



**Custodiana
Costa Aires**



**Custodiana
Nepomuceno Wolney Araújo**



**Custodiana
Leal Rodrigues**



**Custodiana
Wolney Póvoa**

REVISTA
ESMAT

ANO 17 - Nº 31 - 2025

ISSN 2177 0360



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

Presidente

Desembargadora MAYSA VENDRAMINI ROSAL

Vice-Presidente

Desembargadora JACQUELINE ADORNO

Corregedor-Geral de Justiça

Desembargador PEDRO NELSON DE MIRANDA COUTINHO

ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA TOCANTINENSE

Diretor Geral

Desembargador MARCO VILLAS BOAS

Presidente do Conselho Institucional e Acadêmico

Desembargadora JACQUELINE ADORNO

1ª Diretora Adjunta

Desembargadora ANGELA ISSA HAONAT

2º Diretor Adjunto

Juiz WELLINGTON MAGALHÃES

3º Diretor Adjunto

Juiz RONICLAY ALVES DE MORAIS

Revista ESMAT. Escola Superior da Magistratura Tocantinense.
v.17, n. 31. Palmas: ESMAT, 2025. Quadrimestral.

Quadrimestral
ISSN 2177-0360

I - Magistratura 2- Direito I- Escola Superior da Magistratura
Tocantinense. II- Título.

CDU: 347.962(811.7)

Foto da Capa: Divulgação
Projeto Gráfico e Diagramação: Alex Augusto da Silva
Impressão: Color Print Gráfica e Editora
Tiragem: 250 exemplares

REVISTA ESMAT

Editor Científico

PROF. DR. TARSIS BARRETO OLIVEIRA

Editora Assistente

PROF^a. DR^a. PATRÍCIA MEDINA

Editor Executivo

WHERBERT DA SILVA ARAÚJO

Assistente Editorial

FRANCIELLY OLIVEIRA RODRIGUES DA SILVA

Estagiária de Edição

SOFIA ALVES CIRQUEIRA

Bibliotecárias

CYNTHIA VALÉRIA CONCEIÇÃO AIRES
SILVÂNIA MELO DE OLIVEIRA OLORTEGUI

Revisão

MARIA ÂNGELA BARBOSA LOPES

Tradução

CLÁUDIA REGINA CARREIRA MARQUES

CONSELHO EDITORIAL

Adalid Contreras Baspineiro (Bolívia)
Alexandre Sérgio da Rocha (EUA)
André Peixoto de Souza (UFPR - PR)
Angela Issa Haonat (UFT - TO)
Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin (Ministro STJ)
Antonio Rulli Junior (Escola Paulista da Magistratura - SP)
Antonio Rulli Neto (FMU - SP)
Carla Amado Gomes (Universidade de Lisboa - Portugal)
Eduardo Carlos Bianca Bittar (USP - SP)
Fredie Souza Didier Junior (UFBA - BA)
Guilherme Assis de Almeida (USP - SP)
Gustavo Garibaldi (Universidade Buenos Aires - Argentina)
Hugo Echeverría (Pontifícia Universidade Católica de Quito - Equador)
Ives Gandra da Silva Martins Filho (Ministro TST)
James Creighton (EUA)
Jean-Paul Céré (Universidade de Pau et des Pays de L'Adour - França)
João Maurício Leitão Adeodato (FDV - ES)
José Antonio Mouraz Lopes (Conselheiro Tribunal de Contas - Portugal)
José Levi Mello do Amaral Júnior (USP - SP)
José Manuel Igreja Martins Matos (Tribunal da Relação do Porto - Portugal)
José Manuel Quelhas (Universidade de Coimbra)
Julie Desrosiers (Universidade Laval - Canadá)
Lenio Luiz Streck (UNISINOS - RS)

Leonid Golovko (Universidade Lomonosov - Rússia)
Maria Auxiliadora Minahim (UFBA - BA)
Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues Chaves (UFAM - AM)
Miguel Horvath Júnior (PUC - SP)
Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho (Tribunal da Relação de Lisboa - Portugal)
Piotr Stepniak (Universidade Adam Mickiewicz - Polónia)
Ramiro Anzit Guerrero (Universidad Del Salvador - Argentina)
Tiago Gagliano Pinto Alberto (PUC - PR)

PARECERISTAS

Alessandra Scherma Schurig (UFBA, Bahia, Brasil)
Alianna Cardoso Vançan (UNEMAT, Mato Grosso, Brasil)
Ana Isabella Lau (UNITINS, Tocantins, Brasil)
Ângela Irene Farias de Araújo Utzig (IFAP, Amapá, Brasil)
Anna Carolina Cunha Pinto (UFRR, Roraima, Brasil)
Bruno Cláudio Penna Amorim Pereira (OAB, Minas Gerais, Brasil)
Carina Deolinda da Silva Artêncio (UNIJUÍ, Rio Grande do Sul, Brasil)
Carolina Costa de Aguiar (USP, Minas Gerais, Brasil)
Cintya Maria Nishimura Durães (UNIMAR, São Paulo, Brasil)
Eder Ahmad Charaf Eddine (UFT, Tocantins, Brasil)
Elisângela Gomes Quintana (UNITINS, Tocantins, Brasil)
Fernanda Matos Fernandes de Oliveira Jurubeba (UNITINS, Tocantins, Brasil)
Gabriel de Castro Borges Reis (OAB, Goiás, Brasil)
Gabriel Goulart Terra Furquim (USF, São Paulo, Brasil)
Jéssica de Souza Lima (OAB, Piauí, Brasil)
José Ricardo Suter (UnToledo, São Paulo, Brasil)
Rafael Schwez Kurkowski (UFBA, Distrito Federal, Brasil)
Ricardo Gomes Quintana Gonçalves (UNITINS, Tocantins, Brasil)
Salvador Morales Ferrer (UV, Valencia, Espanha)
Sebastião Donizete da Silva Júnior (OAB, Tocantins, Brasil)
Taysa Matos do Amparo (UFBA, Bahia, Brasil)
Vanessa de Lima Marques Santiago Sousa (UFC, Ceará, Brasil)
Vinicius Pinheiro Marques (UFT, Tocantins, Brasil)
Yuri Anderson Pereira Jurubeba (UNITINS, Tocantins, Brasil)

REVISTA DO PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL E DIREITOS HUMANOS ESMAT/UFT

Escola Superior da Magistratura Tocantinense - Esmat

Q. 302 Norte Alameda I, I-165 TO CEP 77006-328 - Plano Diretor Norte, Palmas
- TO.

E-mail: revista.esmat@tjto.jus.br

http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/index

Nota: a redação e os conceitos contidos nos artigos são de exclusiva responsabilidade de seus autores, pois foram transcritos na íntegra para esta publicação.

VERSÃO IMPRESSA: ISSN 2177-0360

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL DA
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA
TOCANTINENSE - ESMAT



**ESCOLA SUPERIOR DA
MAGISTRATURA TOCANTINENSE**

PREFÁCIO

A Revista ESMAT, periódico quadrimestral de natureza interdisciplinar, apresenta à comunidade científica, em sua 31ª edição, 15 primorosos trabalhos, sendo 13 nacionais e 2 internacionais, mantendo o índice de exogenia de 100% nas publicações, meta traçada para a Revista desde o ano de 2024, e observada em suas quatro últimas edições.

Denise Silva, Priscilla Selares, Patrícia Costa e Claudilene Rocha discutem a (in)visibilidade das mulheres com deficiência nas políticas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil, destacando a exclusão e o negligenciamento de seus direitos. Utilizando a interseccionalidade, o artigo explica como marcadores sociais como gênero e deficiência resultam em opressão e violência contra esses corpos em uma sociedade patriarcal e capacitista. Apesar dos avanços legais, como a Lei Maria da Penha, há subnotificação dos casos e pouca aplicação dos dispositivos de proteção, resultando em dados alarmantes de violência física, psicológica e sexual.

André Peixoto e Giulia Noé analisam o Tribunal do Júri como pilar da democracia e justiça no julgamento de homicídios. Os autores abordam o ato de matar como uma violação da coexistência humana, impulsionada por paixões, motivos econômicos ou distúrbios mentais, destacando a complexidade dessas motivações, apresentando-se a liturgia do júri como essencial para conferir solenidade e lidar com a carga emocional desses crimes. A crítica ao instituto é vista como resistência à descentralização do Poder Judicial, ressaltando sua função histórica de resistência democrática e garantindo a soberania popular.

Lídia Moura e Douglas Soares investigam a violência obstétrica em Boa Vista, Roraima, com foco na Maternidade Nossa Senhora de Nazareth. A pesquisa buscou analisar as causas e as formas da violência de gênero, destacando a inobservância dos direitos fundamentais da mulher e a necessidade de humanização na assistência obstétrica. Os resultados preliminares confirmam a ocorrência de violência e apontam para a urgência de políticas públicas efetivas que garantam atendimento digno e seguro.

Marcelino Meleu, Aleteia Thaines e Maria Talita Schuelter abordam a mediação de conflitos no Brasil, comparando a abordagem procedimentalista da Resolução nº 125 do CNJ (2010) com a perspectiva substancialista de Luis Alberto Warat. Enquanto o CNJ foca em metas quantitativas e na redução de processos, Warat defende uma mediação que promova a reconstrução de vínculos e a aproximação dos desejos, indo além do mero acordo. O estudo, utilizando o método hipotético-dedutivo, conclui que a implementação da mediação no sistema jurídico brasileiro diverge do ideal waratiano, que busca a pacificação efetiva dos conflitos.

Raquel Mendonça, Alecssandro Dutra, Doraci Manguci e Karla Rodrigues exploram a relação entre intervencionismo estatal, liberalismo econômico e o modelo econômico brasileiro sob a Constituição de 1988, abordando a evolução histórica do intervencionismo (keynesianismo e Welfare State) e do liberalismo (Adam Smith), contrastando suas

filosofias. Os autores concluem que a Constituição de 1988 adota um modelo econômico misto, equilibrando a livre iniciativa com a intervenção estatal para promover desenvolvimento e justiça social, embora existam debates doutrinários sobre essa coexistência híbrida.

Fundamentado nos conceitos de psicopolítica (Byung-Chul Han) e racismo (Sueli Carneiro), o artigo de Samia Cirino e Vanderson Souza verifica a validade do Programa Trainee 2021 em termos fáticos, legais e de racionalidade. Conclui-se que, embora o programa tenha respaldo fático e legal, a linguagem utilizada sugere que não há uma mudança institucional profunda o suficiente para transformar efetivamente a segregação racial no mercado de trabalho brasileiro.

Sheila Rocha e Ana Carolina Clève analisam a constitucionalidade das “emendas PIX” (Art. 166-A da CF/88), que permitem a transferência direta de recursos federais a entes subnacionais sem vinculação a projetos específicos. A pesquisa questiona se essas emendas, cada vez mais utilizadas por parlamentares para suas bases eleitorais, violam a transparência, promovem desequilíbrio eleitoral e impactam a governabilidade. Utilizando método hipotético-dedutivo, exploram os papéis do Executivo e do Legislativo na execução orçamentária e a necessidade de aprimorar a fiscalização para garantir a eficiência dos gastos públicos.

Ana Paula Faria Felipe explora as Recomendações da Revisão Periódica Universal (RPU/ONU) ao Brasil (2022-2026), focando na violência intrafamiliar contra crianças/adolescentes, mulheres e idosos. A pesquisa revela um aumento alarmante de diversos tipos de violência, predominantemente no ambiente familiar, concluindo que, apesar da relevância de políticas familiares baseadas em evidências para prevenção, o Estado brasileiro carece de programas específicos para o enfrentamento dessa realidade.

Otávio Rosa, Kleber Isaac de Souza e Cátia Pinto abordam o Projeto de Lei nº 2.159, de 2021 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental), que, ao propor a flexibilização do licenciamento ambiental, coloca em risco o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil. Os autores argumentam que, apesar de alguns avanços em modernização, o PL expande as dispensas de licenciamento e transfere responsabilidades, enfraquecendo a fiscalização. Concluem que essa desburocratização, em detrimento da proteção ambiental, representa um retrocesso normativo, comprometendo a sustentabilidade e a efetividade das políticas ambientais.

Mirian Aparecida Caldas examina a responsabilidade do empregador diante da síndrome de burnout como doença ocupacional, resultante de ambientes de trabalho com metas abusivas e negligência à saúde mental, analisando como a omissão empresarial viola direitos fundamentais e gera responsabilização trabalhista, civil e previdenciária. Destaca a autora a relevância da Convenção nº 190 da OIT, mesmo não ratificada pelo Brasil, por seus conceitos amplos de violência e de assédio, reforçando a proteção da saúde mental como pilar do trabalho decente e servindo como fonte interpretativa para decisões e políticas.

Eveline Castro, Amisterdan Ximenes e Rafaela Freire discutem a necessidade de inversão do ônus da prova em processos administrativos sancionadores relacionados a violações do Código de Defesa do Consumidor, defendendo que essa inversão, crucial para garantir a ampla defesa do fornecedor, deve ser comunicada e formalizada previamente à decisão. O estudo enfatiza que, sem a observância do devido processo legal, do contraditório e da ciência prévia da inversão do ônus da prova, a sanção administrativa pode ser inválida, comprometendo os preceitos constitucionais.

Italorran Caldas, Welliton Gomes, Leonardo Damasceno, Sidney Guerra e Eveline Pinheiro examinam a judicialização dos processos seletivos da Unifap após a Resolução nº 21, de 2022, que ampliou a reserva de vagas para 75%. A pesquisa, baseada em 43 processos judiciais, revela decisões conflitantes que geraram instabilidade e sucessivas alterações nos editais. Os autores criticam a leitura formalista do Direito, propondo a Hermenêutica Negra e o Direito Antidiscriminatório como arcabouço teórico para uma interpretação mais inclusiva. Concluem que a intervenção judicial desconsidera a autonomia universitária e perpetua assimetrias, sugerindo capacitação do Judiciário em relações raciais para promover justiça substantiva.

Taynara Goessel, Lorena Pereira e Marcos Viana investigam o encarceramento feminino no Brasil sob uma perspectiva de gênero, destacando a insuficiência estrutural e normativa do sistema prisional para atender às necessidades específicas das mulheres, como maternidade e saúde, abordando a Constituição Federal, a Lei de Execução Penal (LEP), tratados internacionais e, em especial, a decisão do Habeas Corpus 143.641/SP, do STF.

Como presença constante na Revista ESMAT, figuram artigos internacionais, nesta edição, provenientes de países asiáticos: China e Indonésia.

Da China, Sun Ping aborda a Lei Penal chinesa de 1997, que prevê a pena de morte para crimes de tráfico (armas, antiguidades, vida selvagem, seres humanos e drogas). Para a autora, no entanto, dez emendas à lei e explicações judiciais da Suprema Corte têm buscado mitigar as punições, alinhando-se a tendências globais. A pena de morte foi abolida para o contrabando de vida selvagem, antiguidades e armas, mas se mantém para casos de tráfico de seres humanos e drogas em circunstâncias graves, especialmente devido ao histórico da China com entorpecentes. Reporta Sun Ping um movimento para abolir a pena de morte para o transporte de drogas, considerando o papel secundário de muitos envolvidos e o princípio da proporcionalidade.

Da Indonésia, Hengki Sunggu, Budi Santoso, Rachmi Sulistyarini e Amelia Kusuma Dewi investigam a interpretação jurídica das expressões “reconhecido” e “ajustado” nas disposições transitórias da Lei nº 4 da Indonésia, de 1996, que unifica os sistemas de garantia hipotecária. A pesquisa revela que a indefinição desses termos no artigo 24, parágrafos 1º e 2º, causa incerteza jurídica na execução de hipotecas e crediet verband coloniais, dificultando a atuação de instituições financeiras. A falta de clareza normativa e regulamentos técnicos minam a segurança jurídica e a proteção legal, tornando essencial uma

Prof. Dr. Tarsis Barreto Oliveira
Editor Científico da Revista ESMAT

**A (IN)VISIBILIDADE DAS MULHERES COM DEFICIÊNCIA NAS
AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO**

DENISE DOS SANTOS DA SILVA / PRISCILLA NOGUEIRA ARAÚJO SELARES /
PATRICIA RODRIGUES COSTA / CLAUDILENE DE SOUSA ROCHA

15

**“MATAR ALGUÉM”: FUNDAMENTOS PARA DEFESA DO INSTITU-
TO DO TRIBUNAL DO JÚRI**

ANDRÉ PEIXOTO DE SOUZA / GIULIA MAHNKE NOÉ

37

**QUEM AJUDA A PARIR MATEUS? A MATERNIDADE DE LONAS/
TENDAS DE BOA VISTA/RR**

LÍDIA JOY PANTOJA MOURA / DOUGLAS VERBICARO SOARES

47

**OS SENTIDOS DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS APÓS 15 ANOS
DE AUSÊNCIA DE LUIS ALBERTO WARAT E 15 ANOS DA RESO-
LUÇÃO Nº 125 DO CNJ**

MARCELINO MELEU / ALETEIA HUMMES THAINES / MARIA TALITA SCHUELTER

83

**O ESTADO INTERVENCIONISTA, O LIBERALISMO ECONÔMICO E
O ATUAL MODELO ECONÔMICO CONFORME A CONSTITUIÇÃO
DE 1988**

RAQUEL DE PAULA MENDONÇA / ALECSSANDRO REGAL DUTRA /
DORACI BATISTA DE TOLÉDO MANGUCI / KARLA KAROLINE RODRIGUES SILVA

105

**ENTRE O MARKETING DIGITAL DA LACRAÇÃO E AÇÕES AFIR-
MATIVAS PARA INCLUSÃO DE PESSOAS NEGRAS NO MERCADO
DE TRABALHO: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA TRAINEE DO
MAGAZINE LUIZA**

SAMIA MODA CIRINO / VANDERSON PATRIC ARAÚJO SOUZA

121

**A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PIX: ANÁLISE DA
DELIMITAÇÃO DOS PAPÉIS DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

SHEILA TESTONI DA ROCHA / ANA CAROLINA DE CAMARGO CLÊVE

141

**DIREITOS HUMANOS, POLÍTICAS FAMILIARES E RPU/ONU:
UM OLHAR PARA A PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIAS
INTRAFAMILIARES**
ANA PAULA FARIA FELIPE

163

**O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICA-
MENTE EQUILIBRADO EM RISCO: UMA ANÁLISE CRÍTICA AO
PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021 (LEI GERAL DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL)**
OTÁVIO ROSA / KLEBER ISAAC SILVA DE SOUZA /
CÁTIA REGINA SILVA DE CARVALHO PINTO

179

**O BURNOUT COMO DOENÇA OCUPACIONAL E A OMISSÃO
EMPRESARIAL: ANÁLISE À LUZ DA CONVENÇÃO 190 DA OIT**
MIRIAN APARECIDA CALDAS

199

**A APLICAÇÃO DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA EM PRO-
CESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, POR VIOLAÇÃO
DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR:
APONTAMENTOS PARA ASSEGURAR A AMPLA DEFESA**
EVELINE LIMA DE CASTRO / AMISTERDAN DE LIMA XIMENES /
RAFAELA DOS SANTOS FREIRE

223

**A JUDICIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS SELETIVOS DA UNIVERSI-
DADE FEDERAL DO AMAPÁ À LUZ DA HERMENÊUTICA NEGRA
E DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO**
ITALORRAN DE OLIVEIRA CALDAS / WELLITON PATRICK BRASIL GOMES /
LEONARDO DAMASCENO DE SÁ / SIDNEY GUERRA REGINALDO /
EVELINE PINHEIRO BESERRA

243

**ENCARCERAMENTO FEMININO: UMA ANÁLISE À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO, DA LEP E DO HC 143.641/SP**
TAYNARA GOESSEL / LORENA VICTÓRIA DE FREITAS PEREIRA /
MARCOS VINÍCIUS VIANA DA SILVA

273

**TENDENCY OF PUNISHMENT OF TRAFFICKING OFFENCES IN
CHINA**
SUN PING

295

**LEGAL INTERPRETATION OF THE PHRASES ‘RECOGNIZED’
AND ‘ADJUSTED’ IN THE TRANSITIONAL PROVISIONS OF
HYPOTHEEK AND CREDIET VERBAND RELATED TO SECURITY
RIGHTS: A STUDY ON THE HARMONIZATION OF COLONIAL
AND NATIONAL LAND SECURITY SYSTEMS**
HENGKI OMPU SUNGGU / BUDI SANTOSO /
RACHMI SULISTYARINI / AMELIA SRI KUSUMA DEWI

301

**A (IN)VISIBILIDADE DAS MULHERES COM DEFICIÊNCIA
NAS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE
GÊNERO****THE (IN)VISIBILITY OF WOMEN WITH DISABILITIES IN ACTIONS TO COMBAT
GENDER-BASED VIOLENCE**

Denise dos Santos da Silva

Graduada em Serviço Social, pela Faculdade Ademar Rosado (FAR). Pós-Graduada em Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência de Gênero (FAR).

