DA CORTE IDH

A crise climática não é apenas um problema atmosférico ou tecnológico, mas um problema político relacionado a sistemas de poder que produzem desigualdades sociais e ambientais. Seu enfrentamento, portanto, exige reconhecer as estruturas sociais, políticas, jurídicas e econômicas que a produziram. A compreensão de suas causas – para o adequado desenho de respostas eficazes – passa necessariamente pela análise de questões constitucionais fundamentais sobre igualdade, participação e distribuição de poder. Por essa razão, ela não pode ser plenamente compreendida sem a necessária perspectiva de gênero, tendo em vista que temas como saúde, moradia, cuidado, tradicionalmente relegados a segundo plano como "femininos", estão na realidade no centro do debate.[1245]

O constitucionalismo moderno em sua concepção original refletiu as experiências de um indivíduo do sexo masculino, branco, proprietário e autônomo. Como ressalta Ruth Rubio-Marín, não só as funções mais tradicionais assumidas pelas constituições, como a definição dos direitos fundamentais e a organização do poder nas constituições, foram pautadas pela visão androcêntrica do mundo. O próprio desenho da comunidade política originado do pacto constitucional (moderno e capitalista) foi pautado por uma divisão das funções políticas e econômicas fundada no gênero, sob um manto de racionalidade protegido pela naturalização dos valores atribuídos

1245 GAARD, Greta. Ecofeminism and climate change. **Women's Studies International Forum**, 49, p. 20-33, April 2015, DOI: 10.1016/j.wsif.2015.02.004, p. 24-25.

às diferenças biológicas, produzindo uma sociedade desigual.[1246] De um lado, a esfera da produção econômica e da deliberação pública democrática, incumbida aos homens a partir de um conjunto normativo que desenhava o acesso e a permanência nessas funções. De outro, as funções privadas de reprodução social designadas às mulheres.[1247]

O direito constitucional não só foi um produto de uma sociedade pautada pela dominação masculina, como também contribuiu diretamente para a reprodução desse modelo a partir da afirmação de um sujeito universal de direitos revestido de aparente neutralidade objetiva.

Essa divisão das funções sociais, políticas e econômicas persevera inclusive em sociedades cujas constituições asseguram a igualdade de gênero[1248], de modo que a superação de um modelo dual de sociedade exige mais do que a positivação das normas constitucionais ou o reconhecimento de tratados internacionais. O modelo neoliberal que passou a direcionar o sentido das normas constitucionais no final do século XX acomodou de forma incompleta e insuficiente a participação das mulheres na arena pública. A redução das funções estatais entrincheirou os deveres privados e domésticos na seara familiar, reduzindo as condições de efetiva participação feminina.[1249] Dessa forma, as instâncias de poder e decisão permanecem ocupadas majoritariamente por homens e estruturadas por uma lógica funcional e atitudinal masculina.

1246 MACKINNON, Catherine. Feminism, Marxism, Method, and the State: An Agenda for Theory. **Journal of Women in Culture and Society** 1982, vol. 7, no. 3, p. 515-544, p. 516.

1247 RUBIO-MARÍN, Ruth. Gender and Constitutionalism: A Multifunctional Perspective. **Annual Review of Law and Social Science** n. 21, p. 149–71, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-062124-122648 Acesso em: 1 ago. 2026, p. 150-151.

1248 Como a Constituição Brasileira, ao enunciar que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações" no artigo 5º, I.

1249 RUBIO-MARÍN, Ruth. Gender and Constitutionalism: A Multifunctional Perspective. **Annual Review of Law and Social Science** n. 21, p. 149–71, 2025. https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-062124-122648, p. 162.

Avanços igualitários e emancipatórios vão além do reconhecimento textual de direitos, mas demandam uma hermenêutica constitucional que produza soluções jurídicas transformadoras, capazes de subverter estruturas normativas que disfarçam processos de subordinação.

O constitucionalismo feminista surgiu como uma resposta a esse modelo constitucional incompleto para revelar os pressupostos de dominação ocultos por trás da neutralidade constitucional. Ele se alia às conquistas normativas materializadas em tratados internacionais e decisões proferidas por tribunais de direitos humanos[1250] para orientar a abordagem constitucional de temas que impactam a realidade das mulheres como sujeitos concretos. Significa dizer que esta prática deve se valer de uma perspectiva de diversidade que afasta a figura idealizada e universal do gênero feminino, mas reconhece a interseção dos múltiplos processos discriminatórios (raça, condição social, origem).[1251]

Ao defender a incorporação ao discurso constitucional tradicional de temas negligenciados (direitos reprodutivos, divisão sexual do trabalho), o constitucionalismo feminista avança na direção de uma proposta de igualdade radical. Afinal, não basta uma igualdade que acomode os papéis sociais atribuídos às mulheres (maternidade, cuidado), mas é urgente promover igual participação na arena pública, mediante o enfrentamento da subordinação estrutural econômica.[1252] Essas duas perspectivas – enfrentamento e superação da qualificação de temas como "femininos" e promoção de participação efetiva das

1250 OLSEN, Ana Carolina Lopes; GIRARDI FACHIN, Melina. Perspectiva de gênero na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista CNJ**, Brasília, v. 6, n. esp, p. 95–108, 2022. DOI: 10.54829/revistacnj.v6iesp.344. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/344 . Acesso em: 1 ago. 2026.

1251 BAINES, B., BARAK-EREZ, D., KAHANA, T. **Feminist Constitutionalism**: Global Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, Introduction, p. 1-12. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/feminist-constitutionalism/AB54C0C54D55C5C3A2A1984A3B03C01C , Acesso em: 1 ago. 2026, p. 4-6.

1252 RUBIO-MARÍN, Ruth. Gender and Constitutionalism: A Multifunctional Perspective. **Annual Review of Law and Social Science** n. 21, p. 149–71, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-062124-122648 Acesso em: 1 ago. 2026, p. 161-162.

mulheres na arena pública – tornam-se essenciais para as reflexões sobre mudanças climáticas e para a interpretação e aplicação da Opinião Consultiva n. 31.

Ademais, o constitucionalismo feminista contribui com uma teoria hermenêutica crítica voltada para a superação das formas estruturais de subordinação que continuam a moldar as instituições jurídicas. Para tanto, o constitucionalismo feminista oferece ao direito constitucional e ao direito internacional ferramentas interpretativas capazes de identificar a discriminação estrutural, questionar as relações de dominação e promover a igualdade e a autonomia das mulheres.

Dentre elas, destaca-se a ferramenta hermenêutica correspondente à "pergunta da mulher", pensada por Katherine Bartlett como uma forma de desvendar o sujeito feminino oculto pela neutralidade normativa, desvendando impactos discriminatórios da aplicação das normas.[1253] Outra ferramenta é a técnica de reescrita das decisões, que surgiu a partir de um modelo experimental de reescrita de decisões judiciais produzidas pelas Cortes Constitucionais a partir do emprego da perspectiva de gênero.[1254]

Nesse contexto, a crise climática revela que essas mesmas estruturas de dominação se estendem além dos limites tradicionais do direito constitucional, demandando respostas articuladas e coerentes com um projeto emancipatório.

A degradação ambiental tem suas raízes nos mesmos dualismos hierárquicos que justificaram a subordinação das mulheres: a humanidade/cultura sobre a natureza, a razão sobre a emoção, a produção sobre o cuidado. Como demonstra Val Plumwood, esses dualismos organizam relações concretas de poder que, ao mesmo tempo, legitimam a exploração da natureza e a marginalização daqueles historicamente associados a ela. De fato, as mulheres foram associadas

1253 BARTLETT, Katherine. Feminist Legal Methods. **Harvard Law Review**, v. 103, n. 4, p. 829-888, Boston, 1990.

1254 CRAWFORD, Bridget J.; STANCHI, Kathryn M.; BERGER, Linda L. Feminist judging matters: how feminist theory and methods affect the process of judgment. **University of Baltimore Law Review**, v. 47, n. 2, p. 167-197, 2018.

à natureza e à passividade, tornando-se sujeitas à dominação de uma figura masculina que proclamou sua independência e autonomia em face da natureza. Trata-se do que Plumwood define como "Modelo de Dominação" ("*Master Model*") em que o "humano" e "dominante" é naturalizado como masculino e o feminino é visto como um desvio.[1255]

É nessa seara que o ecofeminismo crítico oferece contribuição essencial: enfrentar a crise climática exige repensar a proteção da natureza a partir de uma racionalidade crítica dos dualismos e do Modelo de Dominação a fim de posicionar mulheres e homens, de todas as raças e condições sociais, em real posição de igualdade. Trata-se de uma proposta teórica e de uma práxis integradora fundada no potencial crítico das teorias feministas e da ética ecológica.[1256]

Essa percepção situada de uma humanidade integrada à natureza é precisamente o que o ecofeminismo crítico acrescenta ao constitucionalismo feminista. Enquanto o constitucionalismo feminista fornece a metodologia jurídica por meio da qual as estruturas de dominação de gênero podem ser contestadas, o ecofeminismo crítico amplia o horizonte substantivo desse projeto, demonstrando que a degradação ambiental e a desigualdade de gênero se originam dos mesmos sistemas de dominação.

Em estudo da realidade econômica e social da Índia, Bina Agarwal observa como a distribuição desigual de terras e recursos naturais entre homens e mulheres evidencia a maior vulnerabilidade feminina aos eventos da crise climática, bem como o aumento da exploração tecnológica desmedida da natureza.[1257] A justiça climática e a justiça de gênero não são, portanto, agendas paralelas, mas dimensões complementares de um projeto emancipatório comum.

1255 PLUMWOOD, Val. **Feminism and the Mastery of Nature**. Routledge, 1993. Disponível em: https://kasaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/34/2023/08/plumwood.pdf , Acesso em: 1 ago. 2026, p. 20-23.

1256 PLUMWOOD, Val. **Feminism and the Mastery of Nature**. Routledge, 1993. Disponível em: https://kasaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/34/2023/08/plumwood.pdf, p. 40; PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011, p. 10.

1257 AGARWAL, Bina. The gender and environment debate: lessons from India. Feminist Studies 18, n. 1, Spring 1992, p. 119-153, p. 127.

Essa perspectiva também transforma o modo como se compreende a própria vulnerabilidade.

As mulheres são, de fato, afetadas de forma desproporcional pelas mudanças climáticas. O Relatório produzido pelo Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel for Climate Change - IPCC)* em 2022, focado em Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade, atesta:

> A interseção entre gênero e raça, classe social, etnia, sexualidade, identidade indígena, idade, deficiência, renda, condição de migrante e localização geográfica frequentemente agrava a vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas (confiança muito alta), exacerba a desigualdade e gera ainda mais injustiça (confiança alta). Há evidências de que as atuais estratégias de adaptação não incluem de forma suficiente a redução da pobreza e os determinantes sociais subjacentes à vulnerabilidade humana, tais como gênero, etnia e governança (confiança alta).[1258]

Essa análise denuncia que a vulnerabilidade não é meramente uma condição biológica. Vulnerabilidade, segundo Fineman, é uma condição de todos os seres vivos, em virtude de sua corporalidade, de modo que todos são vulneráveis a eventos imprevisíveis.[1259] As diferentes vulnerabilidades não são decorrentes de elementos identitários, mas de um conjunto de fatores artificiais/estruturais que submetem pessoas a um risco mais elevado, atuando de forma

1258 INTERGOVERNMENTAL PANEL FOR CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 37–118. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/ p. 52-53.