Priscilla Nogueira Araújo Selares

Graduada em Direito, pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-Graduada em Direito da Administração Pública (UFF). Pós-Graduada em Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência de Gênero (FAR).

Patrícia Rodrigues Costa

Graduada em Pedagogia, pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL). Graduada em Psicologia, pela Universidade Salvador (Unifacs). Pós-Graduada em Psicologia Organizacional (UNIFACS). Pós-Graduada em Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência de Gênero (FAR).

Claudilene de Sousa Rocha

Graduada em Serviço Social, pela Faculdade Evangélica do Piauí (Faepi). Especialista em algumas áreas do Serviço Social (FAR). Mestra em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Coordenadora de Pós-Graduação e docente na área do Serviço Social.

RESUMO

O presente estudo aborda a reflexão sobre a (in)visibilidade das mulheres com deficiência ante as políticas públicas e sociais no tocante ao enfrentamento à violência de gênero na realidade brasileira, visto que as mulheres com deficiência são (in)visibilizadas e excluídas desde a construção da sociedade e nos principais marcos normativos de leis que edificam as ações de enfrentamento à violência de

gênero em contextos internacionais e brasileiro. Diante disso, a revisão de literatura nos diz que essas mulheres sempre foram pessoas existentes das sociedades passadas e da presente moderna, sendo oprimidas e violentadas pelos marcadores sociais da diferença, desde raça, gênero, classe social, deficiências e outros; e são pessoas constituídas de direitos e de deveres também, como bem destaca a Constituição Federal de 1988, que nos equipara diante dos direitos civis, políticos e principalmente os sociais a todos os brasileiros. Perante o exposto ao contexto de exclusão, de silenciamento e de (in)visibilidade das mulheres com deficiência, a ferramenta analítica da interseccionalidade nos permite apresentar por que as mulheres com deficiência são (in)visibilizadas, têm seus direitos negligenciados, assim como por que seus corpos são oprimidos e violentados na sociedade patriarcal, machista, sexista, capacitista e capitalista moderna, mas a interseccionalidade nos apresenta também vários caminhos com possibilidades para o processo de inclusão e de equidades dessas mulheres em convívio social. A metodologia que fundamenta este estudo é em viés de revisão dos acervos de documentos, das leis, assim como da revisão de literatura e do acesso aos podcasts no YouTube sobre o tema em questão.

Palavras-Chave: Ações de Enfrentamento à Violência de Gênero. Interseccionalidade. Mulheres com Deficiência.

ABSTRACT

This study addresses the reflection on the (in)visibility of women with disabilities in the face of public and social policies regarding the confrontation of gender violence in the Brazilian reality. Since women with disabilities are (in)visible and excluded from the construction of society and in the main normative frameworks of laws that build actions to combat gender violence in international and Brazilian contexts. Therefore, the literature review tells us that these women have always been existing people of this modern society, past and present, being oppressed and violated by social markers of difference, from race, gender, social class, disabilities and others; and they are people constituted of rights and duties as well, as well highlighted by the Federal Constitution of 1988, which makes us equal in terms of civil, political and especially social rights to all Brazilians. In view of the exposed context of exclusion, silencing and (in)visibility of women with disabilities, the analytical tool of intersectionality allows us to present, why women with disabilities are (in)visibilized, and have their rights neglected, as well as why that their bodies are oppressed and violated in the patriarchal, sexist, ableist and modern capitalist society, but also intersectionality presents us with several paths with possibilities, for the process of inclusion and equity of these women in social life. The methodology

that underlies this study is based on reviewing the collections of documents and laws, as well as the literature review and access to podcasts on YouTube on the subject in question.

Keywords: Actions to Combat Gender Violence. Intersectionality. Disabled Women.

INTRODUÇÃO

Com o tema pautado na discussão sobre a importância da utilização da ferramenta analítica da interseccionalidade a ser usada nas políticas públicas e sociais, e principalmente em destaque para a dinamicidade das ações de enfrentamento à violência de gênero, o presente artigo científico tem sua justificativa na importância de como esta ferramenta analítica deve ser utilizada no processo de elaboração, execução e manuseio das ações ante o enfrentamento às violências perpetradas à diversidade de mulheres existentes. Tendo em vista que existe a diversidade de mulheres na sociedade, a exemplo dessas mulheres são as com deficiências.

Observa-se diante da construção do estudo a (in)visibilidade dessas mulheres nos principais marcos legais (leis), que assistem e acolhem as mulheres vitimadas por violências. As mulheres com deficiência não são vistas como mulheres que sofrem e perpassam por violências em seu convívio familiar e cotidiano social. Isto é, como se ambas não existissem!

Mas a realidade hoje nos apresenta outro cenário que se constrói ante o público de mulheres com deficiência, ambas em suas particularidades, cientes de que existe o grupo de mulheres com deficiência, e os subgrupos das mulheres e suas deficiências, ambas organizam-se em coletivos na defesa e no reconhecimento de seus direitos, assim como na luta por criações de ações que as inserem como pessoas de direitos e deveres na sociedade, também pela ampliação das leis que existem para que ambas também sejam acolhidas e protegidas contra os atos de violência, almejam a sua autonomia e travam uma batalha constante contra o capacitismo.

Assim constrói-se um novo cenário para as mulheres com deficiência, ambas estão saindo dos quartos escuros de suas casas, debaixo da proteção familiar, da (in)visibilidade da sua existência enquanto pessoa e mulher com direito, assim como inserido nos mais diversos espaços construtivos da sociedade. Mulheres com deficiências são protagonistas de suas histórias de vidas, lutas, resistências e estão presentes na sociedade, ou melhor, sempre estiveram!

A motivação para produção do tema em discussão no artigo científico surge das inquietudes vivenciadas por três mulheres com deficiência visual, unidas pelo ativismo, pela militância, pela deficiência que ambas têm, qual seja, a visual, e pela

vontade de terem seu lugar de fala respeitado e, principalmente, por não se verem contempladas com as políticas públicas e sociais existentes para as mulheres, notadamente as que se referem ao enfrentamento à violência de gênero.

Haja vista a subnotificação dos casos de violências contra as mulheres com deficiência e a interferência do capacitismo perante as pessoas responsáveis, tanto pela elaboração das normas legalizadas quanto por sua aplicação e manuseio e por parte de alguns setores da sociedade que velam e têm preconceito pela pessoa com deficiência, e, para além de tudo citado acima, existe a presença efervescente dos tentáculos opressores do patriarcalismo, sexismo, machismo, capacitismo em cima dos corpos das mulheres com deficiência. Ser uma pessoa com deficiência e ainda por cima mulher é muito mais complexo e desafiador sobreviver na sociedade capitalista moderna.

I. MULHERES COM DEFICIÊNCIA NA SOCIEDADE PATRIARCAL, SEXISTA, MACHISTA, CAPACITISTA E CAPITALISTA MODERNA

Quando nos colocamos para compreender a realidade das pessoas com deficiência em nossa sociedade passada e atual, deparamo-nos com o cenário em que a própria discussão sobre este tema em tempos passados não era nem falado, e sim um tabu na sociedade, entrelaçado à vergonha, ao preconceito e ao discurso de incapacidade das pessoas com deficiência. Destaca-se que as próprias pessoas com deficiência não se viam como pessoas protagonistas de suas histórias de vida, pessoas pertencentes e úteis à sociedade, e com direitos, por exemplo.

No entanto, a sociedade por muitos anos alimentou esse discurso de exclusão e de inutilidade dessas pessoas, excluindo-as, silenciando-as, aprisionando-as e até mesmo assassinando-as. Realidade esta que se nos atravessa com tentáculos opressores e excludentes.

Ao nos debruçarmos sobre a historicidade das pessoas com deficiência, mediante a história da humanidade e a atual sociedade moderna, é evidente que elas sempre existiram e existem. Mas por questões mitológicas, religiosas, capitalistas, capacitistas, entre outras, sempre foram mantidas distantes do convívio social público e privado e de sua participação na sociedade, e consequentemente impedidas de exercerem direitos fundamentais¹, o da vida digna, por exemplo.

¹ Os direitos e garantias fundamentais são normas protetivas do Estado para com a população, tendo o objetivo de garantir vida digna a todas as pessoas, são direitos diretamente ligados aos direitos humanos e estão previstos entre o artigo 5º ao 17 da Constituição Federal de 1988. Os principais direitos dizem respeito aos direitos e aos deveres individuais e coletivos; e os direitos sociais, que abrangem o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer; à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

É na segunda metade do século XX que os direitos e as políticas públicas e sociais para as pessoas com deficiência passaram a ser implantadas de forma mais expressiva e com a “sensação de equidade e inclusão”. Foi a partir da década de 1980, no processo de Redemocratização do Brasil, que, por iniciativa das próprias pessoas com deficiência, surgiram os primeiros movimentos de reivindicação para com os direitos da pessoa com deficiência e a participação política. Elas se organizaram e se inseriram no cenário das discussões políticas, o que culminou na elaboração de leis atentas às especificidades das pessoas com deficiência (Neta; Silva, 2022).

Entre as principais conquistas, podemos citar a própria Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a criação de programas de prevenção e de atendimento especializados para pessoas com deficiência no art. 227; aprovação da Lei de Cotas (Lei nº 8.213, de 1991), que obriga as empresas a contratarem um número determinado de pessoas com deficiência; a Lei Federal nº 8742, de 1993, que dispõe sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC); a Declaração de Salamanca, em 1994, da qual o Brasil é signatário, e que reafirma o direito ao acesso regular escolar de pessoas com deficiência; a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 2015), que assegura o direito à educação inclusiva e garante acesso às pessoas com deficiência às políticas públicas e sociais.

Outro marco importante no tocante aos direitos das pessoas com deficiência é a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2006, que subsidiou fortemente a já mencionada LBI e apresenta-se como um dos dispositivos mais importantes, pois “tem o objetivo de garantir o direito humano às pessoas com deficiência em igualdade de condições com as demais pessoas” (Neta; Silva, 2022, p.35). Ao recapitularmos a trajetória de luta e de conquista dos direitos da pessoa com deficiência na sociedade, observamos ser uma caminhada ainda em construção.

Ao realizarmos a discussão sobre gênero entre as pessoas com deficiência, verificamos que ela ainda não é efervescente, explorada e dialogada muito no grupo, mas ao buscarmos por informações relacionadas à pauta de gênero e de pessoas com deficiência, encontramos nos documentos já existentes que a tentativa de dar visibilidade às mulheres com deficiência na conjuntura da sociedade já tem uns anos, começando pela Convenção da ONU, em 2006, ao trazer em sua redação a especificidade das meninas e das mulheres com deficiência, ao inferir aos Estados-partes, pelo artigo 6º da Convenção, o reconhecimento de que meninas e mulheres com deficiência estão em maior risco de sofrerem múltiplas formas de violência na sociedade, e a importância de serem tomadas medidas que assegurem seus direitos fundamentais (ONU, 2006).

Entretanto, observando a pouca efetividade do artigo 6º da Convenção, em 2016, a ONU, por um comitê organizado, elaborou um documento complementar à Convenção de 2006, que aponta orientações e estratégias de políticas

públicas e sociais para meninas e mulheres com deficiência e afirma a importância de serem observadas suas particularidades. O documento acrescenta que existem muitas falhas dos Estados ao cumprir suas obrigações em relação às meninas e às mulheres com deficiência, limitando-as a situações de piedade, hostilidade e exclusão. A orientação expressa no documento, denominada Comentário Geral, enfatiza que “abster-se de ações discriminatórias não é suficiente. Os Estados precisam capacitar as mulheres “aumentando sua autoconfiança, garantindo sua participação e aumentando seu poder e sua autonomia para tomarem decisões em todas as áreas que afetam suas vidas” (ONU, 2016).

Atualmente, percebe-se que até mesmo nos espaços em que são discutidas as questões de gênero, nas lutas feministas e nos próprios marcos legais em que são assegurados direitos das mulheres, as características das mulheres com deficiência não são referidas, demonstrando o quanto o poder da corponormatividade² influencia na inclusão das mulheres com deficiência. Esta é uma lógica na qual se organizam os corpos numa ordem de prioridades, colocando os corpos com deficiência em menor valor hierárquico, ou seja, os corpos sem deficiência (normais) valem mais que os corpos com deficiência (não normais), havendo assim uma relação de discriminação por motivo de deficiência e implicando a reprodução do capacitismo como opressão estrutural cometida às pessoas com deficiência (Luiz, 2021).

Não obstante, destacando alguns eixos opressores que afetam as mulheres com deficiência dentro dessa sociedade patriarcal, sexista, machista, capacitista e capitalista moderna, deparamo-nos com as opressões em decorrência do gênero e da produtividade, enquanto integrantes dos sistemas patriarcal, sexista, machista e capitalista, que são sistemas delimitadores de lugares os quais os corpos femininos devem ocupar e os papéis que devem desempenhar dentro da sociedade (Pateman, 1993; Federici, 2004).

Destaca-se o acesso à educação, no qual se pode observar o impacto da discriminação resultante da relação de gênero e de deficiência. Se às pessoas com deficiência é negado o acesso à educação com a aplicabilidade da acessibilidade em todas as suas dimensões, no caso das meninas e das mulheres com deficiência, essa situação ainda é mais agravada pelo fato de serem criadas, restritas ao ambiente doméstico, acorrentadas por um discurso estigmatizado, que acaba fazendo com que muitas famílias, nem sequer façam a matrícula das meninas com deficiência nas instituições de ensino, por inferiorizarem suas capacidades de aprendizagem. De outro modo, quando matriculadas, sofrem com a baixa expectativa por parte

2 A corponormatividade é um conceito que acompanha as discussões sobre as discriminações de pessoas com deficiência, ao serem considerados corpos “normais”, aqueles que não apresentam deficiências, vendo as deficiências como falhas. Assim, um corpo sem deficiência é considerado um padrão a ser seguido (Luiz, 2021).

de professoras em relação aos seus desenvolvimentos educacionais e escolares (Cerchiari; Paganelli, 2018).

O acesso à saúde também nos proporciona uma compreensão da múltipla vulnerabilidade das meninas e das mulheres com deficiência quando fazemos o recorte de gênero no segmento de pessoas com deficiência. Enquanto para as pessoas com deficiência em geral é necessário que as unidades de saúde sejam acessíveis em todas as suas dimensões, e os profissionais sejam capacitados e humanizados. No entanto, quando analisamos sob a perspectiva de gênero, é possível observar uma invisibilidade da situação de vulnerabilidade das mulheres, por parte dos profissionais de saúde, em não estarem atentos às particularidades das pacientes com deficiência e, assim, não terem uma abordagem mais abrangente e íntegra para estas (Nicolau; Ayres; Schraider, 2013).

Em face desta invisibilidade, impõe-se lembrar da violência obstétrica suportada pelas mulheres com deficiência, como efeito de uma histórica e cultural discriminação baseada no modelo médico da deficiência, que reduzia à pessoa a responsabilidade exclusiva de lidar com a lesão enquanto causadora de restrição na participação social de forma naturalizada, entendida como uma tragédia pessoal (Diniz, 2007). Tal compreensão permite que mulheres com deficiência estejam mais sujeitas à violência obstétrica, sendo uma prática mais normalizada e institucionalizada do que para mulheres sem deficiência. (Matos; Terra, 2018). A barreira física encerra, contudo, apenas uma das formas de violência contra a gestante com deficiência. Mesmo quando apenas com a condição de deficiência física, com preservação de sua plena autonomia e capacidade civil, constata-se que, na realidade da vida, sua vontade é reiteradamente desconsiderada.

É possível observar tais violências acontecerem contra as mulheres surdas, por exemplo, que passam por constrangimentos por não terem profissionais que consigam interagir com elas no momento do parto; ou com as mulheres com deficiência intelectual que engravidam por não terem acesso aos métodos contraceptivos, já que tanto suas famílias quanto o sistema de saúde entendem serem mulheres assexuadas; além do preconceito vivenciado pela maioria das mulheres com deficiência que decidem exercer seus direitos reprodutivos e sofrem as mais variadas humilhações e constrangimentos praticados pelos profissionais da saúde.