1259 FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. **Yale Journal of Law & Feminism**, v. 20, No. 1, 2008. Emory Public Law Research Paper No. 8-40. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1131407&utm_source=chatgpt.com Acesso em: 1 ago. 2026, p. 9.

agravada quando interseccionam fatores como raça, gênero e condição social.[1260]

No caso das mulheres, a vulnerabilidade é produzida socialmente por meio do acesso desigual à terra, aos recursos, à participação política, à informação e à capacidade de adaptação.[1261] Conforme Greta Gaard: "Não se engane: as mulheres são, de fato, as mais gravemente afetadas pelas mudanças climáticas e pelos desastres naturais, mas sua vulnerabilidade não é inata; trata-se, na verdade, de um resultado das desigualdades geradas por papéis sociais baseados no gênero, pela discriminação e pela pobreza".[1262] As mudanças climáticas não criam essas desigualdades; ao contrário, amplificam as desigualdades estruturais que já existem.

Reconhecer essa distinção implica que as respostas às mudanças climáticas, como as elaboradas pela Corte IDH, não podem consistir meramente na adoção de políticas ambientalmente eficientes, mas devem necessariamente ser direcionadas à transformação das estruturas que produzem simultaneamente a degradação ambiental e a desigualdade social.

Nessa seara, o ecofeminismo crítico proposto por Alicia Puleo é uma chave teórica que permite analisar o Parecer Consultivo n. 32 a fim de avaliar seu potencial transformador e emancipatório.

Ao contrário das abordagens ecofeministas essencialistas, Puleo não associa as mulheres à natureza com base em fundamentos biológicos ou espirituais. Pelo contrário, ela reivindica a igualdade e a autonomia das mulheres como superação dos mecanismos de opressão

1260 FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. **Yale Journal of Law & Feminism**, v. 20, No. 1, 2008. Emory Public Law Research Paper No. 8-40. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1131407&utm_source=chatgpt.com Acesso em: 1 ago. 2026, p. 15.

1261 PLUMWOOD, Val. **Feminism and the Mastery of Nature**. Routledge, 1993. Disponível em: https://kasaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/34/2023/08/plumwood.pdf Acesso em: 1 ago. 2026, p. 10-12.

1262 No original: "*Make no mistake: women are indeed the ones most severely affected by climate change and natural disasters, but their vulnerability is not innate; rather it is a result of inequities produced through gendered social roles, discrimination, and poverty*". GAARD, Greta. Ecofeminism and climate change. **Women's Studies International Forum**, 49, p. 20-33, April 2015, DOI: 10.1016/j.wsif.2015.02.004, p. 23.

ao mesmo tempo em que propõe uma revisão crítica da racionalidade dominante da modernidade e suas promessas incumpridas.[1263] A igualdade de gênero nesse sentido invoca a participação ativa das mulheres na produção das soluções, o que implica reconhecer como igualmente válidos os conhecimentos por elas adquiridos na sua relação com a natureza, ou seja, significa considerar as mulheres – em todas as suas experiências concretas – agentes "ativos" do cuidado e da construção de uma nova cultura sobre a Natureza.[1264]

Ressalte-se, porém, que no ecofeminismo crítico as mulheres não são as "salvadoras do planeta", pois o dever de cuidado é universal para todas as pessoas. Essa universalização da ética do cuidado demanda processos educacionais (e acrescenta-se, jurídicos) que promovam um ser humano mais completo, integrado pelas experiências históricas das mulheres sobre "a gestão dos recursos naturais", mas sobretudo pela empatia para com todos os seres vivos, humanos e não humanos.[1265]

No que diz respeito ao emprego dos recursos tecnológicos, o ecofeminismo crítico aponta para a radicalização do princípio da precaução, o qual deve ser empregado a partir da consideração do acesso à informação e da democratização no emprego das tecnologias.[1266] Nessa perspectiva, as tecnologias caminham ao lado dos saberes tradicionais de modo que o ecofeminismo crítico propõe uma aprendizagem intercultural crítica, sem romantizar as culturas tradicionais. Reconhecer os aportes de culturas indígenas e de povos tradicionais implica, portanto, abertura a um diálogo fundado em bases minimamente compatíveis – como a igualdade de gênero e os direitos dos animais.[1267]

1263 PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011, p. 225-228.

1264 PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011, p. 229-230.

1265 PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011, p. 237.

1266 AGARWAL, Bina. The gender and environment debate: lessons from India. **Feminist Studies** 18, n. 1, Spring 1992, p. 119-153, p. 151.

1267 PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011, p. 239.

Lidos em conjunto, o constitucionalismo feminista e o ecofeminismo crítico oferecem tanto a metodologia jurídica quanto o horizonte normativo necessário para lidar com as mudanças climáticas sem reproduzir a falsa neutralidade do direito público. O constitucionalismo feminista traduz os compromissos emancipatórios do ecofeminismo crítico em obrigações constitucionais, enquanto o ecofeminismo crítico expande os atributos da igualdade constitucional para a proteção ambiental. Trata-se de uma proposta audaciosa e transformadora, tendo em vista que o enfrentamento das mudanças climáticas também requer superar as estruturas de dominação que as sustentam.

Esse quadro combinado fornece a lente interpretativa para análise do Parecer Consultivo nº 32, a fim de avaliar se ele se limita a reconhecer as mulheres como um grupo particularmente vulnerável ou se também as entende como agentes políticas ativas, capazes de moldar as respostas jurídicas, institucionais e democráticas exigidas pela emergência climática.

3. MULHERES COMO AGENTES DE TRANSFORMAÇÃO ECOLÓGICA: O OLHAR DA CORTE IDH PARA ALÉM DA HIPERVULNERABILIDADE FEMININA À CRISE CLIMÁTICA

A análise do Parecer Consultivo permitiu identificar uma das incorporações mais sofisticadas das premissas normativas do ecofeminismo crítico atualmente encontradas no direito internacional dos direitos humanos. Em vez de tratar as mulheres exclusivamente como vítimas das mudanças climáticas, a Corte reconhece consistentemente sua capacidade de agir na definição tanto da governança climática quanto da tomada de decisões democráticas.

A Corte começa adotando uma compreensão estrutural da vulnerabilidade. Ela parte da concepção desenvolvida no Relatório produzido pelo IPCC, segundo a qual a vulnerabilidade é uma condição decorrente da exposição física, bem como da capacidade institucional e econômica de se prevenir, mitigar e se adaptar aos riscos da

emergência climática. Porém, avança para, em consonância com a realidade latino-americana, reconhecer as múltiplas assimetrias no acesso à infraestrutura, à capacidade de financiamento e possibilidades de adaptação que agravam essa vulnerabilidade. Fica evidente a compreensão de que a vulnerabilidade está inserida na dinâmica de uma estrutura social desigual, em que fatores econômicos, políticos e culturais interagem gerando marginalização.[1268] Dessa forma, são as estruturas sociais, políticas e econômicas desiguais que moldam a capacidade das pessoas de prevenir, se adaptar e se recuperar de danos relacionados ao clima.

O Tribunal reconhece ainda que diferentes formas de discriminação se entrecruzam e se reforçam mutuamente, exigindo que os Estados adotem medidas diferenciadas capazes de reduzir as condições estruturais que geram a vulnerabilidade.[1269] A interseccionalidade passa a funcionar não só como uma categoria de diagnóstico das discriminações estruturais entrecruzadas, mas como qualificador das ações estatais como políticas públicas, leis e decisões judiciais que abordem a emergência climática.

Ao reconhecer que as mudanças climáticas não criam vulnerabilidades para as mulheres, mas intensificam as desigualdades produzidas por estruturas de dominação já existentes, o parecer converge com o ecofeminismo crítico. Ainda, o parecer emprega a perspectiva de gênero como uma categoria transversal que orienta tanto a análise dos impactos da emergência climática quanto a indicação das soluções que devem ser desenhadas pelos Estados e pela sociedade civil para o seu enfrentamento.

Essa aproximação fica ainda mais evidente nos pontos em que o parecer aborda os impactos climáticos específicos sofridos pelas mulheres devido aos papéis de gênero socialmente construídos. A partir das Recomendações Gerais n. 35 e 37 produzidas pelo Comitê

1268 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 195, 196.

1269 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 595, 596.

CEDAW, o Parecer salienta que mulheres e meninas estão expostas a riscos elevados de violência sexual em situações de desastres ambientais e deslocamento forçado, por exemplo.[1270] Ainda, a divisão sexual do trabalho implica ônus reforçado para as mulheres que arcam com responsabilidades desproporcionais pelo cuidado e subsistência de outras pessoas.[1271]

Observa-se, contudo, que, embora o parecer se aproxime do ecofeminismo crítico ao diagnosticar as cargas desproporcionalmente atribuídas às mulheres sobre o cuidado, fator que agrava sua vulnerabilidade diante da emergência climática, não desenvolve, de forma expressa, deveres estatais voltados à redistribuição dessas responsabilidades na direção de sua efetiva universalização. O Tribunal afirma a obrigação de os Estados incorporarem uma perspectiva de gênero e considerarem os impactos diferenciados sofridos pelas mulheres na formulação e implementação de políticas públicas, mas não estabelece medidas especificamente destinadas à reorganização da divisão sexual do trabalho de cuidado. Essa perspectiva é desenvolvida de maneira mais explícita no Parecer Consultivo n. 31, em que a Corte Interamericana reconhece o cuidado como direito humano fundamental e afirma a necessidade de adoção de medidas voltadas tanto à valorização das pessoas cuidadoras quanto à distribuição igualitária das responsabilidades de cuidado.[1272] Pensado o *corpus iuris* interamericano no seu todo, a aproximação com o quadro teórico do ecofeminismo crítico se revela de forma clara.

Ainda, o Parecer Consultivo não se limita à vulnerabilidade, assumindo uma dimensão democrática procedimental orientada

1270 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32., parágrafos 606-608.

1271 Nesse tópico, a Corte faz referência expressa à Recomendação Geral n. 37 do Comitê CEDAW como parâmetro interpretativo, que trata das responsabilidades designadas às mulheres para colega de água e alimentos. CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 608-610.

1272 CORTE IDH. **O Conteúdo e o alcance do Direito ao Cuidado e sua interrelação com outros direitos**. Parecer Consultivo OC-31/25 de 12 de junho de 2025. Serie A No. 31.

para a participação dos grupos historicamente marginalizados na elaboração das políticas climáticas. Em diversas passagens, a Corte IDH reconhece que as mulheres devem participar efetivamente dos processos decisórios relacionados à emergência climática e devem ser protegidas na qualidade de defensoras do meio ambiente.[1273] Mais além, quando o Parecer se reporta à valorização dos conhecimentos produzidos por comunidades indígenas e tradicionais, ressalta a importância do papel das mulheres como produtoras e transmissoras de conhecimento.[1274]

Ao fazer isso, a Corte abraça um dos compromissos centrais do ecofeminismo crítico: as mulheres não são as "guardiãs naturais" do meio ambiente, nem meramente aquelas que sofrem as consequências das mudanças climáticas. Elas performam papel político indispensável em virtude de seu conhecimento, experiência e participação, fortalecendo as respostas democráticas à emergência climática. O conhecimento científico e o conhecimento tradicional não são apresentados como fontes concorrentes de autoridade, mas como formas complementares de conhecimento que devem, em conjunto, orientar a ação climática.[1275] Já alertava Puleo que o ecofeminismo crítico orienta uma aprendizagem crítica.

A análise realizada permite, portanto, identificar que o Parecer Consultivo não só emprega lentes de gênero na abordagem da crise climática e na definição dos consequentes deveres jurídicos para os Estados e para a sociedade. Ela de fato incorpora uma concepção teórica centrada na igualdade e na autonomia das mulheres, na interculturalidade e no reconhecimento da Natureza enquanto titular de dignidade própria.

Ao mesmo tempo, a pesquisa conduziu a duas constatações que merecem atenção especial. A primeira se refere à pobreza como fator

1273 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 572, 575 e 576.

1274 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafo 484.

1275 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 484, 485.

agravante de vulnerabilidade diante da emergência climática para as mulheres. A segunda trata da participação das populações indígenas e tradicionais nas políticas públicas sobre a crise climática.

De forma inovadora, o Parecer aborda o tema da pobreza no contexto da emergência climática para reconhecê-la como fator estrutural de vulnerabilidade "que aprofunda a exposição a violações de direitos humanos e limita de maneira significativa o acesso a mecanismos efetivos de justiça e a medidas adequadas de reparação".[1276] A Corte IDH ressalta que os diversos fatores de vulnerabilidade, como gênero, raça, idade, deficiência, são agravados quando se interseccionam com a pobreza, amplificando a exposição a riscos e reduzindo as capacidades de mitigação, adaptação e superação das consequências adversas da emergência climática.[1277] A perspectiva de gênero está presente de modo transversal, percorrendo diversos temas abordados.

Particularmente no que toca às mudanças climáticas, o ecofeminismo crítico salienta que o Modelo de Dominação fundado no gênero dificulta o acesso a bens e serviços essenciais, à educação, ao trabalho como mecanismos capazes de gerar mitigação e adaptação diante da emergência climática. Esse fenômeno se coaduna com a chamada "feminização da pobreza". No plano ambiental já despertou estudos críticos como os de Bina Agarwal, a respeito da distribuição desigual de terras e recursos.[1278] Embora a Corte IDH adote perspectiva de gênero, bem como uma postura transformadora diante dessa realidade,[1279] não promove elaboração jurídica específica a respeito do impacto da pobreza na vida das mulheres.

1276 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 619.

1277 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafo 625.

1278 AGARWAL, Bina. The gender and environment debate: lessons from India. **Feminist Studies** 18, n. 1, Spring 1992, p. 119-153

1279 Determinar que os Estados produzam informações e elaborem políticas públicas estratégicas a fim de "(i) garantir o acesso das pessoas em situação de pobreza aos bens e serviços necessários para alcançar uma vida digna no contexto da emergência climática e (ii) erradicar, de forma progressiva, as causas que perpetuam e aumentam

No que diz respeito às comunidades indígenas e tradicionais, o Parecer se coaduna com a proposta de interculturalidade do ecofeminismo crítico, valorizando sua contribuição na produção de conhecimentos e técnicas dirigidos à proteção da Natureza e dos processos climáticos. A Corte IDH determina aos Estados que integrem os conhecimentos indígenas às estratégias de conservação e proteção da Natureza; protejam os saberes locais, tradicionais e indígenas e assegurem sua preservação, transmissão e utilização.[1280]

Para além da integração dos saberes tradicionais, o Parecer enfatiza a importância da participação das comunidades que os produzem em todos os processos de decisão, devendo ser efetiva, informada e culturalmente adequada. Significa, portanto, que essa participação deve ser valorizada a partir do respeito aos modos de organização dessas comunidades, suas relações com o território e com a Natureza.[1281]

A interculturalidade no ecofeminismo de Puleo, entretanto, é crítica, ou seja, não se afasta do patamar mínimo de direitos humanos conquistados pelas mulheres. Nesse sentido, reconhecer as comunidades como sujeitos coletivos não deve impedir a investigação de possíveis estruturas internas de dominação de gênero.

O ecofeminismo crítico rejeita explicitamente as visões romantizadas da cultura.[1282] O respeito à diversidade cultural não pode justificar ou ignorar situações em que as mulheres possam enfrentar barreiras à participação política ou acesso desigual à tomada de decisões na comunidade. Embora certamente não se possa presumir que tais assimetrias existam em todas as comunidades indígenas ou tradicionais, elas também não devem ser descartadas a priori.

---

a vulnerabilidade climática." CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafo 626.

1280 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 484-486.

1281 CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32, parágrafos 591-600.

1282 PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011, p. 238-239.

Diante dessas duas constatações, o constitucionalismo feminista desempenha uma função essencial: como técnica hermenêutica, ele orienta uma leitura feminista dos *standards* propostos pelo Parecer por meio da "pergunta da mulher", a fim de identificar a realidade concreta da vida das mulheres em cada contexto. Com a técnica proposta por Bartlett, é possível "expor como a materialidade do direito pode silenciosamente e sem justificação suplantar as perspectivas da mulher e outros grupos sociais excluídos".[1283]

Assim, a interpretação do Parecer pautada pela "pergunta da mulher" permitiria identificar, por exemplo, medidas de enfrentamento à pobreza que se atentem para as especiais implicações na realidade feminina. Ou, ainda, observar se a participação dos grupos indígenas e tradicionais nos processos decisórios sobre a emergência climática não descuidou das posições femininas. O emprego da técnica vai além do diagnóstico de normas ou comportamentos prejudiciais às mulheres para deslegitimar sua aplicação,[1284] orientando o intérprete a adotar novas perspectivas transformadoras. Dessa forma torna-se possível afastar eventuais neutralidades ou omissões, para visibilizar e proteger os direitos das mulheres.

Somente assim a promessa transformadora do ecofeminismo crítico poderá ser plenamente concretizada. Tal abordagem permite que juízes, legisladores e autoridades públicas identifiquem não apenas a vulnerabilidade climática em si, mas também as estruturas de gênero que continuam a produzi-la, inclusive em comunidades tradicionais ou em outros contextos institucionais.

1283 BARTLETT, Katherine. Feminist Legal Methods. **Harvard Law Review**, v. 103, n. 4, p. 829-888,1990, p. 836. Versão original: "*One method, asking the woman question, is designed to expose how the susbstance of law may silently and without justification submerge the perspectives of women and other excluded groups*." Tradução nossa.

1284 BARAK-EREZ, Daphne. Her-meneutics: feminism and interpretation. In: BAINES, Beverley; BARAK-EREZ, Daphne; KAHANA, Tsvi. **Feminist Constitutionalism**: Global Perspectives. New York: Cambridge University Press, 2012, p. 95-96.

CONCLUSÃO

Os resultados da presente pesquisa indicam que o Parecer Consultivo nº 32 consolida um marco normativo que articula obrigações substantivas, direitos processuais e proteção diferenciada no âmbito do constitucionalismo multinível interamericano. Mais além, quando lido a partir do marco teórico do constitucionalismo feminista e do ecofeminismo crítico, observa-se que o Parecer Consultivo segue duas direções complementares.

Por um lado, consegue vincular com sucesso a proteção climática, os direitos humanos, a participação democrática e a igualdade das mulheres em um único marco normativo. Reconhece as mulheres como grupo social especialmente vulnerável à emergência climática, observando a interseção de fatores como raça, condição social, idade, função como defensora de direitos humanos como elemento agravante na sua capacidade de adotar medidas de mitigação ou adaptação. Nessa seara, o Parecer mostrou-se atento às estruturas sociais de dominação que comprometem a igualdade de gênero, bem como à potencialidade do Direito enquanto elemento impulsionador de transformações, por meio de uma aplicação transversal da perspectiva de gênero.

Ainda, o Parecer reconhece a imprescindibilidade da ampla participação de todos os grupos vulneráveis na construção das soluções para a emergência climática. Isso implica atribuir às mulheres um papel eminentemente ativo na proteção ambiental e, ao mesmo tempo, protegidas em face de violência e discriminação, como se verifica na realidade latino-americana de mulheres defensoras de direitos humanos e do meio ambiente.

Por outro lado, seu potencial transformador não se esgota no próprio texto, sendo que os *standards* interamericanos sobre a emergência climática precisam também eles próprios ser interpretados e condicionados pela perspectiva de gênero. Sua plena implementação depende de uma interpretação constitucional feminista capaz de revelar formas situadas de dominação que permanecem invisíveis sob categorias jurídicas aparentemente neutras, como o modo de

participação das mulheres em comunidades indígenas e a feminização da pobreza.

Dessa forma, o Parecer representa uma das articulações judiciais mais avançadas dos princípios do ecofeminismo crítico no direito internacional dos direitos humanos, mas sua plena implementação exige uma interpretação constitucional feminista capaz de revelar formas situadas de dominação que permanecem invisíveis sob categorias jurídicas aparentemente neutras.

REFERÊNCIAS

AGARWAL, Bina. The gender and environment debate: lessons from India. **Feminist Studies** 18, n. 1, Spring 1992, p. 119-153.

ANDRADE, Joana de Souza; DUARTE, Juçara; OLIVEIRA, Lucas. Análise Comparada dos Pareceres Consultivos OC-32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça sobre as Obrigações dos Estados em Matéria de Mudança Climática após 23 de julho de 2025 – afinal, o que mudou? **Anais do Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade da UNESC**. Disponível em: https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/issue/view/379. Acesso em: 05/05/2026.

BAINES, B., BARAK-EREZ, D., KAHANA, T. **Feminist Constitutionalism**: Global Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, Introduction (p. 1-12). Disponível em: https://www.cambridge.org/core/books/feminist-constitutionalism/AB54C0C54D55C5C3A2A1984A3B03C01C

BARAK-EREZ, Daphne. Her-meneutics: feminism and interpretation. In: BAINES, Beverley; BARAK-EREZ, Daphne; KAHANA, Tsvi. **Feminist Constitutionalism**: Global Perspectives. New York: Cambridge University Press, 2012.

BARTLETT, Katherine. Feminist Legal Methods. **Harvard Law Review**, v. 103, n. 4, p. 829-888, Boston, 1990.

BOGDANDY, Armin von. *Ius Constitutionale Commune* na américa Latina: Uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 13-66, maio/ago. 2015.

CAMBI, Eduardo. FACHIN, Melina. PORTO, Leticia. O Supremo Tribunal Federal e a construção do constitucionalismo multinível.

Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, Brasília, v. 01, n. 01, p. 113 – 150, jul./dez. 2021. p. 118 – 120.