Na série Justiça Reprodutiva do podcast mal-amanhadas disponibilizada no canal do YouTube, no episódio sobre direito ao consentimento, é possível ouvir relato de mulheres com deficiência que passaram pela violência obstétrica. Um dos tipos dessa violência, segundo o relato de uma das entrevistadas, é quando profissionais omitem informações importantes ou não informam corretamente os procedimentos durante o parto às pacientes com deficiência visual. Outra violência relatada por uma entrevistada com deficiência física, é quando profissionais desatentos solicitam que uma paciente com paralisia faça movimentos impossíveis

para a sua condição corporal, acabando em procedimentos altamente invasivos e dolorosos.

Quando analisamos os diferentes ambientes de trabalho também observamos que embora todas as mulheres sejam afetadas pelas desigualdades salariais e de oportunidades, sujeitas à discriminação em um espaço, historicamente regido por uma concepção patriarcal, sexista e machista, limitando-as aos cuidados domésticos, quando realizamos o recorte para as mulheres com deficiência identificamos que, além de estarem em menor número, tal como acontece com as mulheres em geral, quando comparadas aos homens, chama a atenção o fato de as remunerações recebidas pelas mulheres com deficiência ainda serem menores do que as recebidas por mulheres sem deficiência.

Embora os direitos trabalhistas das mulheres com deficiência estejam pautados em importantes dispositivos, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência e a Consolidação das Leis do Trabalho. (Gugel, 2020), destacam a invisibilidade dessas trabalhadoras, por passarem por diversas dificuldades no mercado de trabalho por serem mulheres e por terem alguma deficiência. (Accarini; Muniz, 2023).

Segundo os autores, a quantidade de mulheres com deficiência no mercado de trabalho ainda é muito baixa. Dados apontam que, embora as mulheres sejam 52% do total de pessoas com deficiência no Brasil, de cada 10 pessoas com deficiência inseridas no mercado de trabalho formal, apenas duas são mulheres. Ou seja, para as mulheres com deficiência, mesmo desempenhando várias funções como mãe, estudante, profissional etc., quando têm a oportunidade de estarem empregadas, tendem a suportar os diversos atravessamentos decorrentes de uma sociedade capitalista, capacitista, patriarcalista, machista e sexista.

Como foi possível observar, a pauta das mulheres com deficiência por muito tempo passou a larga distância das discussões da pessoa com deficiência e da sociedade de modo geral; atualmente, é perceptível essa ausência nas pautas relacionadas às questões de gênero em importantes políticas públicas e sociais, como na educação, na saúde, no mercado de trabalho e noutras; as mulheres com deficiência ainda permanecem invisíveis e silenciadas na sociedade patriarcal, machista, sexista, capacitista e capitalista moderna.

Nesse contexto, o subcapítulo seguinte aborda essa invisibilidade das mulheres com deficiência nas políticas públicas e sociais de enfrentamento à violência de gênero.

1.1 As ações desenvolvidas no enfrentamento à violência de gênero: a (in)visibilidade das mulheres com deficiência

Embora as lutas feministas sejam anteriores ao século XIX, tendo a inesquecível greve das mulheres francesas ocorrida em 1857, somente após o reconhe-

cimento pela Organização das Nações Unidas (ONU), de que a violência contra as mulheres consistia em uma violação de direitos humanos, culminando na instituição da década das mulheres (1975-1985) e com a Convenção Contra Todas as Formas de Violência à Mulher (1979), é que se têm ações concretas de enfrentamento à violência de gênero no Brasil e no mundo.

Nesse sentido, em 1985, tem-se a criação da primeira Delegacia da Mulher em São Paulo e a criação do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), pela Lei Federal (nº 7.353, de 1985). Em 1986, foi inaugurada a primeira Casa de Abrigo para Mulheres em Situação de Violência enquanto ação articulada da Secretaria de Segurança Pública e da Assistência Social, até então os únicos órgãos envolvidos na política de enfrentamento à violência contra as mulheres, conforme prevê o Documento da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (Brasil, 2008).

Até 2002, a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres seguiu restrita à criação de Delegacias da Mulher e Casas de Abrigo, cabendo destacar, apenas, a elaboração, em 1998, da política de prevenção e de tratamento dos agravos resultantes da violência sexual pelo Ministério da Saúde, o que já apontava para a necessidade de uma atuação em rede por parte dos diferentes órgãos públicos e privados.

A criação da Secretaria Nacional da Mulher, em janeiro de 2003, marca um novo momento nas políticas para as mulheres, que passam a contar com um órgão destinado a pensar, elaborar e articular essa política a partir da experiência e do conhecimento de outras mulheres, e envolvendo outros órgãos da administração pública: MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003, artigos 1º, parágrafo 3º, inciso III, e artigo 22; e Lei Federal nº 10.863, de 2003.

Outro ponto importante de ser destacado é a atuação concomitante do órgão executor ou articulador da política com o órgão responsável pela realização do controle social da política, que serão responsáveis pela realização das quatro Conferências Nacionais da Mulher realizadas nos anos de 2004, 2007, 2011 e 2016, as quais contribuíram para a criação de Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), nos vários níveis federativos brasileiros, bem como para a criação de estruturas de transversalização das políticas para as mulheres, a elaboração participativa de planos nacionais, estaduais e municipais de políticas para as mulheres e a iniciativa de criação de orçamentos temáticos. (Matos; Lins, 2018).

O primeiro Plano Nacional de Política para as Mulheres (2004) trouxe o enfrentamento à violência contra as mulheres como um de seus eixos estruturantes, e a partir da atuação das mulheres nos três poderes, passou-se a ter um crescente aumento nos números de leis e de programas que visam prevenir e combater violências, estimular a presença da mulher no mundo do trabalho, reduzir as desigualdades de gênero nos diferentes espaços, reconhecendo a diversidade do universo feminino.

Cabe ressaltar que os maiores avanços obtidos no Brasil em relação às políticas públicas e sociais para as mulheres ocorreram apenas a partir de 2003, ao termos um governo de esquerda, que pauta suas políticas na efetivação e na garantia dos direitos humanos. Tanto é assim que somente com a elaboração da Política Nacional para as Mulheres foi que o Brasil começou a desenvolver ações que visavam atender ao disposto na Convenção da Eliminação de Todas as Formas de Violência Contra a Mulher pela ONU, em 1979, e pela Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em 1995, que dispõe sobre a prevenção, a punição e a erradicação da violência, importantíssimos Tratados de Direitos Humanos para a Política das Mulheres (Araújo, 2016).

É possível afirmar que, no Brasil, houve importantes produções e publicações de leis e de políticas públicas e sociais para mulheres, no que tange ao enfrentamento à violência, com destaque para a Lei Maria da Penha, publicada em 2006 (Lei Federal nº 11.340, de 7/8/2006), e para o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que teve a assinatura feita pelos 27 entes da federação integrantes dos três níveis de governo, lançado em agosto de 2007 e reavaliado em 2011, sob o olhar das federações brasileiras que pactuaram. (Brasil, 2011).

Destacam-se ainda as principais alterações no Código Penal para inclusão do Feminicídio, Lei Federal nº 13.104, de 2015, que ainda introduziu novas causas de aumento de pena para maior proteção de mulheres mais vulneráveis à violência. Outra vitória significativa para a defesa das mulheres foi o aumento da pena para o crime de importunação sexual, determinado pela Lei Federal nº 13.718, de 2018, além dos importantes programas desenvolvidos pelo Ministério da Mulher, como: Mulher Viver sem Violência (Decreto Federal nº 8.086, de 13 de março de 2013, o qual será retomado no atual Governo, pelo Decreto Federal nº 11.431, de 8 de março de 2023, e o Programa Mulher Segura e Protegida, também instituído pelo Decreto nº 8.086, de 13 de março de 2013, e alterado pelo Decreto nº 10.112, de 2019).

Como destacado, as ações de enfrentamento à violência proferida às mulheres tem tido alguns avanços. O seguimento político partidário também é um importante aliado para a efetivação de tais ações mediante os contextos sociopolíticos, uma vez que a tomada de decisões passa pelo consentimento das instituições governamentais, sobretudo o Poder Executivo, para administrar, governar e executar as leis. Contudo, cabe questionar se mulheres com deficiência são incluídas nessas ações. Elas conseguem acessar a rede de serviços ao enfrentamento à violência contra as mulheres? São acolhidas e respeitadas ante a rede de apoio? São vistas como mulheres de direitos? Enfim, várias são as indagações que as atravessam!

Como foi possível observar, importantes dispositivos legais foram elaborados e/ou promulgados ao longo das últimas décadas no Brasil em relação ao problema da violência sofrida por mulheres. Entretanto, compreende-se que esse “guarda-

-chuva" das políticas de atenção e de proteção aos casos de violência de gênero continua aquém da realidade de muitas mulheres, como as mulheres com deficiência. Conforme referido no início do texto, as mulheres com deficiência sempre existiram e existem, a grande questão está no momento em que a sociedade, o mundo na totalidade começou a percebê-las como parte integrante desse todo e com especificidades que precisavam estar contempladas nos dispositivos legais, e serem conhecidas pelas pessoas responsáveis pela efetivação e pela aplicação das normas, e a dinamicidade das ações executadas na sociedade.

As mudanças vivenciadas pelos movimentos feministas oferecem importantes elementos para tal compreensão, uma vez que a discussão, que ora é trazida em relação às mulheres com deficiência, foi inicialmente feita pelas mulheres negras que não se sentiam presentes nas discussões feitas pelo feminismo branco e que, no século XIX, apontaram para a necessidade de se pensar o feminismo a partir de uma perspectiva interseccional, como afirma Akotirene quando descreve que:

Mulheres negras foram marinheiras das primeiras viagens transatlânticas, trafegando identidades políticas reclamantes da diversidade, sem distinção entre naufrágio e sufrágio, pela liberdade dos negros escravizados e contra opressões globais. Elas construíram o pensamento feminista negro que aponta para o cruzamento entre capitalismo, imperialismo ocidental e racismo estrutural (Akotirene, 2018, p. 20).

Quando são analisados os Regimentos Internos das Conferências Nacionais da Mulher, identifica-se que, na primeira, não havia preocupação com o recorte de raça, tampouco de etnia, ou qualquer outra diversidade. Entretanto, a partir da segunda, já é possível identificar a preocupação em se assegurar a participação das mulheres negras; e da terceira em diante, tem-se a ampliação dos recortes que devem nortear a participação com a inclusão, por exemplo, das mulheres das águas, das florestas, do campo e de comunidades tradicionais (Matos; Lins, 2018).

A proposta de se assegurar a participação das mulheres em sua pluralidade influenciou diretamente no conteúdo das propostas e, consequentemente, nas políticas públicas e sociais produzidas com base nos documentos das Conferências, ao passarem a retratar as necessidades e as especificidades trazidas por cada participante. Contudo, apesar do significativo avanço decorrente da participação de uma maior diversidade de mulheres nas Conferências Nacionais e mesmo ocupando cada vez mais espaço na sociedade, ao analisar as leis, programas, políticas públicas e sociais, ou qualquer normativa que disponha sobre as mulheres, poucas são as que fazem referência à condição das mulheres com deficiência.

Quando se analisa a inclusão das meninas e das mulheres com deficiência no ordenamento jurídico, percebe-se que, tal como aconteceu com as mulheres em geral, essa inclusão decorreu de uma previsão inicial nos tratados de Direitos Humanos e da reivindicação pelos Movimentos Sociais de Mulheres com Defi-

ciência. Tanto que, somente após a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2006) e a Lei Brasileira de Inclusão (2015), foi possível encontrar leis se referindo expressamente à condição das meninas e das mulheres com deficiência.

O Código Penal, por exemplo, somente passou a prever, em seu artigo 121, parágrafo 7º, o aumento de pena para as hipóteses em que a vítima de feminicídio for mulher com deficiência a partir de 2015, Lei Federal nº 14.3104, de 2015. A Lei Maria da Penha, por sua vez, promoveu um avanço ao exigir, a partir de 2019, que os registros dos crimes de violência doméstica e familiar indiquem se a vítima é mulher com deficiência, ou se da violência resultou deficiência ou agravamento da deficiência existente anteriormente.

Apesar da relevância da alteração dos importantes diplomas legais acima referidos, ao buscar a aplicabilidade e a efetividade desses dispositivos, poucos são os julgamentos encontrados que mencionem a condição de mulher com deficiência da vítima. Será que esse fato se deve às mulheres com deficiência serem menos vítimas de violência de gênero do que as demais mulheres? Infelizmente, não! A baixa aplicabilidade dos dispositivos que visam proteger e defender mulheres com deficiência está na subnotificação dos crimes praticados contra as mulheres com deficiência, sendo preciso abordar os motivos dessa falta ou desse menor número de registros em denúncias.

Nesse sentido, cumpre destacar que apenas em 2021 o atlas da Violência, pela primeira vez, apontou dados relacionados à violência sofrida pelas pessoas com deficiência se referindo aos dados de 2016, nos seguintes termos: No Brasil, somente em 2016, foram registrados 2.362 casos de violência contra mulheres com deficiência. Esse número representa um aumento de 24,5% em relação ao ano de 2015, quando foram contabilizados 1.905 casos. Os dados foram coletados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), por meio do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan).

Conforme o levantamento, os estados que apresentaram os maiores índices de violência contra mulheres com deficiência foram: Rio de Janeiro (424 casos), Minas Gerais (332), São Paulo (326), Bahia (236) e Pernambuco (214). A maioria das vítimas (1.821) tinha entre 18 e 44 anos. Quanto à natureza da deficiência, os dados mostram que as vítimas com deficiência auditiva foram as mais frequentes (1.023 casos), seguidas pelas com deficiência visual (474), com deficiência intelectual (272) e com deficiência motora (190). A maioria das agressões (1.581) foi classificada como violência física, seguida de violência psicológica (746) e violência sexual (241) (Brasil, 2021).

O desconhecimento dos referidos dispositivos e da importância de sua aplicabilidade tanto pelos sistemas de justiça e de segurança, quanto pelas próprias mulheres com deficiência e suas famílias constitui o primeiro entrave para a efetivi-

dade das leis em comento. Para as famílias, há pouca informação; para as mulheres com deficiência as informações não estão em formato acessível; para os sistemas de saúde, da justiça e de segurança faltam sensibilizações e capacitações acerca dos referidos dispositivos. E sobre quando e como aplicá-los, começando por saber identificar quando se estiver diante de uma vítima com deficiência e sabendo comunicar-se com ela a partir do reconhecimento de suas características.

Vencido o desconhecimento acerca dos dispositivos de proteção e de defesa das mulheres com deficiência, torna-se fundamental que as unidades de saúde e de segurança sejam acessíveis em todas as dimensões. Ou seja, não basta que os prédios públicos onde funcionam sejam acessíveis sob a perspectiva da acessibilidade arquitetônica, é necessário que eles estejam em um local de fácil acesso, que seja garantida a acessibilidade comunicacional, não só por meio de sinalizações visuais e sonoras, como também da disponibilização de uma profissional tradutora intérprete de Libras para o atendimento de mulheres surdas e que tenha a compreensão de que nem todas as mulheres surdas se comunicam pela Língua Brasileira de Sinais. Contudo, o mais importante é que as profissionais que estiverem naquele ambiente tenham acessibilidade atitudinal, que garantam um atendimento efetivo, respeitoso e íntegro a essas mulheres.

Acessibilidade arquitetônica: é a eliminação das barreiras ambientais físicas nas residências, nos edifícios, nos espaços e equipamentos urbanos. Os exemplos mais comuns de acessibilidade arquitetônica são a presença de rampas, banheiros adaptados, elevadores adaptados, pisos táteis, etc., o que ocasiona numa melhor mobilidade e autonomia para as pessoas com deficiência. Acessibilidade comunicacional: diz respeito a quebra de barreiras na comunicação entre todas as pessoas. Acessibilidade atitudinal: diz respeito ao comportamento frente as interações entre pessoas com e sem deficiência, contribuindo para a eliminação de atitudes e expressões preconceituosas. A forma de Lhe dá com a deficiência deve ser livre de estereótipos, estigmas e discriminações, uma vez que as atitudes podem impactar significativamente na vida de pessoas com a característica da deficiência (Neta; Silva, 2022).

É sob essa perspectiva que será abordada, no próximo subcapítulo, a importância da ferramenta analítica da interseccionalidade na produção e na aplicação das políticas de enfrentamento à violência de gênero, para que as mulheres com deficiência tenham suas características reconhecidas e assim possam ter suas necessidades atendidas dignamente enquanto vítimas de violências na sociedade.

2. A INTERSECCIONALIDADE COMO FERRAMENTA DE INCLUSÃO PARA AS MULHERES COM DEFICIÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

Como foi possível observar, a criação de políticas públicas e sociais para as mulheres tem tido avanços no que tange ao enfrentamento à violência de gênero, os quais estabelecem uma série de direitos capazes de proporcionar uma vida mais digna e de bem-estar às mulheres, restando apenas apontar os caminhos e as estratégias para haver efetividade a estes, para permitir que saiam do campo da teoria e sejam vivenciados no cotidiano. E com o intuito de cumprir esse papel, são necessárias políticas públicas e sociais que, com base na realidade de (in)visibilidade das mulheres com deficiência, apontem soluções e ações para efetivação dos direitos já existentes e a ampliação destes.

O reconhecimento da diversidade humana deve perpassar por todos os tipos de políticas públicas e sociais, até mesmo aquelas destinadas às mulheres. A definição de direitos e a elaboração de políticas públicas e sociais para mulheres já constituem um significativo avanço, por reconhecer as desigualdades de gênero e assegurar medidas que visem reduzir as diferenças entre homens e mulheres. Entretanto, não se pode ignorar que o universo de homens, assim como o de mulheres, é composto por pessoas com inúmeras características distintas e diversas.

Atualmente, não há mais como afastar a observância da diversidade humana, sob pena de se estar promovendo a discriminação de um ou mais grupos sociais. Ao contrário disso, é necessário atentar para as múltiplas identidades, compreendendo que estas são fruto de um processo dinâmico, em constante modificação e que não pode ser mais engessado (Santos; Kabengele; Monteiro, 2022).

De acordo com Biroli e Miguel:

Outros determinantes, como geração, sexualidade, etnia, localização no globo (ou mesmo a região em um País determinado) ou algum tipo de deficiência física, são também importantes na construção da posição social dos diferentes grupos de pessoas, contribuindo para produzir suas alternativas e os obstáculos que se colocam para sua participação na sociedade (Biroli; Miguel, 2015, p.29).