CORTE IDH. **Parecer Consultivo OC-32/25 sobre Emergência Climática e Direitos Humanos**, de 29 de maio de 2025. Série A, nº 32.

CORTE IDH. O Conteúdo e o alcance do Direito ao Cuidado e sua interrelação com outros direitos. **Parecer Consultivo OC-31/25 de 12 de junho de 2025**. Serie A nº. 31.

CRAWFORD, Bridget J.; STANCHI, Kathryn M.; BERGER, Linda L. Feminist judging matters: how feminist theory and methods affect the process of judgment. **University of Baltimore Law Review**, v. 47, n. 2, p. 167-197, 2018.

FINEMAN, Martha Albertson. The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. Yale Journal of Law & Feminism, Vol. 20, No. 1, 2008. **Emory Public Law Research Paper** No. 8-40 Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1131407&utm_source=chatgpt.com Acesso em: 1 ago. 2026.

GAARD, Greta. Ecofeminism and climate change. **Women's Studies International Forum**, 49, p. 20-33, April 2015, DOI: 10.1016/j.wsif.2015.02.004.

GARRIDO, Carolina de Figueiredo. **Opinião Consultiva 32/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos:** emergência climática e suas implicações para os direitos humanos. Rio de Janeiro: Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC), 2025. Disponível em: www.obsinterclima.eco.br/wp-content/uploads/2025/07/Comentarios-Carolina-Garrido-2-2025.pdf Acesso em: 20 mai. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL FOR CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 37–118.

Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/ Acesso em: 1 ago. 2026.

MACKINNON, Catherine. Feminism, Marxism, Method, and the State: An Agenda for Theory. **Journal of Women in Culture and Society** 1982, vol. 7, no. 3, p. 515-544.

MADALENA, Samantha Ribas Teixeira; FURST, Henderson; COSENZA, Giovani Amaral. Supremo Tribunal Federal e a Efetivação das Políticas Públicas Ambientais: uma análise da ADPF n° 743. **Revista Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**, v. 29, n. 3, p. 900-931.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Pluralismo no Ius Constitutionale Commune na América Latina***:* Diálogos Judiciais sobre Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; GIRARDI FACHIN, Melina. Perspectiva de gênero na Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista CNJ**, Brasília, v. 6, n. esp, p. 95–108, 2022. DOI: 10.54829/revistacnj.v6iesp.344. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/344 . Acesso em: 1 ago. 2026

PLUMWOOD, Val. **Feminism and the Mastery of Nature**. Routledge, 1993. Disponível em: https://kasaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/34/2023/08/plumwood.pdf Acesso em: 1 ago. 2026.

PULEO, Alicia H. **Ecofeminismo para otro mundo posible**. Madrid: Cátedra, 2011.

ROMERO, Thiago Giovani. Amicus curiae e obrigações estatais na emergência climática: análise da OC-32 da Corte IDH. **Revista Jurídica da Presidência – dossiê temático,** v. 28, n. 144, jan./abr. 2026. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/3302/1565. Acesso em: 15 jun. 2026.

RUBIO-MARÍN, Ruth. Gender and Constitutionalism: A Multifunctional Perspective. **Annual Review of Law and Social Science** n. 21, p. 149–71, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-062124-122648 Acesso em: 1 ago. 2026.

WALTER DE SANTANA, Anna Luisa; ROA ROA, Jorge Ernesto. The Power of Advice: The Deliberative Turn of the Inter-American Court of Human Rights (May 29, 2026). Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) **Research Paper No. 2026 – 07**. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6869618. Acesso em: 29 ago. 2026.

SUSTENTABILIDADE X PROGRESSIVIDADE: DESENHO INSTITUCIONAL E DESAFIOS DISTRIBUTIVOS NO MERCADO DE CRÉDITOS DE CARBONO BRASILEIRO

Marcello Silveira Filgueiras[1285]

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, encerrou quase duas décadas de tramitação legislativa e inaugurou, no ordenamento brasileiro, a base jurídica de um mercado regulado de carbono.[1286] O Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) foi apresentado sob dupla justificativa: instrumento de cumprimento das metas assumidas no regime multilateral do clima e mecanismo de valoração econômica do ativo natural conservado, capaz de converter a floresta em pé em fluxo de renda.

É a segunda justificativa que interessa a este trabalho. A promessa de conversão do ativo natural em renda supõe um sujeito capaz de acessá-la - mais precisamente, um proprietário rural que reúna as condições técnicas, financeiras e documentais exigidas para transformar vegetação conservada em unidade certificada de redução ou remoção de emissões.

A pergunta que orienta a investigação é se o desenho adotado distribuiu essa capacidade de acesso de modo equitativo entre os estratos da estrutura fundiária ou se produziu um filtro de escala não declarado. Trata-se, portanto, de problema de desenho regulatório: de como custos de transação e assimetrias de capacidade entre regulados

1285 Mestrando em Direito da Regulação pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Advogado. Pesquisador em jurimetria.

1286 BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2024.

convertem um instrumento formalmente neutro em mecanismo de seleção.

O trabalho dialoga com Santiago, que demonstrou como barreiras regulatórias, contábeis e tributárias restringem o acesso de comunidades tradicionais ao mercado de carbono, apesar dos direitos que lhes asseguram os arts. 47 e 48.[1287] A contribuição aqui proposta é transpor o diagnóstico para sujeitos que não são objeto daquela análise: o pequeno proprietário titulado e o agricultor familiar situado fora de assentamento. Para estes, o problema antecede a efetividade de direitos: não há sequer regime diferenciado a efetivar.

A estrutura agrária brasileira é uma das mais concentradas do mundo. O Censo Agropecuário de 2017 registrou 5.073.324 estabelecimentos agropecuários; destes, 50,1% possuem até 10 hectares e ocupam, somados, 2,3% da área total recenseada. No extremo oposto, 51.203 estabelecimentos - 1,0% do total - concentram 47,6% da área.[1288] Qualquer instrumento que opere sobre a terra e cujo benefício seja proporcional à área incide sobre uma base radicalmente desigual.

O problema de pesquisa desdobra-se em três questões. A primeira é diagnóstica: o desenho institucional do mercado brasileiro de créditos de carbono é distributivamente regressivo em relação à pequena propriedade rural? A segunda é analítica: *por meio de* qual mecanismo e com quais manifestações? A terceira é propositiva, enfrentada nas seções 6 e 7: existe efetivo trade-off entre a integridade ambiental do crédito e a progressividade do acesso e, não existindo, quais instrumentos corrigem a regressividade identificada?

A hipótese central sustenta que o desenho é estruturalmente regressivo e articula três elementos de natureza distinta: uma condição de escopo, um mecanismo e a ausência de corretivo. A condição de

1287 SANTIAGO, Tiago Borges. Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis: barreiras regulatórias, contábeis e tributárias para o acesso de comunidades tradicionais ao mercado de carbono no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 23, e235983, 2026. Resumo.

1288 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

escopo é a exclusão da produção primária agropecuária do rol de atividades reguladas (art. 1º, § 2º), que retira o proprietário rural da posição de agente obrigado e o confina à de ofertante voluntário: define a porta de entrada, mas não gera, por si, regressividade. O mecanismo é a estrutura de custos do ciclo de mensuração, relato e verificação (MRV), composta majoritariamente por rubricas fixas por projeto. A ausência de corretivo é a inexistência de regime diferenciado de acesso em função do porte do imóvel -tanto mais expressiva quanto a mesma lei estabeleceu regimes diferenciados por outros critérios de vulnerabilidade, inclusive com piso percentual de repartição de benefícios.

Resulta daí que o benefício econômico, medido em volume de créditos, tende a crescer com a área conservada, ao passo que o custo de acesso é, em sua maior parte, indiferente a ela. Essa assimetria é a definição operacional de regressividade adotada no trabalho. A hipótese seria infirmada pela existência de projetos individuais em imóveis de até quatro módulos fiscais ou, nos projetos agrupados, por regras de repartição que assegurassem ao pequeno gerador participação compatível com sua contribuição em carbono.

Adota-se análise institucional normativa, em três operações encadeadas. A primeira reconstrói o desenho institucional mediante leitura sistemática da Lei nº 15.042/2024 e dos atos infralegais editados até a data de corte, com atenção a quem pode ofertar, sob que condições documentais e a que custo. A segunda constrói o critério normativo de avaliação - a progressividade regulatória -, extraído da literatura de justiça distributiva e ambiental: *um desenho é regressivo quando o custo de acesso ao benefício é fixo e o benefício cresce com a escala do beneficiário*. A terceira aplica o critério ao desenho reconstruído, confrontando a estrutura de custos com a estrutura fundiária.

A terceira operação segue protocolo de dados explícito. O universo empírico são os 181 projetos brasileiros do setor de Agricultura, Silvicultura e Outros Usos da Terra (AFOLU) registrados no padrão VCS/Verra, conforme mapeamento do Idesam com dados de junho de 2025, que fornece localização, regime fundiário,

desenvolvedora e, para 53 projetos em áreas privadas, a dimensão da área. A distribuição por área (seção 4.1) restringe-se a esse subconjunto, que não é amostra aleatória e não autoriza generalização estatística; a unidade de observação é o projeto, e não o imóvel. O piso de custos (seção 2.3) resulta da soma das rubricas fixas de entrada informadas no levantamento da FGV EESP, em dólares correntes, sem conversão cambial, sem custos de regularização fundiária e sem remuneração do desenvolvedor - sendo, por isso, estimativa conservadora. O próprio levantamento adverte que, à exceção das taxas dos mecanismos certificadores, suas estimativas derivam de parâmetros internacionais, pela inexistência de dados públicos sobre esses custos no país.[1289]

Adota-se como conceito operacional de pequena propriedade o imóvel rural de até quatro módulos fiscais, nos termos do art. 3º, V, da Lei nº 12.651/2012.[1290] Os dados do Censo Agropecuário, que contam estabelecimentos e não imóveis, e a categoria do agricultor familiar da Lei nº 11.326/2006 são empregados como indicadores aproximados da mesma população, não como seus equivalentes.

Adota-se como data de corte o dia 30 de junho de 2026, quando o SBCE se encontrava na fase I do art. 50, destinada à regulamentação e prorrogada até dezembro de 2026.[1291] Entre os atos infralegais editados, o Decreto nº 12.768/2025 dispôs sobre o Comitê Técnico Consultivo Permanente do sistema;[1292] o credenciamento de metodologias e a alocação permaneciam em regulamentação, o que confere às proposições da seção 7 um caráter propositivo.

1289 VARGAS, Daniel Barcelos; DELAZERI, Linda Márcia Mendes; FERREIRA, Vinícius Hector Pires. **Mercado de carbono voluntário no Brasil**: na realidade e na prática. São Paulo: FGV EESP, 2021. p. 24.

1290 BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012. art. 3º, V; BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 2006.

1291 SANTIAGO, **Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis**, seção 4.1.1.

1292 BRASIL. Decreto nº 12.768, de 5 de dezembro de 2025. Dispõe sobre o Comitê Técnico Consultivo Permanente do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 2025.