Dessa maneira, uma importante estratégia que vem ganhando força, principalmente a partir do século XXI, é a utilização da interseccionalidade enquanto ferramenta analítica do convívio social da diversidade de grupos existentes na sociedade, a qual propicia uma análise crítica em relação às injustiças sociais que se expressam ante alguns grupos de pessoas na sociedade, a exemplo: raça, classe social, sexualidades, gênero, deficiência, etnia e outras.

Nesse sentido, Kimberlé Crenshaw (2002) propõe que a interseccionalidade é mais do que unir duas contingências sociais. Aponta que esses atravessamentos são pontos nodais para a materialização e à subjetivação das condições ditas, promovendo espaços de marginalização e não aceitação da diversidade como forma de vida histórica e social. Ao introduzir essa questão central aos estudos feministas, a autora abre condições para que se discutam intersecções para além da raça, e que possibilitem entender de fato o processo de existência como produzido cultural e historicamente.

O conceito de interseccionalidade é utilizado em diversas áreas do conhecimento, como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia e o Serviço Social, para analisar a complexidade da realidade social. Trata-se de uma abordagem que permite examinar as relações de poder que se estabelece entre diferentes categorias de identidade, como raça, classe, gênero, etnia e capacidade física, que se inter-relacionam e se moldam mutuamente (Collins; Bilge, 2020).

A perspectiva interseccional permite perceber que as desigualdades não são homogêneas, ou seja, não existem somente entre as pessoas que pertencem a uma mesma raça, classe social ou gênero. Elas também se estabelecem entre as pessoas com diversas identidades, ou seja, aquelas que pertencem a mais de uma categoria de identidade. Nesse sentido, cabe destacar que a interseccionalidade permite reconhecer distintas categorias que se misturam, sem que haja a sobreposição de uma sobre a outra, constituindo importante instrumento na elaboração de políticas públicas, sociais e nas intervenções ante as demandas.

A interseccionalidade, segundo Akotirene, “é, antes de tudo, uma lente analítica sobre a interação estrutural em seus efeitos políticos e legais” (Akotirene, 2018, p. 37). Sendo assim, as políticas de educação, saúde, trabalho, emprego e geração de renda, por exemplo, quando definidas, precisam considerar essa heterogeneidade de destinatários, uma vez que em cada território, para cada gênero, cada raça, cada classe social e cada capacidade, apresentará uma necessidade diferente e, ainda, existirão pessoas oprimidas por todos esses marcadores sociais da diferença.

Quando se trata de políticas públicas e sociais de enfrentamento à violência de gênero, também devem ser considerados os marcadores sociais da diferença que permeiam a vida das vítimas que a eles recorrerão. O enfrentamento à violência contra as mulheres não pode ser pensado em uma caixinha, como tema de uma política específica. Ele precisa ser executado transversalmente, intersetorialmente e interdisciplinarmente, de modo a ter uma maior capilaridade, chegando a quem também precisa dessa proteção.

Trata-se de uma política que, se não for trabalhada em rede, envolvendo ainda atores da esfera privada e outros seguimentos da sociedade, não conseguirá atingir sua finalidade, justamente porque, embora não existam unidades de segurança pública próximas de todas as residências, as igrejas, as escolas, as unidades de saú-

de, as ONGs, as associações de moradores, os projetos sociais, os movimentos sociais feministas, os simpatizantes da pauta, os próprios agentes comunitários de saúde e as mulheres em si, assim como outros, precisam ser parceiros na luta pela vida das mulheres.

Por esse motivo, ao se pensar uma política pública e social interseccionalmente, será possível serem construídos os caminhos para transformação de diferentes realidades atingidas por um mesmo problema social. As políticas públicas e sociais para mulheres tradicionalmente tornaram a deficiência invisível, e as políticas de deficiência negligenciaram o gênero. Mas se você é uma mulher ou uma menina com deficiência, enfrenta discriminação e barreiras porque é mulher, porque é deficiente e porque é mulher e deficiente, neste caso você é afetada por vários eixos opressores em cima de seu corpo.

CONCLUSÃO

A análise das políticas públicas e sociais existentes para a proteção e à defesa das mulheres demonstrou o apagamento em que as mulheres com deficiência têm vivido; ao mesmo tempo apontou a interseccionalidade como uma importante estratégia para romper com essa invisibilidade e reconhecer o capacitismo enquanto um eixo de opressão ao qual as pessoas com deficiência estão sujeitas, constituindo a identidade da deficiência um marcador social que precisa permear as políticas públicas e sociais na totalidade, encontrando-se prevista até mesmo entre os 10 Princípios de Justiça para as pessoas com deficiência.

Se as políticas públicas e sociais de enfrentamento à violência de gênero têm por finalidade salvaguardar a vida e a integridade física das mulheres, tendo em vista se encontrarem em uma posição de maior vulnerabilidade, é impositivo considerar que essas mulheres são atravessadas por diferentes marcadores sociais da diferença, com pesos distintos, acarretando uma maior vulnerabilidade. Por essa razão, a utilização da interseccionalidade como ferramenta analítica para a elaboração de políticas públicas e sociais de enfrentamento à violência de gênero proporcionará a inclusão das especificidades das mulheres com deficiência, contribuindo para as ações serem ainda mais efetivas e assertivas.

Recomenda-se, pela interseccionalidade, a articulação das clivagens identitárias, repetidas vezes reposicionadas pelos negros, mulheres, deficientes, para finalmente defender a identidade política contra a matriz de opressão colonialista, que sobrevive graças às engrenagens do racismo cisheteropatriarcal capitalista" (Akotirene, 2018, p. 28).

Sendo assim, comungando do entendimento da autora, destaca-se a importância de que todos os marcadores identitários, com destaque para o capacitismo,

devem ser encarados como expressão da questão social que precisa envolver todas as pessoas, sobretudo o Estado e seus gestores, movimentos sociais, mulheres e sociedade de modo geral, para serem elaboradas e executadas políticas públicas e sociais efetivas e eficazes, considerando a existência das mulheres com deficiência na sociedade, as suas demandas e por serem pessoas com direito como qualquer outro cidadão brasileiro. Mulheres com deficiência existem, sempre existiram e vão existir!

Nesse sentido, a análise do presente estudo reafirma a ideia de que as meninas e as mulheres com deficiência não precisam de políticas públicas e sociais que se destinem especificamente a elas, mas sim de estarem inseridas em toda política pública e social que se destine às mulheres de modo geral, observando-se claro e por óbvio suas particularidades, quando estas estiverem relacionadas a qualquer questão de gênero, uma vez que os Estados possuem o dever legal de garantir os direitos de todas as pessoas que estão sob a sua égide, não podendo discriminar umas em detrimento de outras, obedecendo assim ao previsto no artigo 5º da Constituição Federal brasileira que assegura, como direito fundamental, que todas as pessoas devem ser tratadas iguais sem distinção de qualquer natureza.

As mulheres com deficiência estão nos mesmos locais sujeitas às mesmas violências que as mulheres sem deficiência, além de sofrerem daquelas violências relacionadas às suas características específicas decorrentes do capacitismo. Portanto, precisam ser inseridas nas políticas públicas e sociais desenvolvidas em todos os locais, por uma compreensão da diversidade de mulheres existentes nos territórios, considerando a importância de se trabalhar a política de enfrentamento à violência de gênero transversalmente, intersetorialmente, interdisciplinarmente e em rede, fazendo-se indispensável a capacitação de todos os profissionais que estão na ponta realizando o atendimento das mulheres, para saberem como atendê-las e, principalmente, identificando suas características de deficiência e anseios. É imprescindível que tais capacitações cheguem às escolas, às unidades de saúde, às igrejas, às associações de moradores e aos demais espaços onde exista o convívio coletivo, e que possam servir de ponto de apoio à disseminação de informações e à visibilidade do tema em questão na sociedade.

Com essa mudança de utilização da ferramenta analítica da interseccionalidade ante as políticas públicas e sociais, as ações executadas passarão a ter um novo e maior alcance aos públicos de mulheres, em viés mais justo e inclusivo. Assim, haverá uma maior aplicação dos dispositivos legais de proteção às mulheres com deficiência, e às demais mulheres na sociedade, serão produzidos dados mais condizentes com a realidade das mulheres em sua diversidade e singularidade, as políticas públicas e sociais passarão a ser cada vez mais eficazes, efetivas e assertivas, pois teremos dados mais consistentes e apropriados para a elaboração destas. E como resultado, espera-se alcançar o grande objetivo almejado, ou seja, a redução do número de violências praticadas contra as mulheres e maior participação

social das mulheres com deficiência ante as políticas públicas e sociais e em suas relações sociais.

REFERÊNCIAS

ACCARINI, A. et al. **Mulheres com deficiências enfrentam mais discriminação no mercado de trabalho**. mar. 2023. Disponível em: <https://www.cut.org.br/noticias/mulheres-com-deficiencias-enfrentam-mais-discriminacao-no-mercado-de-trabalho-5e26>. Acesso em: 15 maio 2023.

AKOTIRENE, C. **Interseccionalidade**. São Paulo: Pólen, 2018.

ARAÚJO, L. M. et al. Pessoas com deficiências e tipos de barreiras de acessibilidade aos serviços de saúde-revisão integrativa. **Rev. Pesqui. (Univ. Fed. Estado Rio J., Online)**, p. 549-557, 2016.

BIROLI, F. et al. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. **Dossiê – Desigualdades e Interseccionalidades. Mediações**, Londrina, v. 20 n. 2, p. 27-55, jul./dez. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____. **Lei Federal n.º 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

_____. **Lei Federal n.º 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

_____. **Lei Federal nº 10.788**, de 24 de novembro de 2003. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados.

_____. **Lei Federal nº 13.104**, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

_____. **Lei Federal nº 13.146**, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

____. **Lei Federal nº 13.718**, de 24 de setembro de 2018. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro.

____. **Lei Federal nº 14.310**, de 16 de abril de 2015. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para determinar o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes.

____. **Lei Federal nº 7.353**, de 29 de agosto de 1985. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e dá outras providências.

____. **Lei Federal nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

____. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria de Políticas para as Mulheres – **Presidência da República Brasília**, 2011.

____. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres**, 2008.

____. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher. Brasília: **Senado Federal**, 2013.

CERCHIARI, C. M. et al. **Educação para todos: e as meninas e mulheres com deficiência?** mar. 2018. Disponível em: <https://diversa.org.br/artigos/educacao-para-todos-meninas-e-mulheres-com-deficiencia/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da Violência 2021** / Daniel Cerqueira et al., – São Paulo: FBSP, 2021.

COLLINS, P. H. et al. **Interseccionalidade**; tradução Rane Souza. – 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2020.

CRENSHAW, K. W. **“A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero”**. In: VVAA. Cruzamento: raça e gênero Brasília: Unifem, 2002. p. 7-16.

DIAS, A. Por uma genealogia do capacitismo: da eugenia estatal a narrativa capacitista social. I SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE ESTUDOS SOBRE A DEFICIÊNCIA. SEDPcD/Diversitas/USP Legal, São Paulo. **SEDPcD/Diversitas/USP. Anais...** São Paulo: Programa Cidade Legal, 2013.

DINIZ, D. **O que é deficiência**. 1ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2007. 96 p. (Coleção Primeiros Passos).

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a Bruxa: mulheres, corpo e acumulação originária**. São Paulo: Editora Elefante, 2004.

GUGEL, Maria Aparecida. **Mulher com deficiência - medidas apropriadas para o seu desenvolvimento, avanço e empoderamento in Direitos Humanos no Trabalho pela Perspectiva da Mulher**. ARAÚJO, Adriane Reis de; LOPES, Andrea Lino; GUGEL, Maria Aparecida; Coelho RENATA (Orgs.). Belo Horizonte: RTM Editora, 2019.

LUIZ, Karla Garcia. **Capacitismo e corponormatividade são debatidos em palestra integrante do Ciclo de Atualização em Direito Constitucional**. out. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=25161 Acesso em: 26 maio 2023.

MALAMANHADAS PODCAST. **Série Justiça Reprodutiva: direito ao consentimento**. Disponível em: www.malamanhadas.com. Acesso em: 18 maio 2023.

MATOS, M. et. al. **As Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres: histórico, regras, temáticas, desafios e proposições**. ago. 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3241/9/Aula%207_Matos%20e%20Lins_CNPMs.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

NETA, M. G. B. et al. **Mulheres com deficiência visual: corpos sensíveis na dinâmica do atendimento em saúde**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Serviço Social, Faculdade Ademar Rosado, Teresina, 2022.

NICOLAU, Stella Maris; SCHRAIBER, Lilia Blima; AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita. Mulheres com deficiência e sua dupla vulnerabilidade: contribuições para a construção da integralidade em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 863-872, 2013.

ONU. **Organização das Nações Unidas**. Convenção de Belém do Pará, ratificada pelo Brasil em e dispõe sobre a prevenção, a punição e a erradicação da violência contra mulheres, 1995.

_____. **Organização das Nações Unidas**. Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas, 2006.

_____. **Organização das Nações Unidas**. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de violência contra a mulher, 1979.

_____. **Organização das Nações Unidas**. Declaração de Salamanca, 1994.

____. **Organização das Nações Unidas.** Mulheres e meninas com deficiência precisam de empoderamento, não de pena, dizem especialistas da ONU aos Estados, 2016.

PATEMAN, C. **O contrato sexual** 1988. Tradução Marta Avancini — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

SANTOS, Sérgio Coutinho; KABENGELE, Daniela do Carmo; MONTEIRO, Lorena Madruga. Necropolítica e crítica interseccional ao capacitismo: um estudo comparativo da convenção dos direitos das pessoas com deficiência e do estatuto das pessoas com deficiência. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, p. 158-170, 2022.

Recebido em: 18/06/2025
Aprovado em: 30/06/2025

**"MATAR ALGUÉM": FUNDAMENTOS PARA DEFESA DO
INSTITUTO DO TRIBUNAL DO JÚRI**

**"KILLING SOMEONE": GROUNDS FOR DEFENDING THE INSTITUTE OF THE
JURY TRIAL**

André Peixoto de Souza

Doutor em Direito do Estado, pela UFPR. Doutor em Filosofia, História e Educação, pela Unicamp. Professor de Economia Política na FD-UFPR. Pesquisador no PPGD-UNINTER. E-mail: andrepeixotodesouza@gmail.com e ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2256-6833>.

Giulia Mahnke Noé

Graduanda em Direito, pela UFPR. E-mail: mahnke.giulia@gmail.com e ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-4101-3886>,

RESUMO

O artigo analisa o homicídio como violação profunda da coexistência humana, abordando suas motivações complexas. O Tribunal do Júri é apresentado como espaço que integra direito, moralidade e participação popular, conferindo solenidade ao julgamento de crimes graves. Sua estrutura ritualística equilibra a gravidade do homicídio com a seriedade necessária para enfrentar suas implicações. A crítica ao júri reflete, muitas vezes, resistência à descentralização do Poder Judiciário, mas sua liturgia é fundamental para lidar com a complexidade emocional dos crimes contra a vida. O Tribunal do Júri é pilar da democracia e da justiça, harmonizando razão e emoção em casos de extrema gravidade, e sua preservação é essencial para a confiança no sistema judiciário e na ordem social.

Palavras-chave: Homicídio. Tribunal do Júri. Soberania Popular. Rito.

ABSTRACT

The article examines homicide as a profound violation of human coexistence, addressing its complex motivations. The Jury Court is presented as a space that integrates law, morality, and public participation, lending solemnity to the judgment of serious crimes. Its ritualistic structure balances the gravity of homicide with the

seriousness required to address its implications. Criticism of the jury often reflects resistance to the decentralization of judicial power, yet its liturgy is essential for dealing with the emotional complexity of crimes against life. The Jury Court is a pillar of democracy and justice, harmonizing reason and emotion in cases of extreme gravity, and its preservation is crucial for maintaining trust in the judiciary system and social order.

Keywords: Homicide. Jury Court. Popular Sovereignty. Rite.

I. O ATO DE MATAR ALGUÉM: VIOLAÇÃO ONTOLÓGICA DA COEXISTÊNCIA HUMANA

“Crime? Que crime? ...Que eu matei um inseto perverso e nocivo, uma velha penhorista, sem utilidade para ninguém! ...Matá-la era expiação por quarenta pecados.”

Fiódor Dostoiévski, *Crime e castigo*, parte 6, capítulo 7.

A premissa dostoiévskiana exposta em *Crime e Castigo* (1866) sugere a existência de indivíduos extraordinários, para os quais tudo seria permitido. Na obra, essa filosofia é personificada pelo estudante de Direito Rodion Raskólnikov, que materializa essa crença ao cometer o assassinato da velha usurária, figura que ele considera inferior, não apenas socialmente, mas também moral e intelectualmente em relação a si mesmo. Ao levar essa premissa à sua expressão mais radical, a autorização fundamentada na ideia de superioridade pode culminar em diversas transgressões, incluindo o que Shakespeare denominava “*assassination*” e que, no ordenamento jurídico brasileiro atual, corresponde ao crime previsto no artigo 121 do Código Penal: “matar alguém”.

Na essência, o ato de matar rompe o vínculo primordial da coexistência humana, negando o outro como sujeito de direitos e experiências, e reduzindo-o a mero objeto. Esse gesto não apenas viola a integridade física da vítima, mas coloca em xeque os alicerces éticos que sustentam a convivência social. Matar alguém, portanto, transcende a esfera individual, configurando-se como abalo ontológico que desafia os princípios basilares que legitimam a existência coletiva. Como bem observa Sigmund Freud em *Totem e tabu* (1913), o parricídio – entendido como a eliminação do pai ou de uma figura ancestral – constitui o crime primordial que fundamenta a gênese da cultura humana. Essa perspectiva mitológica revela que a complexidade inerente ao homicídio é fruto de uma construção multidimensional, cujos alicerces são edificados por elementos interligados, como a religião, a mitologia, a moralidade, a organização social, a história e a produção artística.

O homicídio ocupa lugar central na literatura e na consciência coletiva, assim como no Direito [Penal]. Sua singular gravidade e complexidade justificam a atribuição de apreciação pelo Tribunal do Júri, instituição de matriz secular que, ao longo do tempo, consolidou-se como a materialização da soberania popular no exercício da jurisdição penal, por meio do julgamento dos crimes dolosos contra a vida. A magnitude e o impacto desses delitos demandam que seu julgamento seja conduzido por um órgão revestido de ritos e de liturgias que não apenas confere solenidade ao processo, como também enaltece a função primordial de tutela da justiça e da verdade, pois não se trata apenas de aplicar a lei de forma mecânica, mas também de compreender as nuances psicológicas, sociais e culturais que permeiam cada caso.

O Tribunal do Júri, portanto, transcende o espaço jurídico ordinário ("de gabinete", *data venia*), transformando-se em palco solene onde o direito e a ética dialogam sob a égide da ritualística e da tradição.

2. CATÁLOGO DE VALORES: AS MOTIVAÇÕES DO HOMICÍDIO

Ainda utilizando Raskólnikov, personagem central de *Crime e Castigo*, poderíamos pressupor três elementos que fundamentam o seu crime: a busca pelo dinheiro; a crença em sua superioridade [intelectual e moral, sobre os "inferiores"]; e possíveis transtornos mentais que o levaram a justificar seu ato como uma espécie de missão transcendente. Essa tríade de motivações – paixões, dinheiro e distúrbios mentais – não apenas ilustra a complexidade psicológica do protagonista, mas reflete as principais razões que, de modo geral, impulsionam os crimes dolosos contra a vida. Essas motivações, embora frequentemente excludentes entre si, oferecem panorama abrangente das forças que podem levar um indivíduo a cometer o ato mais grave contra a dignidade humana.

Historicamente, as paixões humanas emergem como a motivação inaugural do fenômeno do homicídio. Culturalmente, o primeiro relato de homicídio, narrado no Gênesis, ocorre por ira e inveja ("...de Caim e de sua oferta [Deus] não se agradou. Caim ficou muito irritado e com o rosto abatido" – Gn. 4, 5). As paixões, entendidas como estados emocionais intensos e muitas vezes incontroláveis, são intrínsecas à psique humana e têm o poder de anular ou minimizar a racionalidade. No âmbito das paixões, inserem-se situações como flagrantes de adultério, ciúmes, brigas, discussões acirradas, atos de desespero ou descontrole emocional. Esses contextos emocionais extremos frequentemente resultam em atos criminosos que, embora graves, podem receber alguma forma de atenuação punitiva. Exemplo disso é o conceito de privilégio no homicídio, previsto no ordenamento jurídico, que reduz a pena quando o crime é cometido sob o impacto de emoção violenta e incontrolável, desde que essa emoção seja uma resposta à agressão atual e injusta por parte da vítima.

A segunda motivação, de natureza econômica, assume papel central no cenário contemporâneo, destacando-se principalmente em razão da famigerada questão das drogas. A assim denominada “guerra do tráfico”, as disputas por pontos de venda, a cobrança coercitiva de dívidas de usuários, os latrocínios (roubos seguidos de morte) por conexão direta entre drogas ou dinheiro para drogas, as execuções sumárias e as demonstrações de força política entre facções criminosas ilustram de forma contundente como o dinheiro, direta ou indiretamente, está na raiz de uma parcela significativa dos homicídios (Evidentemente outros fatores compõem essa motivação, como extorsões, seguros, heranças, dívidas etc.). O dinheiro, portanto, não apenas move o mundo, como também alimenta uma cadeia de violência que culmina em crimes contra a vida.

O terceiro fator motivador dos crimes dolosos contra a vida está relacionado aos distúrbios mentais. Essa motivação conduz a uma discussão complexa sobre a imputabilidade penal, uma vez que, em muitos casos, os autores de crimes sob influência de transtornos mentais são considerados inimputáveis ou semi-imputáveis. Embora não seja regra absoluta, a inimputabilidade de indivíduos com distúrbios mentais revela tendência do sistema punitivo a reconhecer a influência dessas condições na prática do crime.

Em síntese, podemos verificar que os crimes dolosos contra a vida são movidos por três grandes eixos motivacionais: as paixões humanas, que anulam a racionalidade e emergem de estados emocionais extremos; o dinheiro, que, direta ou indiretamente, alimenta uma cadeia de violência e de disputas; e os distúrbios mentais, que podem comprometer a capacidade de discernimento e de autocontrole do indivíduo.

Há extenso debate na doutrina jurídico-penal sobre a natureza dos crimes de ódio, questionando se esses atos decorrem de transtornos mentais ou se podem ser classificados como manifestações passionais. Embora os crimes passionais e os crimes de ódio possuam características distintas em sua dinâmica – os primeiros emergindo de relações de identidade e identificação, fundamentadas em vínculos emocionais ou afetivos entre agente e vítima, e os segundos surgindo de relações de diferença e “desidentificação”, muitas vezes alimentadas por preconceitos relacionados à raça, gênero, orientação sexual, religião, entre outros aspectos –, ambos compartilham um gatilho psicossocial comum. Esse gatilho é a reação emocional intensa e descontrolada, que surge em resposta a uma percepção de ameaça, afronta ou perda de algo que o agente considera fundamental.

Sob essa ótica, é possível entender tais crimes como motivados pela paixão, concebida como força irracional (que se sobrepõe à razão) e incita a violência. Nesse contexto, conforme apontado por Edward Dunbar, apenas 20% dos indivíduos que cometem crimes de ódio apresentam histórico de tratamento psiquiátrico (Dunbar, 1999), ou seja, ao contrário do que o senso comum aponta, não há correlação (ou melhor, a correlação é mínima) entre essas condutas e esses

transtornos mentais. Tal constatação reforça a ideia de que esses crimes estão mais relacionados a fatores sociais, culturais e emocionais do que a condições patológicas individuais.

A multiplicidade de motivações que podem levar uma pessoa a cometer homicídio – sejam elas passionais, econômicas ou psiquiátricas – evidencia a complexidade intrínseca desse crime. Cada caso revela uma teia de fatores psicológicos, sociais e culturais que interagem de maneira única, desafiando qualquer tentativa de simplificação.

3. RITOS: A ORDEM SIMBÓLICA NO SISTEMA JUDICIÁRIO

Os mitos inauguram a sistematização do pensamento ocidental e se revestem de história para explicar e até mesmo justificar comportamentos humanos alicerçados em peculiar mecanismo de poder e dominação.

A mitologia grega foi apresentada à historiografia e à história da filosofia a partir da literatura, sendo consenso que a obra de Homero (século XI a.C.) foi precursora da narrativa histórico-mitológica. No primeiro texto – a *Ilíada* – vem à tona a épica Guerra de Troia, ocasião em que aparece o primeiro “júri” escrito na forma poética: o julgamento de Orestes.

Conta o mito que, na intenção de se sagrar vitorioso na Guerra, Agamenon sacrificou sua filha aos deuses. Inconformada com a morte da filha, sua esposa Clitmnestra, apoiada por seu amante Egisto, matou o marido. E na pretensão de vingar a morte do pai, o outro filho do casal, Orestes, matou a mãe. A sacração desse episódio suscitaria outra vingança de sangue contra Orestes, mas Apolo – deus da razão, da beleza e da retórica – intercedeu por ele junto a Zeus objetivando um julgamento, o que fora aceito e realizado.

Consta que o júri para julgamento de Orestes, composto por doze cidadãos atenienses no Areópago e presidido por Atenas (a Minerva dos romanos), deusa da sabedoria e da justiça, tenha sido o primeiro da história mitológica. Como acusadoras figuraram as três Erínias: Tisífone (o castigo), Megera (o rancor) e Alecto (o infundável), deusas encarregadas de impingir os castigos humanos. Na defesa, Apolo.

Após os debates orais, os doze jurados proferiram seus respectivos votos, sendo colhidos, no entanto, seis votos favoráveis à condenação, e seis à absolvição. Atenas (Minerva), presidente do júri, proferiu o voto de desempate absolvendo o acusado.

A tradição judaico-cristã, apoiada no texto sagrado, compõe um segundo cenário histórico-mitológico. Quando Jesus foi apresentado no Sinédrio como “rei dos judeus”, sob presidência de Poncio Pilatos, o “júri” era composto de anciãos e de sacerdotes judeus. Essa passagem da paixão de Cristo referencia um dos mais importantes julgamentos da história do Ocidente, e não se pode furtar de relacio-

ná-la ao julgamento popular, caráter de sua condenação, pela preferência do povo a Barrabás, então liberto em detrimento da condenação capital de Jesus.

O que é incontestável é que desde os tempos antigos os ritos e as formalidades têm sido elementos estruturantes da convivência humana, assegurando ordem e disciplina nas mais diversas esferas sociais. O conceito de “ritual” (ou “rito”) pode ser compreendido como sequência de ações realizadas de acordo com uma ordem preestabelecida, inserida num sistema simbólico mais amplo, que pode abranger dimensões religiosas, filosóficas ou mesmo jurídicas.

Na modernidade, seguimos padrões de comportamento que, muitas vezes, nem sequer necessitam de explicitude. Sentamos nos bancos de uma igreja ao comando do padre, respeitamos a fila no banco sem que ninguém imponha essa ordem, conduzimos cerimônias como casamentos e funerais segundo tradições repetidas há séculos. O sistema judiciário reflete essa tendência ao ritualismo social, adaptando essas práticas ao campo da justiça. Desde o momento em que o acusado se levanta para ouvir a sentença, até o cuidado com vestes, títulos e fórmulas de tratamento, os ritos judiciais não apenas organizam o espaço de decisão, como também reforçam a autoridade do sistema e a percepção de imparcialidade e respeito às normas.

Essa ritualística, como dito, remonta a práticas ancestrais, como aquelas descritas por Marc Bloch em *Os reis taumaturgos* (1924), em que os monarcas medievais eram vistos como figuras sagradas capazes de curar doenças apenas com o toque de suas mãos. Esse poder simbólico, embasado em rituais e crenças coletivas, não apenas legitimava a autoridade real, como também consolidava a ordem social. Da mesma forma, os ritos judiciais contemporâneos – como a formalidade das sessões e o respeito às tradições processuais – cumprem função análoga: conferem legitimidade e solenidade ao sistema de justiça, transformando-o em um espaço onde a autoridade é reconhecida e respeitada. Assim, tanto os reis taumaturgos quanto os juízes modernos compartilham a necessidade de ritualizar o poder, garantindo que ele seja percebido como justo, legítimo e transcendente.

Os rituais desempenham papel fundamental na redução de ansiedades individuais e coletivas, especialmente em contextos de incerteza ou de crise, como aqueles vivenciados por indivíduos, famílias ou comunidades em momentos de instabilidade. Eles funcionam como mecanismos de estabilização, oferecendo estrutura previsível e simbólica que ajuda a organizar o caos e a restaurar um senso de ordem. Nesse sentido, o ambiente de um julgamento, particularmente em casos de homicídio, configura-se como espaço marcado por elevados níveis de incerteza e tensão, em que a ritualística assume papel crucial. A solenidade do processo, desde a formalidade das vestes talares até à liturgia do voto dos jurados, não apenas organiza o procedimento, mas também arrefece as angústias das partes envolvidas e de toda a sociedade, conferindo senso de controle e justiça em meio ao turbilhão emocional que envolve esses casos. Assim, os rituais no âmbito

jurídico do Tribunal do Júri transcendem sua dimensão meramente procedimental, assumindo papel psicossocial ao estruturar e estabilizar as expectativas dos indivíduos em situações de profunda vulnerabilidade e conflito, além de, é claro, garantir a credibilidade e a seriedade do processo.

4. RITO: EXPRESSÃO DA SOBERANIA POPULAR E RESISTÊNCIA DEMOCRÁTICA

Repita-se: o Tribunal do Júri, enquanto instituição jurídica, transcende sua função estritamente processual para assumir papel simbólico e político de extrema relevância no âmbito democrático. Sua estrutura ritualística, longe de ser mera formalidade arcaica, reflete a complexidade e a profundidade de um sistema que busca equilibrar a aplicação da justiça com a participação popular. No entanto, essa mesma ritualística, que em outras esferas do Judiciário é aceita sem questionamentos, torna-se alvo de críticas quando aplicada ao júri. Essa dissonância revela, talvez, uma resistência velada à soberania popular que o Tribunal do Júri encarna, especialmente em um contexto em que *o poder decisório escapa das mãos dos juízes e é transferido para os cidadãos comuns*.

O papel dos atores no Tribunal do Júri – promotor(a) de justiça, advogado(a), jurados(as) e juiz(a) presidente – não se limita à mera condução processual. Eles são agentes de uma resposta social que, embora busque “justiça”, jamais será capaz de restaurar plenamente o equilíbrio rompido pelo crime. Se o acusado é inocente, a absolvição não apaga o estigma da acusação, que permanece como sombra perpétua sobre sua vida. Se culpado, a condenação, por mais severa que seja, não devolve a vida perdida nem mitiga a dor daqueles que sofreram a perda. A “justiça”, nesse sentido, é sempre incompleta, pois a prestação jurisdicional, ainda que necessária, não consegue reparar integralmente as feridas emocionais e sociais geradas pelo crime. Ao permitir que cidadãos comuns participem do julgamento de crimes dolosos contra a vida, ele democratiza a justiça e assegura que a voz do povo seja ouvida nos casos mais graves. Essa característica, consagrada como cláusula pétrea na Constituição, confere ao júri um caráter indissociável da ordem democrática. Sua preservação é essencial não apenas para a proteção dos direitos individuais, mas também como *mecanismo de controle do poder estatal*, historicamente fundamental na resistência a regimes autoritários.

A origem do Tribunal do Júri no Brasil, remontando ao Decreto de 18 de julho de 1822, está intrinsecamente ligada a um contexto de resistência política. Inicialmente voltado para o julgamento de crimes de imprensa, o júri emergiu como instrumento de expressão popular ante o poder centralizado. Essa função de resistência perpetuou-se ao longo da história, especialmente durante o regime militar, quando a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reafirmou sua competência para julgar crimes contra a vida. Em momento de tamanha vulnerabilidade jurídica, essa

medida representou um passo crucial para a preservação da democracia. Como observa Paulo Rodrigues (2018), o Poder Constituinte, movido por uma ideologia de resistência, elevou o Tribunal do Júri ao *status* de direito fundamental, garantindo sua soberania como forma de contrapor-se à inércia do Poder Judiciário.

No entanto, a ritualística do Tribunal do Júri, que em outras instâncias é aceita como parte integrante do processo judicial, é frequentemente questionada quando aplicada ao júri. O toque do sino antes das sessões, por exemplo, é visto por alguns como resquício obsoleto, enquanto em outros contextos, como nas cerimônias religiosas ou administrativas, rituais semelhantes são naturalizados. Essa crítica pode ser interpretada como tentativa de minar a legitimidade do júri, especialmente num espaço onde a soberania popular prevalece sobre o poder dos juízes. Nos tribunais de segunda instância, a autoridade do magistrado é inquestionável, mas, no júri, o poder decisório é transferido para os jurados-cidadãos, o que pode gerar desconforto em setores mais conservadores do sistema de justiça.

Portanto, a resistência ao Tribunal do Júri e sua ritualística pode ser entendida como reação ao caráter democrático e popular dessa instituição. Num sistema em que o Poder Judiciário é tradicionalmente centralizado e hierarquizado, o júri representa exceção: espaço onde a voz do povo prevalece sobre a autoridade dos juízes.

Em última análise, o Tribunal do Júri não é apenas um instrumento de justiça, mas também um símbolo de resistência e pilar da democracia. Sua ritualística, longe de ser mero formalismo ou resquício arcaico, é elemento indispensável para a manutenção da confiança no sistema judiciário em casos que envolvem crimes dolosos contra a vida, em que a tensão entre a razão jurídica e a emoção humana atinge o seu ápice. Assim, a liturgia do júri, com toda sua densidade histórica e cultural, não apenas organiza o processo, mas também se apresenta como remédio ideal para tratar problema cujas motivações são tão variadas e complexas. Ao estruturar o julgamento em ritos solenes e previsíveis, o júri oferece um contraponto à desordem e à imprevisibilidade que cerca o crime de homicídio, equilibrando a gravidade do ato com a seriedade do procedimento. Qualquer tentativa de minar sua estrutura ou questionar sua legitimidade deve ser vista com cautela, pois representa não apenas o ataque a uma instituição jurídica, mas também ameaça aos valores democráticos que ela encarna. A preservação do júri é, portanto, uma defesa não apenas da justiça, mas também da própria democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **Tribunal do júri**. Curitiba: Juruá, 2000.

BÍBLIA. Gênesis. In: **Bíblia de Jerusalém**. Tradução de Domingos Zamagna. 1ª Edição. São Paulo: Paulus, 2002.

BLOCH, Marc. **Os Reis Taumaturgos**: estudo sobre o caráter sobrenatural do poder régio na França e na Inglaterra. Tradução de Júlia Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

BONFIM, Edilson Mougnot. **No tribunal do júri**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 de jan. 2025.

_____. **Decreto de 18 de julho de 1822**: Crêa Juizes de Facto para julgamento dos crimes de abuso de liberdade de imprensa. Rio de Janeiro: Principado Regente, 1822. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-38945-18-julho-1822-568275-publicacaooriginal-91656-pe.html>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de setembro de 1940: Código Penal. Brasília: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 13 de jan. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**: Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emcane-rrior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 14 de jan. 2025.

DELMANTO, Roberto. **O descrédito do júri**. Revista Jurídica Consulex, Brasília, nº 181, 2004, p. 46-47.

DOSTOIÉVSKI, Fiódor. **Crime e castigo**. Tradução de Paulo Bezerra. São Paulo: Editora 34, 2019.

DUNBAR, Edward. **A psychographic analysis of violent hate crime perpetrators**: aggressive, situational, and ideological characteristics of bias motivated offenders. 1999.

FREUD, Sigmund. **Totem e tabu**: algumas concordâncias entre a vida psíquica dos homens primitivos e a dos neuróticos. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Penguin, 2013.

RODRIGUES, Paulo Gustavo Lima e Silva. **Os efeitos da soberania dos vereditos na definição do momento inicial de cumprimento das penas impostas pelo tribunal do júri**. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2018.

SHAKESPEARE, William. **Júlio César**. Tradução de Barbara Heliodora. São Paulo: Penguin Classics, 2016.

SOUZA, André Peixoto de. **Uma psicologia do homicídio e da punição**. Revista Lus Gentium, Curitiba, v. 11, nº 6, 2015, p. 19-25.