Delimita-se o alcance: trata-se de análise institucional-normativa, não de estudo empírico. Os dados secundários dimensionam a plausibilidade da hipótese, sem testá-la em sentido estatístico, e as afirmações que deles se extraem são de compatibilidade, não de causalidade. Não se excluem explicações concorrentes para a ausência de pequenos projetos: linhas de base menos favoráveis em imóveis de ocupação consolidada, dificuldade de demonstrar adicionalidade em Reserva Legal e áreas de preservação permanente, e menor interesse de compradores por lotes reduzidos. O argumento não exige que o custo fixo seja a única barreira, mas que seja barreira suficiente.

1. O DESENHO INSTITUCIONAL DO MERCADO BRASILEIRO DE CRÉDITOS DE CARBONO

1.1 A ARQUITETURA DA LEI Nº 15.042/2024

O Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa segue o modelo de *cap and trade*: fixa-se teto de emissões para determinados setores e convertem-se as permissões em ativos negociáveis, com dois ativos integrando seu sistema (art. 10).

A Cota Brasileira de Emissões (CBE) é o ativo primário, distribuído pelo órgão gestor ao operador, que designa limite de emissões de cada setor (art. 11). O Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE) é o ativo secundário, reconhecido a partir de resultados verificados que observem metodologia credenciada (art. 12).

É por meio do CRVE que atividades de conservação e restauração florestal ingressam no perímetro do sistema regulado. A sujeição ao regime é definida por limiares de 10.000 e 25.000 tCO_2e anuais (art. 30). Quanto às receitas, o art. 28 destina no mínimo 15% à operacionalização do sistema, 75% ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e 5% à compensação pela contribuição dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais.

A definição da natureza jurídica dos créditos permanece incompleta. Como observam Cunha e Tupiassu Merlin, a lei qualificou os créditos como valores mobiliários quando negociados nos mercados financeiro e de capitais (art. 14) e como frutos civis quando de origem florestal (art. 2º, VII), mas silenciou quanto aos créditos provenientes de programas jurisdicionais de REDD+.[1293] Essa indefinição tem consequências distributivas próprias, examinadas na seção 4.3.

1.2 A EXCLUSÃO DA PRODUÇÃO PRIMÁRIA E A INVERSÃO DO POLUIDOR-PAGADOR

Há na arquitetura descrita um dispositivo cuja relevância distributiva tem recebido menos atenção do que merece. O art. 1º, § 2º, estabelece que a produção primária agropecuária, bem como os bens, as benfeitorias e a infraestrutura no interior de imóveis rurais a ela diretamente associados, não são considerados atividades, fontes ou instalações reguladas. O § 3º complementa a exclusão ao determinar que não serão consideradas emissões indiretas as decorrentes da produção de insumos ou de matérias-primas agropecuárias.

A consequência analítica é decisiva. O proprietário rural - pequeno, médio ou grande - não é agente regulado: não lhe incumbe apresentar plano de monitoramento, relatar emissões ou conciliar obrigações. Sua única inserção possível no mercado é a de gerador de crédito, isto é, de ofertante.

Como observa Santiago, a exclusão produz consequência normativamente contraditória: quem conserva é incentivado apenas a gerar créditos, ao passo que grandes propriedades responsáveis pela conversão de vegetação nativa permanecem isentas de qualquer obrigação, invertendo-se o princípio do poluidor-pagador.[1294] O desenho não onera o polo conservador, mas tampouco o remunera,

1293 CUNHA, Lucas Ribeiro; TUPIASSU MERLIN, Lise Vieira da Costa. A natureza jurídica dos créditos de carbono na Lei n. 15.042/2024. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 25, p. 169-194, jan./jun. 2026. p. 183-184.

1294 SANTIAGO, **Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis**, seção 4.1.1.

salvo se superada a barreira de acesso; e desonera o polo emissor - resultado de difícil conciliação com o art. 4º, VI, da própria lei, que elege a redução de emissões "de forma justa e custo-efetiva" entre os princípios do sistema.

O eixo da análise distributiva desloca-se, portanto: não importa se o regime de obrigações onera os pequenos, que a ele não se sujeitam, mas se a única porta de entrada disponível lhes é acessível. É nessa porta que a escala se torna determinante.

1.3 A ESTRUTURA LEGAL DE CUSTOS FIXOS

Para que um resultado de mitigação se converta em ativo negociável é necessário percorrer quatro etapas: elaboração do projeto segundo metodologia aplicável; validação por entidade auditora independente; registro e monitoramento periódico; certificação e emissão.[1295] A Lei nº 15.042/2024 incorporou essa arquitetura ao exigir metodologias credenciadas pelo órgão gestor (arts. 8º, XVIII, e 44, I) e ao impor a desenvolvedores e certificadores pessoa jurídica brasileira com capital social mínimo (art. 26) - nova barreira fixa no elo da intermediação.

O ponto crítico é a estrutura de custos desse itinerário. Levantamento da Fundação Getulio Vargas identificou os seguintes valores médios: desenvolvimento do projeto, USD 10.000; validação por entidade operacional designada, USD 5.000; revisão preliminar anterior ao registro, USD 1.900; abertura de conta no mecanismo certificador, USD 500, acrescidos de USD 500 anuais de manutenção; validação de cada relatório periódico de monitoramento, USD 2.500, acrescidos de USD 1.000 pela revisão.[1296]

Apenas duas rubricas variam com a escala: o registro, cobrado à razão de USD 0,10 por crédito potencial, limitado a USD 10.000, e a

1295 VARGAS; DELAZERI; FERREIRA, **Mercado de carbono voluntário no Brasil**, p. 19-23.

1296 VARGAS; DELAZERI; FERREIRA, **Mercado de carbono voluntário no Brasil**, p. 23.

emissão, entre USD 0,025 e USD 0,14 por crédito. Todas as demais são fixas. O estudo é explícito quanto à mais relevante: o custo de validação "não é vinculado à escala do projeto, mas dado por unidade de projeto validado".

Somadas as rubricas fixas de entrada, obtém-se piso de aproximadamente USD 17.400, independentemente da dimensão do imóvel, ao qual se acrescem cerca de USD 3.500 anuais de monitoramento validado.

Outra estimativa nacional aponta custo anual de certificação da ordem de R$ 1 milhão por projeto.[1297] A diferença de uma ordem de grandeza indica que o piso aqui calculado, restrito a taxas e serviços de validação e registro, omite rubricas relevantes - inventário de campo, elaboração técnica, regularização, remuneração do desenvolvedor - e deve ser lido como limite inferior de um intervalo; o argumento sustenta-se já nesse limite. Agrava o quadro a inexistência de entidade auditora brasileira entre as aprovadas e ativas nos padrões internacionais, o que internacionaliza compulsoriamente a verificação.[1298]

A esses custos somam-se exigências documentais. O padrão VCS condiciona a qualificação como proprietário do projeto à demonstração do direito de controlar e operar as atividades geradoras, o que se traduz, para imóveis privados brasileiros, na apresentação de matrícula imobiliária, Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), regularidade quanto ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e contrato de desenvolvimento.[1299] Pressupõe-se regularidade fundiária, fiscal e ambiental simultânea, ela própria desigualmente distribuída.

1297 SANTIAGO, **Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis**, seção 5.1, que se reporta a levantamento do Idesam.

1298 VARGAS; DELAZERI; FERREIRA, **Mercado de carbono voluntário no Brasil**, p. 21.

1299 LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO FINANCEIRA. **Mercado voluntário de carbono**: contribuições para o seu desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: LAB, set. 2023. p. 60-63.

2. JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E PROGRESSIVIDADE NO DESENHO REGULATÓRIO

2.1 O SILÊNCIO DISTRIBUTIVO DOS INSTRUMENTOS DE MERCADO

A teoria econômica das externalidades oferece duas soluções canônicas: o tributo corretivo[1300] e a negociação privada a partir de direitos de propriedade definidos, eficiente independentemente da atribuição inicial desde que nulos os custos de transação.[1301]

Os mercados de permissões situam-se na linhagem coaseana. Sua promessa é a eficiência estática - a redução ocorrerá onde for mais barata -, mas é silenciosa quanto a *quem* captura a renda gerada. É nessa chave que Cunha e Tupiassu Merlin leem a Lei nº 15.042/2024, que teria qualificado os créditos com fundamento na teoria de Coase.[1302]

A solução coaseana, contudo, reduz custos de transação apenas para quem já detém direitos de propriedade regularmente definidos, condição ausente, como se verá, até em parte dos grandes projetos (seção 4.3). Stavins demonstrou que, em mercados de permissões, custos de transação positivos deslocam o equilíbrio e alteram a distribuição do controle entre as fontes, de modo que a alocação inicial deixa de ser distributivamente neutra.[1303] A arquitetura de verificação é, portanto, elemento constitutivo do mercado, com consequências distributivas próprias - conclusão coerente com a economia institucional, que associa a eficiência das instituições aos custos de mensuração e de execução dos contratos.[1304]

1300 PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. London: Macmillan, 1920.

1301 COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960.

1302 CUNHA; TUPIASSU MERLIN, A natureza jurídica dos créditos de carbono na Lei n. 15.042/2024, p. 189-190.

1303 STAVINS, Robert N. Transaction costs and tradeable permits. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 29, n. 2, p. 133-148, 1995.

1304 NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.

2.2 PROGRESSIVIDADE PARA ALÉM DO TRIBUTÁRIO

A categoria da progressividade é familiar ao direito tributário, no qual designa a elevação da alíquota à medida que se amplia a base de cálculo, em atenção à capacidade contributiva. Propõe-se sua transposição para o campo do acesso a benefícios regulatórios.

A transposição não é arbitrária. Em ambos os casos está em causa a relação entre um encargo e a capacidade econômica de quem o suporta. Se o custo é fixo e a capacidade é variável, o encargo relativo é decrescente em função da capacidade - o que corresponde, na terminologia tributária, a estrutura regressiva. No acesso ao mercado de carbono, a área do imóvel é indicador aproximado dessa capacidade; a correspondência não é perfeita, e a análise refere-se, por isso, a tendências do conjunto, não a cada caso.

Formula-se, assim, o critério operacional: um desenho regulatório é regressivo quando o custo de acesso ao benefício é fixo e o benefício cresce com a escala do beneficiário. Neutro é o desenho em que o custo acompanha a escala na proporção do benefício; progressivo, aquele em que o custo relativo decresce com a capacidade. A regressividade é questão de grau, medida pela razão de incidência do custo entre estratos.

2.3 IGUALDADE FORMAL E JUSTIÇA AMBIENTAL

O tratamento uniforme de sujeitos desiguais é matéria constitucionalmente disciplinada. A Constituição elege como objetivo fundamental a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e submete a ordem econômica à defesa do meio ambiente, admitindo tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental (art. 170, VI).[1305] A própria Lei nº 15.042/2024 arrola, entre os princípios do SBCE, a redução de emissões "de forma justa e custo-efetiva" (art.

1305 BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. art. 3º, III, e art. 170, VI.

4º, VI). O critério de justiça não é externo ao sistema: foi por ele expressamente incorporado.

A literatura de justiça ambiental oferece o instrumental adequado. Nascida da constatação de que os ônus ambientais se distribuem desigualmente segundo linhas de classe e de raça,[1306] a abordagem foi ampliada para alcançar a distribuição dos *benefícios* ambientais.[1307] É nesse segundo sentido que a categoria é mobilizada: não se examina quem suporta o dano, mas quem captura a renda da conservação.

A distinção entre igualdade de recursos e igualdade de capacidades é aqui particularmente útil.[1308] Assegurar a todos os proprietários rurais o mesmo direito formal de gerar créditos - como faz o art. 43, ao atribuir a titularidade originária ao gerador - não equivale a assegurar a todos a capacidade efetiva de convertê-lo em renda, que se distribui segundo a estrutura fundiária.

3. TRÊS DESIGUALDADES ESTRUTURAIS

Da conjugação entre a estrutura de custos e a estrutura agrária resultam três manifestações de desigualdade no acesso. A primeira, fundiária, é a matriz; a segunda, territorial, e a terceira, institucional, operam como suas projeções no espaço e no plano da capacidade. Todas expressam um mesmo mecanismo: custo de acesso indiferente à escala diante de benefício que com ela cresce.

1306 BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie**: race, class, and environmental quality. Boulder: Westview Press, 1990.

1307 ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

1308 SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

3.1 DESIGUALDADE FUNDIÁRIA SOCIAL

Aplicado o critério da seção 3.2, a regressividade torna-se aritmeticamente demonstrável. Distribuindo-se o piso de custos fixos de entrada de USD 17.400 pela área do imóvel, obtém-se: em imóvel de 100.000 hectares, aproximadamente USD 0,17 por hectare; em um de 10.000 hectares, USD 1,74; em um de 1.000 hectares, USD 17,40; em um de 100 hectares, USD 174,00. Entre o primeiro e o último, a razão de incidência é de mil para um.

Nada, na estrutura de custos do ciclo MRV, modula o encargo em função da capacidade do sujeito. A curva de incidência por hectare é uma hipérbole, que cresce indefinidamente à medida que a área diminui. Há, portanto, patamar de área abaixo do qual o custo de entrada supera o valor presente da receita esperada: a fronteira de acesso.

Os dados permitem aproximar empiricamente essa fronteira. O mapeamento do Idesam identificou 181 projetos AFOLU brasileiros registrados no padrão VCS/Verra.[1309] Entre os 53 projetos em áreas privadas cuja dimensão pôde ser verificada, a distribuição é a seguinte: nenhum abaixo de 600 hectares[1310]. A classe modal situa-se entre 100.000 e 300.000 hectares.

Uma ressalva de unidade de análise é indispensável. A área referida é a do projeto, e não a dos imóveis que o integram. Como 63% dos projetos mencionados adotam formato agrupado, um projeto de grande extensão pode reunir imóveis individualmente pequenos, e inferir da dimensão do projeto a dimensão dos imóveis seria incorrer em falácia de divisão.

Feita a ressalva, o dado decisivo é a ausência de projeto com área inferior a 600 hectares. Como o módulo fiscal varia entre 5 e 110 hectares conforme o município, a pequena propriedade, no conceito

1309 INSTITUTO DE CONSERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA. **Boletim informativo**: projetos de carbono florestal no mercado voluntário brasileiro. Ed. 5. Manaus: Idesam, jul. 2025. p. 6.

1310 IDESAM, **Boletim informativo**, p. 14-6-17.

adotado, tem entre 20 e 440 hectares. Segue-se que nenhum dos projetos de dimensão verificável tem área compatível com a pequena propriedade rural, em nenhum município do país.

Os estabelecimentos com até 10 hectares - 50,1% do total - situam-se em patamar sessenta vezes inferior à menor faixa com projeto registrado. Se pequenos imóveis participam do mercado, participam pela via do agrupamento, hoje operado exclusivamente por desenvolvedores privados sem parâmetro normativo; a questão distributiva desloca-se, então, do acesso para a repartição da renda, tema da seção 4.3.

A desproporção é ainda mais nítida em termos de renda, quando se adota o limite superior do intervalo de custos. Simulação relativa a comunidade quilombola de cem famílias, com renda anual agregada da ordem de R$ 600 mil, indica que o custo anual de certificação equivaleria a 167% de toda a renda do grupo.[1311] O custo de acesso não é elevado: é proibitivo.

3.2 DESIGUALDADE TERRITORIAL E O VIÉS DA MÉTRICA-CARBONO

A segunda desigualdade é a projeção territorial da primeira, mas sua explicação exige cautela. Dos 181 projetos mapeados, 130 localizam-se na região Norte - 71,8% do total, distribuindo-se os demais entre Sul (15), Sudeste (14), Centro-Oeste (12) e Nordeste (10).[1312] A região Nordeste, que reúne o maior contingente de estabelecimentos agropecuários e a maior concentração de agricultura familiar do país, responde por 5,5% dos projetos.

Seria tentador atribuir essa distribuição apenas à geografia da concentração fundiária, mas os dados não o autorizam. O Centro-Oeste, região de imóveis de maior porte médio, registra menos projetos que o Sul, de imóveis de menor porte; e a concentração amazônica

1311 SANTIAGO, **Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis**, seção 5.1.
1312 IDESAM, **Boletim informativo**, p. 6 e 9.

é igualmente prevista pela densidade de biomassa e pela pressão de desmatamento que as metodologias de desmatamento evitado exigem como linha de base. A distribuição regional é mais bem explicada pela seletividade metodológica do que pela escala fundiária, que nela opera como fator agravante, e não como causa principal.

A seletividade metodológica decorre de escolha metrológica. Ao adotar a tonelada de dióxido de carbono equivalente como unidade única de valoração, o desenho converte a densidade de biomassa aérea em critério de elegibilidade econômica.

O caso do Cerrado é ilustrativo: ali a biomassa subterrânea média - 40,09 Mg por hectare - supera a aérea - 25,98 Mg por hectare -, em razão de sistemas radiculares profundos adaptados à aridez sazonal.[1313] O bioma armazena carbono onde as metodologias correntes, concebidas para florestas tropicais úmidas, não o medem. A desvantagem não é ecológica, é metrológica.

Raciocínio análogo aplica-se à Caatinga, cuja relevância ambiental se expressa em endemismo e resiliência à aridez, e ao Pampa e ao Pantanal, de serviços ecossistêmicos de natureza distinta.

A questão é distributiva porque a distribuição dos biomas coincide parcialmente com a da estrutura fundiária. Onde biomas de menor densidade aérea se sobrepõem a regiões de menor porte médio de imóvel, como no semiárido nordestino, o efeito é cumulativo: o pequeno proprietário é penalizado duas vezes - pela escala de seu imóvel e pela métrica adotada. Os dados disponíveis não permitem separar a contribuição de cada fator, e o argumento não depende dessa separação.

Ao viés soma-se limitação prática: segundo o Laboratório de Inovação Financeira, não há metodologia de certificação desenvolvida para biomas brasileiros, e duas metodologias genéricas - VM0007

1313 ROQUETTE, José Guilherme. Distribuição da biomassa no Cerrado e a sua importância na armazenagem do carbono. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 28, n. 3, p. 1350-1363, 2018. p. 1356-1357.

e VM0015 - respondiam por quase 98% dos projetos brasileiros certificados no período examinado.[1314]

3.3 DESIGUALDADE INSTITUCIONAL

A terceira desigualdade opera no plano da capacidade de cumprir exigências, em quatro dimensões: documental, informacional, contratual e de segurança jurídica.

No plano documental, a exigência cumulativa de matrícula, CCIR, regularidade do ITR, inscrição no CAR e contrato específico pressupõe regularidade que a estrutura fundiária não assegura de modo homogêneo, agravada pela incomunicabilidade entre as bases SIGEF, SICAR e Receita Federal, que onera a comprovação mesmo para quem é materialmente regular.[1315] Entre os projetos verificados pelo Idesam, apenas 47% apresentavam CAR ativo.[1316] Se a irregularidade documental afeta empreendimentos de grande porte, com assessoria dedicada, a barreira é mais alta para o pequeno proprietário.

No plano informacional, avaliar viabilidade, escolher metodologia, estimar linha de base e negociar com desenvolvedores exige conhecimento técnico de aquisição custosa, do que resulta dependência de intermediários.

No plano contratual, essa dependência produz seus efeitos mais relevantes. O art. 43 admite contratualmente o compartilhamento ou a cessão dos créditos em projetos desenvolvidos em parceria, solução tecnicamente adequada cujos efeitos dependem, porém, do equilíbrio da relação subjacente. Esse equilíbrio é problemático: das 90 desenvolvedoras identificadas para os 181 projetos, três - Future Carbon, Biofílica Ambipar e Carbonext - respondem por 51 projetos,

1314 LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO FINANCEIRA, **Mercado voluntário de carbono**, p. 61.

1315 LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO FINANCEIRA, **Mercado voluntário de carbono**, p. 72-73.

1316 IDESAM, **Boletim informativo**, p. 17.

cerca de 28% do total,[1317] e com frequência as próprias desenvolvedoras financiaram os projetos que propuseram.[1318]

O intermediário detém simultaneamente o conhecimento técnico, o capital de entrada e a posição de cotitular do ativo; o proprietário aporta o território. A lei não estabelece parâmetro mínimo de repartição nem regime protetivo do gerador hipossuficiente.

No plano da segurança jurídica, por fim, opera um custo menos visível. Santiago demonstra que o mesmo crédito de carbono pode receber, simultaneamente, cinco qualificações incompatíveis em subsistemas normativos distintos - valor mobiliário, ativo intangível não financeiro, ativo financeiro por equiparação, fruto civil e bem imaterial sujeito ao IBS/CBS -, sem critério que determine qual prevalece em cada contexto funcional.[1319] A consequência é mensurável: a análise contábil comparativa indica diferença de até 16,1 pontos percentuais de margem líquida conforme a qualificação adotada, com cenários em que a margem se reduz a 4,2%, o que, segundo o autor, compromete a viabilidade de projetos de menor escala.[1320]

O achado é distributivamente decisivo por duas razões. A primeira é que a incerteza jurídica funciona como prêmio de risco que encarece o crédito e desestimula pequenos geradores - produtores rurais e comunidades tradicionais. A segunda é que a assimetria de carga tributária entre operações bilaterais e operações em mercado organizado incentiva a migração para o ambiente de bolsa, ao qual o pequeno gerador tem acesso difícil.

1317 IDESAM, **Boletim informativo**, p. 10.

1318 VARGAS; DELAZERI; FERREIRA, **Mercado de carbono voluntário no Brasil**, p. 24.

1319 SANTIAGO, Tiago Borges. Carbono sem regra: lacunas sistêmicas e o custo jurídico da indefinição regulatória. **Revista de Direito Contábil Fiscal**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 259-277, jan./jun. 2026. p. 259-260 e 266-267.

1320 SANTIAGO, **Carbono sem regra**, p. 259-260 e 266-267.

4. A INDISTINÇÃO REGULATÓRIA COMO OMISSÃO QUALIFICADA

As três desigualdades remetem, em última análise, a uma característica da Lei nº 15.042/2024: a ausência de diferenciação do regime de acesso ao mercado em razão do porte do imóvel. Grandes e pequenos submetem-se às mesmas exigências de metodologia credenciada, de habilitação de desenvolvedores e certificadores e de comprovação documental. Não há certificação simplificada por porte, limiar *de minimis*, regime de agregação nem mecanismo público de custeio.