Recebido em: 28/04/2025

Aprovado em: 01/07/2025

**QUEM AJUDA A PARIR MATEUS? A MATERNIDADE DE
LONAS/TENDAS DE BOA VISTA/RR****WHO HELPS TO GIVE BIRTH TO MATEUS? THE MATERNITY OF CANVASES/
TENTS OF BOA VISTA/RR**

Lídia Joy Pantoja Moura

Mestra no programa de Pós-Graduação Sociedade e Fronteira, pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Bolsista, pela Capes. Pós-Graduada em Direito Administrativo e Gestão Pública. Bacharela em Direito, pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Licenciada em Pedagogia. Estagiária de Pós-Graduação na Defensoria Pública da União em Roraima (DPU). Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos, Gênero e Sexualidades (LADIHGES). E-mail: lidiajoypantoja-moura@gmail.com

Douglas Verbicaro Soares

Pós-Doutor em Direito, pela Universidade de Brasília, 2024. Doutor em Direito, pelo Programa: Pasado y Presente de los Derechos Humanos – Universidad de Salamanca, 2015, título reconhecido no Brasil pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE/UFC), de acordo com a Resolução nº 03 do CNE/CES, de 22 de junho de 2016. Mestre em Estudios Interdisciplinarios de Género en la Especialidad Jurídica – Universidad de Salamanca, 2012. Graduado em Direito, pela Universidade Federal do Pará, 2004. Integra como pesquisador os grupos de pesquisas (CNPq): Laboratório de Direitos Humanos, Gênero e Sexualidade (LADIHGES) (UFRR); Núcleo de Estudos e Pesquisas Ovelário Tames (NEPOT) (UFRR); Grupo de Pesquisa em Arquitetura e Cidade (GPAC) (UFRR); Clínica Jurídica de Inovação Pedagógica (CJIP) (UFC); Direito Antidiscriminatório e Marginalizações Sociais na Amazônia (GPDAMSA/UFAM); Consumo Responsável e Globalização Econômica (Cesupa/PA); Consumo e Cidadania (CCJPA/UFGA) e Direito, Gênero e Famílias (UnB). Atua como coordenador do Laboratório de Direitos Humanos, Gênero e Sexualidade (LADIHGES). E-mail: douglas_verbicaro@yahoo.com.br

RESUMO

O estudo em questão foi desenvolvido no âmbito do programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteira (PPGSOF), da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Esta pesquisa teve como foco a análise da Violência Obstétrica vivida por

gestantes, parturientes e mães, na cidade de Boa Vista, Roraima. A metodologia utilizada foi qualitativa, descritiva e bibliográfica, com base em uma epistemologia feminista interseccional, Gênero e História. O objetivo geral foi analisar a violência obstétrica no estado de Roraima, ocasionada pela inobservância dos Direitos Fundamentais da Mulher, abordando a situação da Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, que, na época da pesquisa, funcionava em uma estrutura provisória composta por lonas e tendas. Os objetivos específicos incluíram a apresentação do caso da maternidade de lonas/tendas de Boa Vista/RR e a conceituação da Violência Obstétrica com enfoque na violência de gênero. A pesquisa buscou investigar as causas e as formas de violência obstétrica, promovendo o debate no âmbito médico e jurídico sobre a formulação de normas preventivas e de responsabilização civil, penal e administrativa. Ademais, correlacionou a compreensão da violência obstétrica e das relações de poder, considerando a desigualdade de gênero no contexto da maternidade Nossa Senhora de Nazareth. O estudo destacou o respeito aos direitos das mulheres, avaliando as formas de abuso de poder, uma vez que, em alguns casos, profissionais da saúde utilizaram sua autoridade para impor práticas invasivas ou desnecessárias, desconsiderando as vontades e as necessidades das mulheres. Sobre esses aspectos, a pesquisa evidenciou a influência da estrutura patriarcal e apontou para a necessidade de um estudo aprofundado sobre o tema. Também incluiu uma investigação sobre a necessidade de humanização na assistência obstétrica, considerando que esta pode ser marcada pela falta de empatia e de acolhimento às mulheres, gerando medo, insegurança e traumas. Os resultados obtidos ao longo da pesquisa foram considerados fundamentais para a construção de políticas públicas efetivas que resguardecem os Direitos Fundamentais das Mulheres em Roraima e garantam o acesso a um atendimento de saúde digno e adequado. Os resultados preliminares indicaram a existência de violência obstétrica contra mulheres no estado de Roraima.

Palavras-Chave: Violência Obstétrica. Direitos da Mulher. Saúde da Mulher em Roraima.

ABSTRACT

This study was carried out as part of the Postgraduate Programme in Society and the Border (PPGSOF) at the Federal University of Roraima (UFRR). This research focused on analyzing obstetric violence experienced by pregnant women, parturients and mothers in the city of Boa Vista - RR. The methodology used was qualitative, descriptive and bibliographical, based on an intersectional feminist epistemology, Gender and History. The general objective was to analyze obstetric violence in the state of Roraima caused by non-compliance with Women's Funda-

mental Rights, addressing the situation at the Nossa Senhora de Nazareth Maternity Hospital, which, at the time of the research, was operating in a temporary structure made up of tarpaulins and tents. The specific objectives included presenting the case of the tarpaulin/tent maternity hospital in Boa Vista/RR and conceptualizing Obstetric Violence with a focus on gender-based violence. The research sought to investigate the causes and forms of obstetric violence, promoting debate in the medical and legal spheres on the formulation of preventive standards and civil, criminal and administrative liability. It also correlated the understanding of obstetric violence and power relations, considering gender inequality in the context of the Nossa Senhora de Nazareth maternity hospital. The study emphasized respect for women's rights, assessing the forms of abuse of power, since in some cases health professionals used their authority to impose invasive or unnecessary practices, disregarding women's wishes and needs. In this respect, the research highlighted the influence of patriarchal structure and pointed to the need for an in-depth study on the subject. It also included an investigation into the need for humanization in obstetric care, considering that this can be marked by a lack of empathy and welcome for women, generating fear, insecurity and trauma. The results obtained during the research were considered fundamental for the construction of effective public policies that safeguard the fundamental rights of women in Roraima and guarantee access to dignified and adequate health care. The preliminary results indicate the existence of obstetric violence against women in the state of Roraima.

Keywords: Obstetric Violence. Women's Rights. Women's Health in Roraima.

INTRODUÇÃO

O presente estudo busca analisar se há violência obstétrica vivida por gestantes, parturientes e mães, na cidade de Boa Vista, Roraima. Tem como objetivo geral analisar a situação vivida por essas mulheres, considerando a conjuntura do Hospital e Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, com funcionamento provisório em uma estrutura de lonas e tendas, no período de junho de 2021 a setembro de 2024.

O título “QUEM AJUDA A PARIR MATEUS? A MATERNIDADE DE LONAS/TENDAS DE BOA VISTA/RR” faz um trocadilho com o ditado popular “quem pariu Mateus que embale”, que costuma se referir à responsabilidade de cuidar ou solucionar um problema gerado por outra pessoa. Nesse contexto, o título propõe uma reflexão sobre a responsabilidade estatal e institucional no cuidado com a gestação e o parto, e a assistência necessária aos indivíduos nascidos, na gestação ou em situação de risco.

“Mateus” no título faz referência não apenas a uma pessoa específica, mas também a um conjunto de sujeitos vulneráveis que representam os direitos reprodutivos e de saúde materno-infantil. Nesse sentido, “Mateus” inclui não apenas os neonatos, mas também os nascituros, os natimortos, as crianças e, em uma perspectiva mais ampla, todos os sujeitos que, de alguma forma, estão ligados ao ciclo reprodutivo e à maternidade.

A pesquisa se propõe a discutir como o suporte ao parto e à gestação, em Boa Vista/RR, deve ser oferecido em níveis diversos: estatal, institucional e profissional. Nesse sentido, o “ajudar a parir Mateus” questiona não apenas a responsabilidade da família ou da mãe, mas também o papel do Estado e das instituições de saúde na garantia de direitos fundamentais, como a saúde e o bem-estar de gestantes e de seus filhos, considerando a precariedade das condições de acesso à saúde em determinadas regiões.

A escolha da expressão “maternidade de lonas/tendas” remete às condições adversárias em que muitas partes ocorrem em locais precários, sem a necessidade de infraestrutura ou de apoio adequado, e coloca em destaque as disparidades nas condições de saúde pública e assistência materno-infantil, principalmente em áreas como a Amazônia.

A autora se interessou pelo tema da maternidade e pelos direitos reprodutivos, especialmente em Boa Vista/RR, motivada por uma paixão pela educação infantil e pelo compromisso com a promoção de direitos fundamentais. Embora não seja mãe, como pedagoga tem se dedicado grande parte de sua trajetória profissional à formação e ao cuidado de crianças, o que despertou um interesse profundo pelos aspectos que envolvem o início da vida. Além disso, sua atuação na área do Direito, que lhe proporcionou um contato direto com diversas vítimas de violência obstétrica em Roraima, foi determinante para o aprofundamento nesse tema. Ao testemunhar as dificuldades enfrentadas por gestantes e mães, a autora buscou compreender as implicações das condições de saúde pública e das práticas institucionais na cidade de Boa Vista/RR.

Os objetivos específicos traçados na dissertação foram concluídos em cada capítulo. No primeiro, abordou-se o contexto da maternidade improvisado em tendas em Boa Vista/RR, destacando as condições precárias que expuseram mulheres à violência obstétrica, conceituada como uma manifestação de violência de gênero.

Cabe salientar que não se trata de um problema novo em Roraima, afirma-se isso, porque, em 1996, houve trinta e duas mortes de recém-nascidos na maternidade de Boa Vista num curto período de vinte dias do mês de outubro de 1996, ocasionadas por infecção hospitalar (Folha de São Paulo, 1996). Da mesma forma, em 2023 somente entre os meses de janeiro e fevereiro foram identificadas vinte e oito mortes de neonatos (G1 Roraima, 2023), ainda no ano de 2023 foram

divulgadas duas situações em que bebês recém-nascidos teriam caído dentro das instalações da maternidade (Folha de Boa Vista, 2023a).

Ainda sobre a situação até 2024, a previsão de entrega da Maternidade Nossa Senhora de Nazareth era de cinco meses para ser finalizada em 2022; no entanto, desde 5 de junho de 2021, a maternidade está situada na estrutura provisória que antes era o hospital de campanha contra a Covid-19. Após firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público de Roraima (Anexo 1), em março de 2023 (Folha de Boa Vista, 2023b), a obra foi concluída em 2024.

Segundo o Governo de Roraima (2024) foi inaugurada em 6 de setembro de 2024; a Nova Maternidade de Boa Vista conta com 294 leitos de enfermaria, 68 de UTI Neonatal e 5 de UTI Materna, oferecendo um atendimento especializado por meio de diferentes blocos, como o Bloco Margaridas, para pacientes com patologias ginecológicas, e o Bloco Orquídeas, destinado a gestantes em trabalho de parto. A unidade dispõe também de serviços essenciais, como a Casa da Gestante, Banco de Leite Humano, Laboratório de Análises Clínicas, e diversos exames especializados, como ultrassonografia e tomografia computadorizada. Além disso, oferece suporte psicológico, serviços sociais e saúde indígena, destacando-se como um importante centro de saúde materno-infantil em Roraima, especialmente relevante para a análise da assistência obstétrica na região.

Nesse contexto, é necessário analisar conceitos e características da violência obstétrica para se compreender o que pode ser absorvido e aplicado no fato em estudo. Logo, compreende-se que a violência obstétrica ocorre quando as mulheres são submetidas a tratamentos desumanos, humilhantes, violentos ou negligentes durante o processo de cuidados obstétricos. Isso pode incluir desde a falta de informação e consentimento adequados até intervenções médicas desnecessárias, abuso verbal, discriminação, negligência no alívio da dor, restrição da autonomia da mulher e falta de respeito à sua dignidade e privacidade (OMS, 2014).

Logo, com os serviços essenciais de obstetrícia em completo colapso, acarretam uma série de violências, o que viabiliza debates acerca da saúde de mulheres gestantes, mães de neonatos, parturientes e outras mulheres em situações a depender da maternidade de Boa Vista, capital de Roraima. Além disso, cabe salientar que, em 2022, a estrutura provisória cedeu em cima dos pacientes e dos familiares, fato ocasionado por fortes chuvas na região, deixando setores completamente alagados e chegando a causar ferimentos em pacientes (Roraima em tempo, 2022).

Portanto, a pesquisa está sendo realizada com foco na violência obstétrica vivida por mulheres no estado de Roraima. Sendo assim, propõe salientar a falta de diálogo sobre o tema, visto que muitas mulheres não recebem informações suficientes sobre os procedimentos e intervenções médicas que são realizadas durante o parto e após o nascimento, o que pode resultar em escolhas inadequadas e em práticas invasivas e desnecessárias.

Da mesma forma, ressalta-se o desrespeito aos direitos das mulheres, visto que muitas relatam terem sido submetidas a práticas médicas sem o seu consentimento, tratamento ríspido ou humilhante por profissionais de saúde, ou tiveram suas escolhas e desejos negados ou ignorados. Ademais, o estudo visa avaliar as formas de abuso de poder considerando que, em alguns casos, profissionais de saúde podem usar sua autoridade para impor práticas invasivas ou desnecessárias, sem levar em consideração as vontades e as necessidades das mulheres, incidindo sobre esses aspectos a estrutura patriarcal, sendo necessário um estudo aprofundado acerca do tema.

Também constituirá em uma investigação sobre a necessidade de humanização, visto que a assistência obstétrica pode ser marcada pela falta de empatia e de acolhimento às mulheres, gerando medo, insegurança e traumas. Por fim, avaliar as políticas públicas adequadas, isso porque a falta de políticas públicas voltadas para prevenção e combate à violência obstétrica pode dificultar o acesso das mulheres a uma assistência obstétrica de qualidade e respeitosa.

Este estudo é justificado pela necessidade de investigar e evidenciar a violência obstétrica vivida por mulheres em Boa Vista/RR, especialmente no contexto do Hospital e Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, que funcionou provisoriamente em uma estrutura de lonas e tendas entre 2021 e 2024. O estudo se insere na trajetória acadêmica da mestrandia, familiarizada com estudos sobre igualdade de gênero e perspectivas feministas, e busca contribuir para o campo das ciências sociais ao abordar essa forma de violência, descrição por práticas confortáveis, abuso de poder e desrespeito aos direitos das mulheres durante o período gestacional, parto e pós-parto. Apesar de relativamente recente, a discussão científica sobre a violência obstétrica, iniciada nos anos 1990-2000 (Pérez, 2010), ainda apresenta lacunas, especialmente em contextos locais como Boa Vista (Arruda-Barbosa, 2020).

A precariedade dos serviços obstétricos no hospital, associada às condições adversas, compromete a saúde e os direitos das mulheres e dos seus recém-nascidos (Palharini, 2017). Assim, o estudo visa preencher lacunas na literatura científica, compreender os fatores socioculturais que são relevantes para essa violência, fomentar debates fundamentados e subsidiar a formulação de políticas públicas que garantam assistência obstétrica de qualidade e respeito aos direitos reprodutivos. Além disso, ao abordar a violência obstétrica como violação dos direitos humanos, o trabalho busca promover a saúde materna e infantil, gerar conscientização e mudanças nas práticas de saúde para proteger as mulheres e seus recém-nascidos.

A problemática da pesquisa visa responder ao questionamento “há indícios de violência obstétrica na cidade de Boa Vista, capital de Roraima, ao considerar o contexto da Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, atualmente em instalações provisórias em uma estrutura de lonas/tendas?” Nesse sentido, ao explorar o assunto pode-se responder ao título do trabalho “quem ajuda a parir Mateus?”,

quem ou qual instituição é responsável pelos cuidados no pré-parto, parto e pós-parto.

A metodologia utilizada para realizar o estudo é a pesquisa qualitativa, descritiva e bibliográfica. Essa abordagem permite uma compreensão mais aprofundada de experiências de mulheres gestantes e parturientes, utilizando dados qualitativos e quantitativos, descrições e revisão da literatura existente sobre o tema. Além disso, serão realizadas análises documentais, incluindo relatórios, matérias jornalísticas e normas jurídicas pertinentes à assistência obstétrica e à violência obstétrica em Roraima. Essa análise permitirá uma contextualização mais ampla do problema e a identificação de lacunas e de desafios no sistema de saúde local.

A revisão bibliográfica será conduzida por meio de uma busca sistemática em bases de dados científicas, periódicos especializados, livros, dissertações e teses relacionados aos temas de violência obstétrica, direitos das mulheres, assistência obstétrica humanizada e títulos relacionados. Os dados coletados serão analisados de forma qualitativa, por meio de técnicas de análise de conteúdo, visando identificar padrões, tendências, temas recorrentes e relações entre as informações obtidas.

Portanto, será usado o método hipotético-dedutivo quanto a suspeita de que há violência obstétrica na maternidade de lonas/tendas de Roraima. O estudo terá uma base epistemológica feminista interseccional, gênero e história. Os resultados obtidos com a pesquisa são fundamentais para a elaboração de políticas públicas efetivas que resguardecem os direitos fundamentais das mulheres em Roraima e garantam o acesso a um atendimento de saúde digno e adequado.

O termo violência obstétrica engloba um conjunto de práticas que violam os direitos humanos da mulher no contexto da assistência à maternidade, desde violência física e verbal até intervenções médicas desnecessárias, discriminação e desrespeito à autonomia da mulher. Compreendê-la requer um olhar crítico sobre as estruturas sociais e culturais que perpetuam a desigualdade de gênero e a subjugação da mulher no contexto obstétrico.

Para isso, serão abordados os aspectos de relação de poder, desigualdade de gênero, corpos na sociedade e poder médico, utilizando ideias dos autores pós-estruturalistas Pierre Bourdieu e Michel Foucault. Apesar de divergirem sobre os conceitos de poder, para Bourdieu considera-se a violência simbólica, enquanto para Foucault considera-se o poder disciplinar, ambos possuem contribuições assertivas das opressões vivenciadas pelas mulheres julgando as desigualdades socialmente impostas e asseguradas pelas formas de governo (Costa; Lima, 2016). Sendo assim, é viável aplicar essas concepções teóricas no contexto em tela de violência obstétrica, haja vista que, a priori, esta forma de violência decorre das relações de poder e das concepções de gênero (Diniz; Oliveira, 1998). Logo, serão apresentadas as principais correntes teóricas do feminismo, passando por autoras como Joan Scott, Simone de Beauvoir e, mais atualmente, Marta Segarra e Àngels

Carabí. As três autoras abordam o tema do feminismo, discutem a violência sofrida por mulheres no decorrer dos anos, questionam as construções sociais de poder e de conhecimento, e apontam um desequilíbrio na sociedade desfavorável para as mulheres.