Essa indistinção não pode ser interpretada como lacuna neutra: a mesma lei estabeleceu regimes diferenciados por outros critérios de vulnerabilidade, chegando a fixar piso percentual de repartição de benefícios. Em um sistema compreendido como ordem axiológica, tratar de modo distinto situações valorativamente equiparáveis configura contradição de valoração que reclama justificação.[1321] É esse o sentido de *omissão qualificada*: não silêncio eloquente, que indicaria exclusão deliberada, mas incoerência valorativa evidenciada pelo próprio sistema, que conhece e emprega a técnica omitida.

O art. 47 assegura aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais, por meio de suas entidades representativas, e aos assentados em projetos de reforma agrária o direito à comercialização de CRVEs e de créditos gerados nos territórios que ocupam, condicionado à consulta livre, prévia e informada nos termos da Convenção nº 169 da OIT. O art. 47, I, "b", exige ainda cláusula de repartição justa e equitativa dos benefícios monetários, assegurado o direito sobre pelo menos 50% dos créditos de projetos de remoção e 70% dos de "REDD+ abordagem de mercado".[1322] O art. 48 declara

1321 CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

1322 Parte da literatura refere-se ao dispositivo pela numeração do projeto de lei (art. 42). Adota-se aqui a numeração do texto sancionado. Sobre a consulta livre, prévia e informada, cf. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais**. Genebra: OIT, 1989, promulgada pelo BRASIL.

aptos ao desenvolvimento de projetos, entre outras áreas, as terras indígenas, os territórios quilombolas e os projetos de assentamento, e o art. 28, III, destina no mínimo 5% das receitas aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

O dado enfraquece decisivamente a tese da lacuna involuntária. O legislador soube estabelecer piso quantitativo de repartição contratual, com afetação orçamentária e salvaguardas procedimentais. Não o fez para o pequeno proprietário titulado nem para o agricultor familiar situado fora de assentamento.

O critério de diferenciação adotado foi étnico-territorial e, no caso dos assentados, fundiário-coletivo; em nenhum caso, escalar. A opção é legítima em seus próprios termos - os grupos contemplados apresentam vulnerabilidades específicas, historicamente construídas. A inclusão dos assentados revela, ademais, que o legislador reconheceu a vulnerabilidade socioeconômica no campo, mas apenas quando organizada sob titularidade pública ou coletiva da terra.

O que se sustenta é que a diferenciação foi incompleta: ao reconhecer a vulnerabilidade fundada na identidade territorial e na titularidade pública da terra, e ignorar a fundada na escala econômica, o legislador deixou sem endereço normativo quem enfrenta barreiras funcionalmente equivalentes - o pequeno proprietário titulado e o agricultor familiar fora de assentamento.

A qualificação da omissão é confirmada pelos dados. Dos 181 projetos mapeados, 93% desenvolvem-se em áreas privadas, e apenas 11 - 6% do total - contam com povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais ou agricultores familiares como proponentes; assentamentos federais figuram em um único projeto.[1323] Levantamento independente indica que apenas 5,4% dos projetos registrados no país ocorrem em terras coletivas, embora comunidades

Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2004.

1323 IDESAM, **Boletim informativo**, p. 6 e 14.

tradicionais conservem parcela majoritária da Amazônia Legal.[1324] Se o regime dos arts. 47 e 48 tem sido insuficiente, a ausência de qualquer regime para o pequeno proprietário titulado torna sua exclusão ainda mais previsível.

5. EXISTE UM TRADE-OFF ENTRE SUSTENTABILIDADE E PROGRESSIVIDADE?

A objeção mais séria às conclusões anteriores é a de que a regressividade seria o preço necessário da integridade ambiental: incluir o pequeno proprietário exigiria afrouxar o rigor da mensuração e admitir créditos de qualidade duvidosa. Formulada assim, a questão configura um trade-off, e a resposta a ela determina se o diagnóstico comporta correção.

Sustenta-se que o trade-off, na formulação corrente, não existe. Ele resulta da confusão entre o *rigor da metodologia*, que diz respeito à confiabilidade da mensuração e à demonstração de adicionalidade e permanência, e o *custo unitário de verificação*, que diz respeito ao arranjo institucional que produz essa mensuração. O primeiro é atributo da norma técnica; o segundo, do desenho institucional. São logicamente independentes.

Três evidências sustentam a independência. A primeira é que os custos identificados na seção 2.3 não são custos de *rigor*, mas de *unidade*: a validação custa USD 5.000 por projeto, e não por tonelada verificada. Dividir esse custo entre múltiplos imóveis não altera o que é verificado - altera apenas quantos suportam o encargo. A segunda é empírica: 63% dos projetos brasileiros já operam em formato agrupado sob o mesmo padrão de certificação, sem que a literatura consultada atribua ao agrupamento, enquanto tal, déficit de integridade; as controvérsias sobre integridade dos créditos florestais concentram-se na fixação de linhas de base. A terceira, que fornece o contrafactual

1324 SANTIAGO, **Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis**, resumo e seção 6.2.

do argumento, é histórica: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo instituiu modalidades e procedimentos simplificados para atividades de pequena escala precisamente porque os custos de transação inviabilizavam a participação de proponentes menores, mantendo as exigências substantivas de adicionalidade.[1325]

Afastado o falso dilema, cumpre nomear os trade-offs que efetivamente existem - três, todos administráveis.

O primeiro é entre precisão e custo de mensuração. Reduzir o custo por amostragem estratificada ou sensoriamento remoto aumenta a incerteza da estimativa. O trade-off é real, mas dispõe de solução técnica conhecida: o desconto de incerteza, pelo qual se emite menos crédito por tonelada estimada quando a incerteza é maior. O pequeno gerador paga a menor precisão em volume de crédito, não em exclusão, e a integridade permanece intacta, porque o erro, se ocorrer, ocorre a favor do ambiente. Este é o mecanismo central da proposta: converter incerteza em desconto, e não em barreira.

O segundo é entre velocidade e equidade. Priorizar liquidez inicial favorece os grandes projetos, que estão prontos; a inclusão do pequeno exige investimento prévio em assistência técnica, organização coletiva e regularização documental, de retorno diferido. É trade-off temporal, não lógico: resolve-se por sequenciamento.

O terceiro é entre simplicidade regulatória e calibração distributiva. Toda diferenciação por porte cria custo administrativo e abre espaço ao fracionamento artificial de imóveis grandes. O risco é endereçável: basta ancorar o porte em cadastros preexistentes - módulo fiscal, Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e CAR - e vedar o regime simplificado a imóveis desmembrados dentro de prazo determinado.

1325 UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Decision 21/CP.8, Annex II: simplified modalities and procedures for small-scale clean development mechanism project activities. Bonn: UNFCCC, 2003. (FCCC/CP/2002/7/Add.3).

6. COMO TRATAR AS DESIGUALDADES

6.1 A FÓRMULA

A pergunta prática é se a correção deve operar por simplificação do acesso - mantendo os critérios - ou por alteração dos critérios. Ambas são necessárias, mas em planos distintos.

Para as desigualdades fundiária e institucional (seções 4.1 e 4.3), a fonte da distorção não é o critério de integridade, mas o procedimento que o operacionaliza. Nesses casos, cabe simplificar o procedimento e preservar o critério. Alterar o critério de integridade seria contraproducente: reduziria o valor do crédito brasileiro no mercado internacional, prejudicando sobretudo quem tem menos margem para absorver desconto de preço.

Para a desigualdade territorial (seção 4.2), a situação é distinta: a métrica-carbono não subestima o Cerrado por deficiência procedimental, mas porque não mede o compartimento em que o bioma armazena a maior parte de sua biomassa. Nesse caso é preciso ampliar o critério de valoração - não flexibilizá-lo.

A fórmula proposta é, pois: simplificar o procedimento, preservar o critério de integridade, ampliar o critério de valoração. As medidas a seguir indicam, para cada instrumento, o destinatário e o veículo normativo adequados.

6.2 SIMPLIFICAÇÃO PROCEDIMENTAL

Quatro instrumentos operacionalizam a simplificação sem tocar na integridade.

Agregação institucionalizada. Sujeito coletivo - cooperativa, consórcio ou fundo - apto a figurar como proponente único de projeto que abranja múltiplos imóveis, diluindo o custo fixo. O arranjo existe de fato; falta-lhe disciplina jurídica, que pode ser conferida por regulamento do órgão gestor.

Metodologias de pequena escala credenciadas nacionalmente. O art. 8º, XVIII, e o art. 25 atribuem ao órgão gestor o credenciamento de metodologias segundo critérios de credibilidade e integridade ambiental. Nada impede, por ato infralegal, o credenciamento de metodologias que, mantendo o rigor substantivo, reduzam o custo unitário mediante amostragem estratificada, sensoriamento remoto, periodicidade diferenciada de auditoria e desconto de incerteza.

Balcão único documental. A integração das bases SIGEF, SICAR e Receita Federal, hoje incomunicáveis, converteria a comprovação de regularidade em consulta automatizada - medida de coordenação administrativa de baixo custo e impacto imediato sobre a dimensão documental da desigualdade institucional.

Custeio público do acesso. O art. 28 destina no mínimo 75% das receitas ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima,[1326] com aplicação prioritária nos setores regulados (§ 1º): os recursos retornam ao lado da demanda, não ao da oferta. Linha de custeio do ciclo MRV para projetos de pequeno porte, reembolsável na primeira emissão, converteria barreira de capital inicial em obrigação diferida, e a assistência técnica da Embrapa e da extensão rural endereçaria a dimensão informacional.

6.3 PISO DE REPARTIÇÃO PARA O GERADOR DE PEQUENO PORTE

A demonstração da seção 5 conduz a proposta de simetria normativa. O piso do art. 47, I, "b", responde a vulnerabilidades historicamente construídas, mas responde também à hipossuficiência contratual do titular diante do desenvolvedor. É essa segunda razão que se estende ao gerador rural de pequeno porte que contrata sob o art. 43, e ela justifica piso em seu favor, ainda que percentualmente distinto do assegurado aos povos indígenas e comunidades tradicionais.

1326 BRASIL. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 dez. 2009.

A fixação de percentual mínimo reclama alteração legislativa, mas o conteúdo mínimo dos contratos pode ser desde logo disciplinado por regulamento: transparência quanto aos custos do desenvolvedor, participação mínima do gerador na receita bruta, limitação temporal da vinculação, vedação de exclusividade perpétua e publicidade. Arranjos coletivos tendem a ser sustentáveis quando as regras de apropriação são claras, congruentes com as condições locais e monitoráveis pelos próprios participantes.[1327]

A eficácia dessa proteção depende do fechamento de uma via de escape. Como adverte Santiago, os projetos podem migrar para o mercado voluntário internacional, escapando às exigências da lei brasileira.[1328] A disciplina protetiva deve alcançar também os projetos desenvolvidos no território nacional sob padrões estrangeiros, sob pena de estimular a arbitragem regulatória.

6.4 INCENTIVOS PARA BIOMAS DE BAIXA DENSIDADE DE CARBONO

A questão do Cerrado e da Caatinga não se resolve por simplificação procedimental. Propõem-se quatro instrumentos, em ordem crescente de ambição institucional.

Primeiro: metodologias de carbono subterrâneo e de solo. O carbono do Cerrado existe; falta metodologia credenciada que o meça. É o instrumento de menor custo institucional e não requer alteração legislativa: basta que o órgão gestor, com base nos arts. 8º, XVIII, e 25, credencie metodologias adaptadas ao Cerrado e às regiões semiáridas, corrigindo uma cegueira metrológica sem flexibilizar critério.

Segundo: programas jurisdicionais dirigidos. Submetido a intensa conversão agrícola, o Cerrado oferece linha de base favorável à demonstração de adicionalidade; parte de sua desvantagem é de atenção de mercado, não metodológica. Programas jurisdicionais

1327 OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

1328 SANTIAGO, **Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis**, seção 5.1.

dirigidos ao Cerrado e à Caatinga agregariam escala por via territorial, e não patrimonial - o que convém a regiões de pequena propriedade.

Terceiro: critério de distribuição na aplicação das receitas. O regulamento das prioridades do art. 28, § 1º, hoje voltadas aos setores regulados, deveria incorporar critério de distribuição por bioma e por porte, para que a arrecadação não se converta exclusivamente em subsídio à indústria regulada.

Quarto: um ativo paralelo, não um ajuste da unidade de conta. Fator de ponderação que multiplicasse o valor do CRVE gerado no Cerrado ou na Caatinga deve ser afastado: quebraria a fungibilidade da tonelada (art. 2º, III), fundamento da integridade do ativo e de sua aceitação internacional. A via correta é instrumento paralelo e não fungível, destinado a remunerar serviços ecossistêmicos não redutíveis a carbono - biodiversidade, função hidrológica, conectividade, resiliência à aridez -, veiculado pelos critérios de elegibilidade da Taxonomia Sustentável Brasileira, que permite classificar atividades por objetivos ambientais com base em métricas preestabelecidas.[1329]

A não fungibilidade é salvaguarda essencial. Cunha e Tupiassu Merlin advertem que a classificação dos créditos florestais como frutos civis pode gerar falsa impressão de cancelamento de emissões quando há apenas deslocamento geográfico.[1330] O ativo de biodiversidade deve remunerar a conservação - jamais autorizar emissão.

6.5 COORDENAÇÃO REGULATÓRIA

As medidas propostas pressupõem coordenação entre subsistemas hoje desarticulados. A indefinição quanto à qualificação jurídica dos créditos (seção 4.3) impõe custo de transação que recai desproporcionalmente sobre os agentes de menor escala; entre a

1329 LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO FINANCEIRA. **Taxonomias em finanças sustentáveis**: reflexões para o desenvolvimento de uma taxonomia no contexto nacional: sumário executivo. Rio de Janeiro: LAB, jun. 2023.

1330 CUNHA; TUPIASSU MERLIN, A natureza jurídica dos créditos de carbono na Lei n. 15.042/2024, p. 188.

subordinação hierárquica de um subsistema a outro e a coordenação institucional, apenas a segunda é politicamente viável.[1331] Câmara técnica permanente para ativos de sustentabilidade no âmbito do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização, ampliada para incluir o órgão gestor do SBCE, aproveitaria estrutura existente para reduzir a névoa regulatória[1332] antes que se consolide como barreira estrutural.

A experiência comparada reforça o ponto: as jurisdições estudadas instituíram sistema obrigatório de MRV em escala nacional *antes* de iniciar a operação do mercado, tratando a distribuição dos custos e benefícios regulatórios como condição de estabilidade do sistema.[1333]

CONCLUSÃO

A resposta à primeira questão é afirmativa, nos limites de uma análise normativa apoiada em dados secundários. Custos majoritariamente fixos por projeto e benefício que cresce com a área produzem incidência por hectare que varia na razão de mil para um entre imóveis de cem mil e de cem hectares, e nenhum dos projetos de área verificável mapeados em junho de 2025 tem menos de 600 hectares - patamar superior ao teto legal da pequena propriedade rural em todos os municípios. Se o pequeno imóvel participa do mercado, participa por agrupamento, sem regra de repartição que o proteja.

Quanto à segunda questão, identificaram-se três manifestações de um mesmo mecanismo - fundiária, territorial e institucional -,

1331 SANTIAGO, Carbono sem regra, p. 273.

1332 A expressão é tomada, em sentido ampliado, de WARREN, Patrick L.; WILKENING, Tom S. Regulatory fog: the role of information in regulatory persistence. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 84, n. 3, p. 840-856, 2012.

1333 SANTIAGO, Tiago Borges. O que esperar do mercado de carbono brasileiro? Análise jurídico-regulatória. *In*: RIO OIL & GAS EXPO AND CONFERENCE, 2022, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, 2022. p. 6 e 8.

cuja raiz comum é a indistinção por porte. Essa indistinção constitui omissão qualificada, porque a mesma lei fixou, no art. 47, I, "b", piso de 50% a 70% de repartição em favor de povos indígenas e comunidades tradicionais e conferiu regime próprio aos assentados, sem tratamento equivalente para o pequeno proprietário titulado.

Quanto à terceira questão, a resposta é negativa: não existe trade-off necessário entre integridade ambiental e progressividade do acesso. A tese contrária confunde rigor metodológico com custo unitário de verificação. Os trade-offs reais - precisão e custo, velocidade e equidade, simplicidade e calibração - são administráveis, e o central resolve-se convertendo incerteza em desconto conservador, e não em barreira.

A agenda propositiva sintetiza-se na fórmula: simplificar o procedimento, preservar o critério de integridade, ampliar o critério de valoração. Na data de corte, o arcabouço infralegal de credenciamento permanecia em elaboração; a janela de correção segue aberta, mas é limitada, pois consolidadas as práticas de mercado o custo de alterá-las será maior.

A hipótese demanda verificação ulterior em quatro linhas: o custo real de entrada por hectare, a partir de documentação contratual não pública; a distribuição por estrato de área dos imóveis em projetos agrupados; a taxa efetiva de captura da renda pelo gerador nos contratos do art. 43; e o teste das explicações concorrentes. Até lá, permanece o diagnóstico: um instrumento concebido para remunerar a conservação está estruturado para remunerar, preferencialmente, quem já dispõe de escala para conservar.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.768, de 5 de dezembro de 2025. Dispõe sobre o Comitê Técnico Consultivo Permanente do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12768.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 10 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15042.htm. Acesso em: 30 set. 2026.

BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie**: race, class, and environmental quality. Boulder: Westview Press, 1990.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

COASE, Ronald H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, p. 1-44, 1960. DOI: https://doi.org/10.1086/466560.

CUNHA, Lucas Ribeiro; TUPIASSU MERLIN, Lise Vieira da Costa. A natureza jurídica dos créditos de carbono na Lei n. 15.042/2024. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 25, p. 169-194, jan./jun. 2026. DOI: https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i25.p169-194.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

INSTITUTO DE CONSERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA. **Boletim informativo**: projetos de carbono florestal no mercado voluntário brasileiro. Ed. 5. Manaus: Idesam, jul. 2025.

Disponível em: https://idesam.org/wp-content/uploads/2025/11/Boletim-Informativo-Mapeamento-de-Projetos-de-Carbono-Florestal-no-Mercado-Voluntario-5o-Edicao.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO FINANCEIRA. **Mercado voluntário de carbono**: contribuições para o seu desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: LAB, set. 2023. Disponível em: https://labinovacaofinanceira.com/wp-content/uploads/2023/11/LAB-Publicacao-Mercado-Voluntario-de-Carbono-contribuicoes-para-o-seu-desenvolvimento-no-Brasil.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO FINANCEIRA. **Taxonomias em finanças sustentáveis**: reflexões para o desenvolvimento de uma taxonomia no contexto nacional: sumário executivo. Rio de Janeiro: LAB, jun. 2023. Disponível em: https://labinovacaofinanceira.com/wp-content/uploads/2023/07/LAB-Publicacoes-Sumario-Executivo-Reflexoes-para-o-desenvolvimento-de-uma-taxonomia-no-contexto-nacional.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais**. Genebra: OIT, 1989.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PIGOU, Arthur Cecil. **The economics of welfare**. London: Macmillan, 1920.

ROQUETTE, José Guilherme. Distribuição da biomassa no Cerrado e a sua importância na armazenagem do carbono. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 28, n. 3, p. 1350-1363, 2018. DOI: https://doi.org/10.5902/1980509833354. Disponível em: https://www.scielo.br/j/

cflo/a/98ZtkfBCVL78S3RqqTc7wGw/abstract/?lang=pt. Acesso em: 30 set. 2026.

SANTIAGO, Tiago Borges. Carbono sem regra: lacunas sistêmicas e o custo jurídico da indefinição regulatória. **Revista de Direito Contábil Fiscal**, São Paulo, v. 8, n. 15, p. 259-277, jan./jun. 2026. Disponível em: https://revistas.apet.org.br/index.php/rdcf/article/view/858. Acesso em: 30 set. 2026.

SANTIAGO, Tiago Borges. O que esperar do mercado de carbono brasileiro? Análise jurídico-regulatória. *In*: RIO OIL & GAS EXPO AND CONFERENCE, 2022, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, 2022. DOI: https://doi.org/10.48072/2525-7579.rog.2022.477.

SANTIAGO, Tiago Borges. Quando a sustentabilidade exclui os sustentáveis: barreiras regulatórias, contábeis e tributárias para o acesso de comunidades tradicionais ao mercado de carbono no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 23, e235983, 2026. Disponível em: https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/5983. Acesso em: 30 set. 2026.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

STAVINS, Robert N. Transaction costs and tradeable permits. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 29, n. 2, p. 133-148, 1995.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Decision 21/CP.8: guidance to the Executive Board of the clean development mechanism. Annex II: simplified modalities and procedures for small-scale clean development mechanism project activities. *In*: CONFERENCE OF THE PARTIES, 8., 2002, New Delhi. **Report of the Conference of the Parties on its eighth session**:

addendum. Bonn: UNFCCC, 2003. (FCCC/CP/2002/7/Add.3). Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/cop8/07a03.pdf. Acesso em: 30 set. 2026.

VARGAS, Daniel Barcelos; DELAZERI, Linda Márcia Mendes; FERREIRA, Vinícius Hector Pires. **Mercado de carbono voluntário no Brasil**: na realidade e na prática. São Paulo: FGV EESP, 2021. Disponível em: https://agro.fgv.br/publicacao/ocbio-mercado-de-carbono-voluntario-no-brasil-na-realidade-e-na-pratica. Acesso em: 30 set. 2026.

WARREN, Patrick L.; WILKENING, Tom S. Regulatory fog: the role of information in regulatory persistence. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 84, n. 3, p. 840-856, 2012. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jebo.2012.10.005.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. New York: Free Press, 1985.