Para compreender o feminismo de modo decolonial que conscientiza e dá voz a todas as mulheres, até mesmo às mais marginalizadas, portanto mais vulneráveis – mulheres negras que enfrentam desigualdade ainda maior – compreendem-se os estudos das autoras Francoise Verges e Kimberlé Crenshaw, porque ambas abordam a epistemologia do feminismo decolonial, história e gênero.

No tocante à apresentação do contexto fático da Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, na cidade de Boa Vista, estado de Roraima, serão apresentados os fatos, principalmente por matérias jornalísticas que denunciam diversas situações de imperícia, negligência e imprudência nas instalações provisórias de lona/tendas. Para melhor elucidação, considerar-se-ão os principais jornais locais com matérias que versam sobre o tema proposto para caracterizar a violência obstétrica ocorrida. No mesmo sentido, serão utilizados estudos regionais que abordam temas específicos, como a migração e mulheres negras; sendo assim, Arruda-Barbosa (et al., 2020) contribui bastante para esta análise.

Foi abordado o primeiro objetivo específico, que consistiu em apresentar o caso da maternidade de lonas/tendas de Boa Vista/RR e conceituar a violência obstétrica com um direcionamento para a violência de gênero. Nesse capítulo, detalha-se a estrutura precária dessas maternidades e as implicações dessa precariedade no atendimento às mulheres grávidas, gestantes e parturientes. Foi enfatizado como a violência obstétrica se manifesta nesse contexto, particularmente em uma realidade marcada pela vulnerabilidade das mulheres, em que fatores como a violência de gênero e a falta de infraestrutura adequada agravam as condições de atendimento e reforçam a opressão contra essas mulheres.

I. O CASO DA MATERNIDADE DE LONAS/TENDAS E A ANÁLISE DA VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA COMO VIOLÊNCIA DE GÊNERO

O presente estudo aborda a crítica situação enfrentada pelo Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth, localizado em Boa Vista, Roraima. A unidade, conhecida como Maternidade de Lonas/Tendas, funcionou em uma estrutura improvisada de 2021 até 2024, após uma central de ar despencar na antiga estrutura, construída há mais de 30 anos. As condições precárias e as adversidades enfrentadas pela maternidade tornaram-se evidentes, principalmente acentuadas durante o ano de 2023, quando um aumento significativo na mortalidade infantil foi registrado (G1, 2021).

Esta pesquisa procura analisar os eventos críticos ocorridos na Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, considerando aspectos como a infraestrutura impro-

visada, a falta de recursos essenciais, a ocorrência de incidentes graves, denúncias de violência obstétrica, além da gestão e ações do Governo de Roraima em meio a essa crise. A análise desses elementos permitirá uma compreensão mais profunda dos desafios enfrentados por gestantes, mães e recém-nascidos na referida maternidade, bem como a identificação de falhas no sistema de saúde pública.

A maternidade, historicamente, foi regulamentada por leis que não apenas institucionalizaram o papel das mulheres como cuidadoras, mas também restringiram suas liberdades, limitando sua participação na vida pública e no mercado de trabalho. No contexto das leis, a maternidade muitas vezes foi vista como um dever social, especialmente à luz de interesses econômicos e políticos, como a necessidade de gerar e manter a população para sustentar a ordem do Estado. As leis, muitas vezes, reforçavam a ideia de que o papel da mulher deveria ser restrito à esfera doméstica, como mãe, em um cenário no qual a reprodução era vista como função essencial para o crescimento e à manutenção das estruturas de poder (Barbosa, 2022).

O contexto apresentado, permeado por relatos de óbitos neonatais, denúncias de violência obstétrica, carência de recursos e infraestrutura inadequada, demanda uma investigação minuciosa sobre as condições que levaram a essa crise na saúde materno-infantil em Roraima. Dessa forma, para o entendimento desse cenário, evidenciando a urgência de medidas corretivas e a implementação de políticas públicas eficazes para a melhoria do atendimento e redução da mortalidade infantil na região.

Neste estudo, serão abordados os aspectos de relação de poder, desigualdade de gênero, corpos na sociedade e poder médico, utilizando ideias dos autores pós-estruturalistas Pierre Bourdieu e Michel Foucault. Apesar de divergirem sobre os conceitos de poder, para Bourdieu considera-se a violência simbólica, enquanto para Foucault considera-se o poder disciplinar, ambos possuem contribuições assertivas das opressões vivenciadas pelas mulheres julgando as desigualdades socialmente impostas e asseguradas pelas formas de governo (Costa; Luna, 2016). Sendo assim, é viável aplicar essas concepções teóricas no contexto em tela de violência obstétrica, haja vista que, a priori, esta forma de violência decorre das relações de poder e de concepções de gênero (Diniz; Oliveira, 1998).

E, ainda, será estudada a violência como um tópico primordial e de necessário estudo. Logo, serão apresentadas as principais correntes teóricas do feminismo, passando por autoras como Joan Scott, Simone de Beauvoir e, mais atualmente, Marta Segarra e Àngels Carabí. As três autoras abordam o tema do feminismo, discutem a violência sofrida por mulheres no decorrer dos anos, questionam as construções sociais de poder e de conhecimento, e apontam um desequilíbrio na sociedade desfavorável para as mulheres.

Para compreender o feminismo de modo decolonial que conscientiza e dá voz a todas as mulheres, até mesmo às mais marginalizadas, portanto mais vul-

neráveis – mulheres negras que enfrentam uma desigualdade ainda maior – compreendem-se os estudos das autoras Francoise Verges, Kinberle Crenshaw e Bell Hooks, estas que abordam a epistemologia do feminismo decolonial, história e gênero.

O primeiro questionamento central busca explorar a realidade da maternidade improvisada em Boa Vista, Roraima, com foco específico nas instalações temporárias montadas com lonas e tendas. Ao contextualizar essa precariedade estrutural, investiga-se a falta de infraestrutura e os desafios do sistema de saúde relacionados à ocorrência de violência obstétrica, em particular, aquela direcionada às mulheres, um reflexo da violência de gênero. O conceito de violência obstétrica é aprofundado, buscando compreender de que forma a negligência e a omissão nas condições de atendimento não só expõem as mulheres a riscos, mas também reforçam desigualdades estruturais de gênero, impactando diretamente a saúde e a dignidade das gestantes.

1.1 A maternidade de lonas/tendas do estado de Roraima

O Hospital Materno Infantil Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, atualmente em reforma e operando provisoriamente em lonas e tendas desde 2021, ficou conhecido como Maternidade de Lonas/Tendas (GI, 2021), no Anexo I segue tabela com as principais notícias e matérias jornalísticas que tratam sobre o tema, onde constam relatos e denúncias de práticas de violência doméstica.

Avaliando o histórico, revela-se que, em 1996, trinta e duas mortes de recém-nascidos na mesma maternidade evidenciaram problemas de infecção hospitalar. Em 2010, uma equipe do Ministério Público de Roraima encontrou seis corpos de bebês, incluindo fetos e crianças natimortas, armazenados em uma geladeira doméstica na Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, em Boa Vista. Os corpos estavam envoltos em plásticos pretos e fraldas, com um deles no local desde agosto. A maternidade justificou a prática, alegando armazenar corpos na geladeira desde 2008. A Secretaria da Saúde de Roraima afirmou que os corpos ficavam na geladeira por algumas horas, aguardando documentação para sepultamento, e planejava implementar um sistema adequado de conservação de corpos (Struck, 2010).

A maternidade também passou por uma grave crise de escassez de materiais essenciais para intubação, conforme denúncia de servidores e de pacientes, incluindo a falta de cânulas nos tamanhos 2,5; 3,0 e 3,5. A situação resultou na intubação inadequada de dois bebês em um curto período. A Secretaria de Saúde informou que medidas foram tomadas, e os materiais já foram adquiridos. A crise destacou a urgência de atenção à saúde pública, especialmente durante a pandemia de Covid-19 (Morais, 2020).

Em 5 de julho de 2021 os pacientes e os acompanhantes foram transferidos para um espaço temporário no bairro 13 de Setembro, zona Sul de Boa Vista, durante a reforma na unidade; após a Secretaria de Saúde de Roraima (Sesau) firmar contrato de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões), o Governo de Roraima prorrogou, por mais um ano, o contrato com a empresa Agora Engenharia Ltda., totalizando o valor de R\$ 1.079.719,42 mensais (Portal Roraima, 2022).

A mudança ocorreu após uma central de ar despencar e ficar pendurada na parede de uma sala da Maternidade, isso porque a estrutura foi construída há mais de 30 anos. O novo local foi preparado com estrutura semelhante à da antiga Maternidade, porém, ampliada em pelo menos 30%, incluindo leitos de enfermaria, área de emergência, centro cirúrgico, ambulância, farmácia, laboratório, raios-X e central de material e esterilização, para assegurar a continuidade dos atendimentos (GI, 2021). Ainda em 2021, foi realizada uma matéria jornalística que evidenciou que as mulheres no estado de Roraima buscavam pelo parto humanizado para evitar violência obstétrica (Jornal de Roraima, 2021).

A situação atual destaca a permanência da maternidade em uma estrutura provisória desde junho de 2021, inicialmente designado como hospital de campanha contra a Covid-19. O colapso nos serviços de obstetrícia resulta em diversas formas de violência, alimentando debates sobre a saúde de mulheres gestantes, mães de neonatos, parturientes e outras mulheres dependentes da maternidade de Boa Vista. Em 2022, a estrutura provisória cedeu devido às fortes chuvas, causando alagamentos e ferimentos em pacientes (Roraima em Tempo, 2022).

Já nas instalações provisórias, alguns vídeos foram divulgados nas redes sociais e expuseram condições precárias nos banheiros da enfermaria. As imagens revelaram materiais enferrujados e paredes mofadas no local destinado a mulheres que passam por cirurgias, exigindo um ambiente limpo e de baixo risco de infecção. A paralisação dos serviços de limpeza pela empresa terceirizada, devido a atrasos salariais, agravou a situação (Folha BV, 2022).

No mesmo ano, a senhora Irislene Neres Rodrigues, de 26 anos, denunciou que perdeu seu bebê devido à demora no atendimento e na realização do parto na maternidade. Em 10 de julho de 2022, foi orientada a voltar para casa, Irislene retornou à maternidade quatro dias depois devido à falta de movimentos da filha. Após esperas por exames e avaliações, incluindo ultrassom, foi internada, mas a cesárea demorou até as 20h. A bebê nasceu sem vida, e Irislene relatou erros no prontuário. A situação foi apontada como negligência, e outras denúncias sobre a maternidade foram registradas, incluindo demora em cirurgias e óbito de uma criança por atraso no parto (Roraima em tempo, 2022).

Em outra ocasião, vários vídeos circularam nas redes sociais mostrando o desabamento de parte da estrutura improvisada. Nas imagens, é possível observar goteiras e o forro desabando, levando à retirada apressada de recém-nascidos de incubadoras. Servidores relataram a necessidade de correr com os bebês nos bra-

gos (BV Já, 2022). Em outro momento, foi encontrado um rato nas instalações da maternidade (Abreu, 2022). Demonstrando a fragilidade da estrutura em questão, evidenciando, ainda, os inúmeros fatos que podem ser encaixados numa espécie de violência.

As condições meteorológicas adversas, evidenciadas pelo volume significativo de chuvas, emergem como catalisadoras desses incidentes. A análise aprofundada das causas subjacentes ao colapso torna-se crucial para uma abordagem eficaz, destacando possíveis falhas no projeto, na qualidade dos materiais utilizados ou na execução da construção. Essa compreensão permite uma avaliação mais abrangente dos impactos, que vão além dos danos materiais visíveis, estendendo-se a potenciais riscos à segurança e à integridade física.

Diante dessas circunstâncias, a discussão sobre medidas preventivas e corretivas torna-se uma etapa essencial, visando mitigar futuros incidentes semelhantes e promover a segurança estrutural em ambientes suscetíveis a eventos climáticos extremos.

Nesse contexto, a necessidade de medidas corretivas imediatas se torna evidente, destacando a importância de ações integradas que não apenas solucionam os problemas estruturais, mas também garantem a salubridade dos espaços hospitalares. Enquanto a limpeza emergencial é realizada por funcionários, é igualmente essencial adotar estratégias de controle sanitário para prevenir situações como a presença de roedores no ambiente. Esses episódios revelam falhas sistêmicas que comprometem a segurança e a saúde dos usuários, exigindo intervenções prioritárias e sustentáveis.

De janeiro a outubro de 2022, a maternidade registrou 756 nascimentos, sendo que 375 desses bebês foram encaminhados para a Unidade de Terapia Intensiva Neonatal devido à prematuridade, representando quase metade dos casos. Geralmente os recém-nascidos são encaminhados à UTI Neonatal devido à dificuldade de adaptação ao pós-nascimento. Após a alta, a família deve receber atendimento pelo método Follow-Up, envolvendo uma equipe multidisciplinar para cuidados contínuos, incluindo neurologista, fonoaudiólogo, fisioterapeuta, pediatra, nutricionista, psicólogo e oftalmologista (Sá, 2022).

Após pesquisa aos dados do Sistema Tabenet disponibilizado pela Secretaria de Estado da Saúde de Roraima, em 2021 foram registrados 266 óbitos infantis de crianças abaixo de 1 ano de vida, nos mesmos moldes; 2022 registrou 255 óbitos; e 2023 registrou 292 óbitos (Tabenet, 2024).

Houve um aumento significativo no número de mortes de bebês no início de 2023, com 28 óbitos em 37 dias até 7 de fevereiro, ultrapassando o total de 20 óbitos registrados durante todo o ano de 2022. Dos 28 óbitos deste ano, 17 foram de bebês não fetais, ou seja, após o parto, enquanto em todo o ano de 2022 foram registradas 14 mortes de recém-nascidos após o nascimento. Os 11 óbitos fetais ocorridos este ano, juntamente com os seis registrados durante todo

o ano passado, referem-se a bebês que faleceram ainda no ventre de suas mães (Ramalho, et al., 2023).

Na mesma ocasião, conforme relatado por uma médica da unidade em um ofício, a profissional alertou sobre a falta de medicamentos essenciais para o tratamento de bebês, destacando o risco de infecção generalizada causada por fungos, conhecida como sepse fúngica. A médica descreveu a situação como “caótica” e apontou que a ausência dos medicamentos compromete a qualidade da assistência médica, podendo resultar em aumento do tempo de internação, resistência bacteriana e óbitos na unidade. Além disso, ela ressaltou que a falta de condições de trabalho prejudica o exercício adequado da profissão médica. A médica destacou a escassez de antibióticos e outros medicamentos essenciais na lista de insumos em falta. A situação crítica foi exposta no mesmo dia em que um vídeo de uma grávida em desespero teve grande repercussão na cidade (Ramalho, et al., 2023).

Considerando que inicialmente a reforma duraria cinco meses e perdurou até setembro de 2024, o Ministério Público do Estado de Roraima instaurou investigação para apurar os fatos, de forma que em 10 de março de 2023 firmou Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Governo do Estado de Roraima. O termo impõe que a obra deve ser concluída até março de 2024 (MPRR, 2023, p. 28-31).

Seguem os elementos que fundamentaram a atuação do Ministério Público na busca por soluções para os problemas enfrentados pelo Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth em Boa Vista/RR:

- a Competência do Ministério Público: Zelar pelo respeito aos direitos assegurados na Constituição, incluindo o direito à saúde (CF, art. 129, II e III).
- b Princípios Constitucionais: Dignidade da pessoa humana e inviolabilidade do direito à vida (CF, arts. 1º e 5º, caput). Saúde como direito social (CF, art. 6º) e direito de todos, dever do Estado (CF, art. 196).
- c Responsabilidade Estatal na Saúde: Poder Público deve garantir acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde (CF, art. 196).
- d Sistema Único de Saúde (SUS): Diretrizes, descentralização, e competência do Poder Público na regulamentação e no controle (CF, art. 198, I).
- e Código Sanitário do Estado de Roraima: Definição da assistência à saúde e necessidade de estabelecimentos adequados (art. 45).
- f Situação do Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth: Notícias de intercorrências, superlotação, suspensão de cirurgias, descumprimento de obrigações, atraso em obras de ampliação e reforma.
- g Contratação Pendente e Atraso nas Obras: Pendência na contratação para ampliação e reforma do Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth.
- h Implicações da Nova Estrutura: Entrega de estrutura física inferior à atual, mesmo após a conclusão das obras.

i Crescimento Exponencial da Demanda: Aumento significativo na demanda do Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth.

j Compromisso de Ajustamento de Conduta: Possibilidade legal para o Ministério Público firmar compromisso com os interessados visando ajustar condutas às exigências legais.

j Interesse do Estado de Roraima: Manifesta interesse em ajustar condutas para agilizar a regularização e a ampliação dos serviços do Hospital Materno Infantil.

É possível observar que, apesar de ser uma estrutura provisória, as instalações desta são maiores que a estrutura física do Hospital Materno. Considerando essas situações, mais à frente serão dispostos projetos e políticas públicas atuais que se referem a um melhor atendimento público. Além disso, é salientada a diferença. De toda forma, o Ministério Público chegou a realizar visita na unidade.

Sucintamente, o TAC dispôs de obrigações e de sanções impostas ao estado de Roraima, em algumas situações o referido emprega penalização à pessoa do gestor, conforme se segue:

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em questão foi elaborado com o objetivo de assegurar melhorias significativas na assistência à saúde materno-infantil, delimitando obrigações específicas para o estado de Roraima. Entre as principais metas, destacam-se as reformas e as ampliações no Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth, estruturadas em duas etapas: a primeira, a ser concluída em até um ano, compreende a reforma e a ampliação de setores essenciais; já a segunda, prevista para ser finalizada em até dois anos, envolve a criação de novas salas e unidades, ampliando a capacidade de atendimento. Além disso, está pactuada a construção de uma nova unidade de saúde na zona oeste do município, destinada a atender às necessidades de mulheres e de crianças, com prazo de entrega de até três anos.

Para garantir o cumprimento dessas obrigações, o TAC estabelece um rigoroso mecanismo de fiscalização e de prestação de contas. O Estado comprometeu-se a enviar informações trimestrais ao Ministério Público, detalhando o andamento das obras e as demais ações pactuadas. Esse monitoramento sistemático buscou assegurar transparência e promover a execução eficaz das metas.

No caso de descumprimento das obrigações, o TAC prevê sanções severas. O gestor responsável estará sujeito a uma multa diária pessoal de R\$ 1.000,00, enquanto o estado de Roraima poderá ser penalizado com multa de R\$ 50.000,00 por dia de descumprimento. Esses valores serão revertidos ao Fundo previsto na Lei nº 7.347, de 1985, destinado à assistência à saúde estadual, reforçando o compromisso com a destinação adequada dos recursos públicos. Além disso, o Ministério Público poderá requisitar informações sobre o cumprimento das cláusulas e, em caso de inadimplemento total ou parcial, o compromissário será notificado para apresentar defesa antes da possível execução judicial.

Em síntese, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) estabelece compromissos claros e medidas eficazes para assegurar a realização das metas na área da Saúde. Ao definir responsabilidades, prazos e um sistema de prestação de contas, busca-se uma gestão eficiente na ampliação do Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth e na construção de uma nova unidade de saúde.

O ano de 2023 foi marcado por diversas denúncias de mulheres gestantes, parturientes e familiares. Em outra situação, uma mãe, que deu à luz a gêmeos, denunciou a falta de servidores no Hospital Materno, afirmando que o número insuficiente de funcionários compromete o cuidado com os recém-nascidos, e relatou episódios de negligência, incluindo a parada de aparelhos ligados aos bebês. Segundo a genitora, um dos gêmeos quase morreu devido à negligência da equipe. Ela destacou a falta de atenção dos funcionários e a ausência de condições adequadas de trabalho. A referida também mencionou a falta de monitoramento adequado nos aparelhos de frequência cardiorrespiratória (Folha BV, 2023).

Além disso, gravou um vídeo mostrando a UTI, onde apenas duas profissionais atendiam aos 19 leitos de bebês. A mãe pediu uma solução para a situação crítica na maternidade, ressaltando a importância de pessoal qualificado e a conclusão rápida das obras no prédio. Um dos gêmeos ficou na UTI, e a outra criança na Unidade de Cuidados Intensivos (UCI). A denúncia foi registrada na Ouvidoria do Hospital Materno (Folha BV, 2023). Em outro caso, houve a denúncia de genitora que não foi atendida imediatamente e acabou dando à luz na recepção da maternidade, momento em que o bebê bateu a cabeça no chão; somente após o ocorrido a parturiente foi atendida pela equipe médica (Portal o Poder, 2023).

Mais um caso de violência obstétrica ocorrido na maternidade de lonas ocorreu com a senhora Natália Fuhrmann, uma jovem de 24 anos que denunciou ter sido vítima de violência obstétrica. Segundo seu relato, a violência começou durante o exame de toque, causando dor intensa. Continuou no parto, um profissional estourou sua bolsa gestacional sem autorização, causando angústia à paciente. Após o nascimento do bebê, Natália afirma ter sofrido violência mais grave durante a tentativa de retirada da placenta, que resultou no deslocamento do útero. A referida relatou que o médico e a equipe aplicaram força excessiva, causando intensa dor e desmaios. Ao ser levada ao Centro Cirúrgico, constatou-se que houve descolamento do útero devido à força utilizada. Natália denunciou o caso nas Ouvidorias da Saúde Estadual e planeja relatar a situação ao Conselho Regional de Medicina e a outros órgãos competentes (Cássia, 2023).

Em março e julho de 2023, a Maternidade de Lonas/Tendas voltou a alagar após chuvas fortes na região (GI, 2023). Somado a esses fatores, em maio de 2023, a empresa contratada Agora Engenharia Ltda., responsável pela estrutura e pelo fornecimento de oxigênio da Maternidade, alertou sobre a falta de pagamento por parte do governo estadual por oito meses, totalizando uma dívida que ultrapassa R\$ 8 milhões. A empresa é responsável pela manutenção diária na

unidade para garantir seu funcionamento, mas a falta de pagamento compromete a continuidade dos serviços, correndo o risco de reduzir atividades e de comprometer a qualidade dos serviços se a situação não for resolvida. A empresa temia um desastre humanitário, considerando a quantidade significativa de partos e de atendimentos realizados na unidade. O governo estadual alegou dificuldades econômicas do país e afirmou estar fazendo um levantamento sobre os débitos com a empresa (Rodrigues, 2023).

Nesse contexto, um Estudo Técnico Preliminar foi divulgado pela Sesau, o qual indica a intenção de executar reformas, adequações e reparos nas instalações das unidades de saúde pública estaduais urbanas e rurais, além de prédios públicos na área de atuação da Secretaria de Estado da Saúde. O documento especificou os serviços a serem realizados e estima os custos para cada categoria, abrangendo áreas como demolições, infraestrutura, hidráulica, elétrica, revestimento, esquadrias, pintura, paisagismo, veículos, mão de obra, entre outros, totalizando um investimento de R\$ 104 milhões. Empresas interessadas poderiam realizar vistorias técnicas nas instalações das unidades em que os serviços serão executados (Braga, 2023).

Mais um caso de violência obstétrica foi denunciado, relacionado a uma gestante de 41 semanas que aguarda há três dias por uma cesárea. Segundo relatos, a paciente ficou internada e já havia ido à maternidade em ocasiões anteriores, sendo orientada a retornar para casa. A situação causa apreensão, pois a gestante não apresentava sinais de parto normal, e havia preocupações com complicações devido ao adiamento. Uma amiga da gestante destacou a falta de opção além da cesárea devido à demora e ressaltou a apreensão em relação à saúde da criança. Ela mencionou que as equipes médicas na maternidade parecem aguardar que o parto ocorra naturalmente, mesmo após ultrapassar o prazo previsto. A denunciante expressou preocupações com a possibilidade de a criança nascer com complicações devido ao prolongamento da gestação e pediu atenção das autoridades para fiscalizar a situação na maternidade (BV Já, 2023).

As denúncias prosseguiram. A senhora Janice de Lima de Sousa Gil, de 22 anos, genitora dos gêmeos, Vicente Rodrigues de Lima e Valderi Filho Rodrigues de Lima, relatou que nasceram por cesariana em 16 de julho de 2023. No entanto, os dois bebês vieram a falecer posteriormente. Janice afirmou que houve uma significativa demora na realização de diálise em um dos recém-nascidos. De acordo com o relato da mãe, foi prometida a realização de diálise nos bebês, mas ela foi feita apenas em um deles, e a realização para um deles demorou muito. A mãe acredita que essa demora foi crucial para a saúde do bebê e considerou a situação como um crime. Os bebês apresentavam insuficiência respiratória aguda e hipertensão pulmonar, com um dos recém-nascidos evoluindo para insuficiência renal aguda (Peronico, 2023). Apresenta-se o relato de Janice, que descreve os

acontecimentos envolvidos na perda de seus filhos gêmeos e as conclusões que levaram às denúncias realizadas.

Um médico denunciou três casos de mortes de bebês na maternidade, possivelmente devido à negligência no procedimento de diálise, ao Ministério Público de Roraima (MPRR), ao Conselho Regional de Medicina (CRM-RR) e à Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa de Roraima (ALE-RR). O caso de Vicente de Lima foi um dos mencionados na denúncia, indicando que a criança aguardou por diálise até as 6h30 do dia seguinte ao pedido, ainda sem o procedimento realizado (Peronico, 2023).

Em julho de 2023, outro incidente grave ocorreu na estrutura provisória, onde uma recém-nascida gêmea caiu da incubadora. O genitor da criança denunciou negligência, alegando que a trava de segurança da incubadora estava aberta durante uma verificação de rotina. A bebê foi diagnosticada com uma fratura extensa no crânio, e os pais observaram outras situações preocupantes durante a estadia no hospital, incluindo a alteração da dosagem da filha sem supervisão médica (Lima, 2023).

Já em janeiro de 2024, a senhora Nathalia da Silva, na época, grávida de 31 semanas e internada na maternidade, expressou preocupação com o atendimento na unidade. Ela procurou ajuda devido ao rompimento prematuro da bolsa gestacional e relata que, após exames, o peso da bebê diminuiu de 1,2 kg para 800 gramas sem explicações claras. A gestante afirma que a orientaram a consumir proteína, mas a unidade não fornece nem permite a entrada de alimentos de fora. A Secretaria de Saúde afirmou que a paciente recebe acompanhamento e que o peso da bebê não foi reduzido, mas Nathalia teme por negligência na maternidade e a possibilidade de acontecimentos graves. A falta de comunicação efetiva e de esclarecimentos sobre o estado da gestação agrava a angústia da paciente (G1, 2024).

Simultaneamente, outro relato surgiu, uma diarista de 33 anos denunciou negligência no parto, após o falecimento do bebê, que sofreu falta de oxigênio no cérebro e parada respiratória. A genitora, diagnosticada com diabetes gestacional e hipertensão, solicitou cesárea, mas a equipe médica optou pelo parto normal. O recém-nascido precisou de massagem cardiorrespiratória e foi transferido para a UTI Neonatal, onde permaneceu até falecer em 4 de dezembro de 2023. A parturiente desenvolveu problemas de saúde após o parto e registrou uma denúncia na ouvidoria, mas não obteve resposta. A Sesau alegou seguir protocolos de saúde e que a diabetes e hipertensão gestacional não indicam automaticamente cesariana. A Polícia Civil investiga o caso por omissão de socorro (G1, 2023).

Por fim, as notícias mostram dados agravantes quanto à mortalidade infantil. De acordo com dados da Secretaria de Saúde de Roraima (Sesau), entre 2022 e 2023, 273 bebês morreram na Maternidade Nossa Senhora de Nazareth, em Boa Vista, que opera em uma estrutura improvisada por lonas. A situação atingiu

seu pior patamar em 2023, com 171 óbitos, um aumento de quase 70% em relação a 2022, que registrou 102 mortes. O governo estadual atribui as mortes à falta de pré-natal e à crise migratória, enquanto destaca a atuação dos Comitês de Ética e Mortalidade para analisar as causas dos óbitos e tomar providências diante de possíveis equívocos nos procedimentos (Roraima em tempo, 2024).

Os relatos de incidentes graves na maternidade expõem uma série alarmante de problemas e alegações de negligência. As denúncias, que vão desde a falta de prontidão para procedimentos médicos essenciais até incidentes sérios durante o cuidado neonatal, levantam preocupações substanciais sobre a qualidade e a segurança dos serviços oferecidos na unidade de saúde. A falta de comunicação transparente e de esclarecimentos adequados aos pacientes agrava ainda mais a angústia e a incerteza enfrentadas por aqueles que buscam cuidados na maternidade.

Em consonância com as observações do Ministério Público Estadual, o Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE), também teve posicionamentos a respeito da maternidade, determinando uma inspeção no contrato de aluguel da estrutura provisória, em resposta a denúncias. A decisão também abrange a inspeção na reforma do prédio da maternidade no bairro São Francisco, que já se estende por três anos. A ação foi motivada por denúncias relacionadas à unidade, que está sob a responsabilidade da Secretaria de Saúde (Sesau). O planejamento das ações está programado para ocorrer de 1º a 19 de abril de 2024, enquanto a inspeção será realizada nos dias 22, 24, 29 de abril até 7 de junho de 2024, conduzida por três auditores do Controle Externo (Roraima em Tempo, 2024).

Portanto, o cenário descrito neste estudo revela uma série de desafios enfrentados pelo Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth em Boa Vista, Roraima. A estrutura provisória, conhecida como Maternidade de Lonas/Tendas, operando desde 2021, enfrentou graves problemas, incluindo mortes neonatais, precariedade nas instalações, falta de materiais essenciais, alagamentos e denúncias de violência obstétrica.

A maternidade, em reforma desde 2021, é incapaz de oferecer um ambiente adequado e seguro para o atendimento de gestantes e recém-nascidos. A crise se intensificou com a falta de pré-natal, a crise migratória e as condições inadequadas da estrutura temporária. A ausência de medicamentos essenciais, os alagamentos após chuvas, a falta de pagamento à empresa responsável pelos serviços e a negligência em casos de partos e atendimentos emergenciais destacam uma série de falhas sistêmicas.

As denúncias de violência obstétrica, negligência em procedimentos, queda de bebês de incubadoras, além das mortes neonatais indicam uma grave violação dos direitos das gestantes e mães, bem como a falta de cuidados apropriados aos recém-nascidos. A sobrecarga de serviços, a falta de pessoal qualificado e as

condições adversas nas instalações provisórias contribuíram para a deterioração da qualidade do atendimento.

Logo, a persistência dos problemas ao longo do tempo e a demora na resolução dos impasses demonstram a complexidade da situação. É crucial ressaltar que a crise no atendimento obstétrico não apenas compromete a saúde das gestantes e dos recém-nascidos, mas também expõe falhas estruturais e de gestão no sistema de saúde pública de Roraima. O aumento expressivo na mortalidade infantil, aliado às denúncias de violência e negligência, demanda ações urgentes para reverter esse quadro.

1.1.1 Mulheres migrantes venezuelanas, mães, gestantes e/ou parturientes

Outro aspecto, a maternidade teve um notável aumento nos partos de mulheres venezuelanas migrantes. Com uma média de sete partos diários de venezuelanas registradas de janeiro a julho de 2019, o hospital contabilizava aproximadamente 1,6 mil nascimentos de filhos de mães vindas da Venezuela. Esse aumento representou cerca de 30% dos atendimentos a gestantes, e dos 47 bebês na UTI, 34% eram filhos de venezuelanas. Esses números ressaltam o impacto significativo do fluxo migratório venezuelano sobre os serviços públicos em Roraima (G1, 2019).

A migração venezuelana trouxe mudanças significativas para a capital de Roraima, especialmente em termos sociais e de saúde pública. Mulheres gestantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica são as mais afetadas pela falta de acesso a uma assistência de saúde adequada, o que pode ter impactos negativos na saúde tanto da mãe quanto do recém-nascido. Além disso, as barreiras linguísticas e culturais dificultam ainda mais o acesso das migrantes à informação sobre cuidados pré-natais e durante o parto (Silva, et al., 2023, p. 8).

Um estudo quantitativo realizado em 2019, no primeiro momento, apresenta depoimentos dos usuários do SUS que abordam principalmente os desafios crescentes enfrentados na prestação de serviços assistenciais devido à imigração venezuelana. Os relatos destacam a intensificação da rotina, sobrecarregando as equipes de saúde e afetando a qualidade do atendimento, especialmente devido ao aumento expressivo de cesarianas e à superlotação constante na maternidade. Além disso, já havia preocupações relacionadas à infraestrutura inadequada, como a insuficiência de leitos na UTI neonatal e a falta de recursos nos laboratórios e no centro cirúrgico, contribuindo para um alto índice de infecções (Arruda-Barbosa, 2019, p. 7). Os participantes também apontam para a falta de investimentos proporcionais ao aumento da demanda, resultando em sobrecarga de trabalho para os profissionais de saúde, escassez de medicamentos e materiais, e uma infraestrutura inadequada para lidar com o fluxo migratório crescente. As críticas esten-

dem-se à falta de preparo e de planejamento adequado por parte das autoridades locais e do sistema de saúde para enfrentar esse desafio complexo (Arruda-Barbosa, 2019, p. 9).

Em resposta aos desafios da imigração, o governo investiu em um plano integrado que inclui aporte financeiro, produção de materiais educativos bilíngues, monitoramento epidemiológico e capacitação de profissionais de saúde. No entanto, os participantes da pesquisa alertaram para a grave situação de vulnerabilidade social enfrentada pelos imigrantes, que impacta negativamente os serviços prestados na maternidade. A falta de cobertura e de adesão adequadas ao pré-natal entre as mulheres imigrantes venezuelanas em Roraima é outra preocupação levantada, evidenciando a necessidade de medidas adicionais para garantir o acesso a cuidados pré-natais adequados (Arruda-Barbosa, 2019, p. 10).

E, ainda, a falta de investimentos em infraestrutura de saúde agrava os problemas existentes, contribuindo para a superlotação, a escassez de recursos e a falta de leitos disponíveis. Por fim, o estudo destaca que a intensa imigração de venezuelanos para Roraima não é a única causa dos problemas de saúde enfrentados pelo Estado, mas sim uma questão que exacerbou problemas estruturais preexistentes, como a falta de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) pediátrica e a desigualdade na distribuição de recursos de saúde no país. Também há relatos dos profissionais de saúde sobre desafios decorrentes das diferenças culturais e comportamentais, como a barreira do idioma, falta de compreensão dos protocolos de atendimento e divergências em práticas de saúde, como a preferência por cesarianas e a falta de adesão ao acompanhamento pré-natal (Arruda-Barbosa, 2019, p. 11).

Nesse diapasão, as unidades de saúde que mais recebem migrantes em busca de assistência pré-natal estão concentradas nos arredores dos abrigos da Operação Acolhida, que foram designados para atender a esse público. Os registros de atendimentos de gestantes originárias do município de Pacaraima podem estar relacionados à sua proximidade com a Venezuela, facilitando o deslocamento dessas mulheres para dar continuidade à gestação e ao parto em solo brasileiro. A análise da faixa etária das participantes revela uma predominância entre 20 e 39 anos, refletindo a idade ativa no mercado de trabalho. Contrariamente aos dados anteriores, a maioria das mulheres entrevistadas declarou estar em união estável. A ocupação mais comum foi o desemprego, seguido pelas donas de casa, evidenciando a precariedade ocupacional enfrentada por essa população (Silva, et al., 2023, p. 10).

Outro estudo quantitativo realizado em Roraima trouxe dados importantes para compreensão da migração no contexto da maternidade, o qual descreve as condições de nascimento; observou-se que todos os recém-nascidos nasceram na unidade de saúde de referência do município de Boa Vista, em Roraima. A idade gestacional variou entre 33 e 42 semanas, com uma média de 38,18 semanas.

A via de parto mais comum foi a normal/natural, representando 80% dos casos, seguida pela cesariana com 15,4% das ocorrências e o parto a fórceps em 4,6% dos casos. Importante destacar que, embora a cobertura vacinal tenha sido relativamente alta para algumas vacinas, a realização dos testes de triagem neonatal não atingiu o ideal, o que pode ser atribuído a diversos fatores, incluindo a disponibilidade dos serviços e o conhecimento das mães sobre a importância desses testes (Sousa, et al., 2021, p. 8).

As conclusões do estudo realizado por Sousa (et al., 2021, p.10) revelam uma compreensão mais profunda das condições de saúde das crianças migrantes venezuelanas em abrigos temporários em Boa Vista/RR. Ao examinar essas condições, uma variedade de fatores que contribuem para vulnerabilidades na saúde infantil, como, por exemplo, preocupações relacionadas à higiene íntima, cuidados dermatológicos básicos e exposição solar adequada, destacando também os desafios econômicos enfrentados pelas mães dessas crianças. O estudo reforça a importância do acompanhamento regular de puericultura, conforme recomendado pelo Ministério da Saúde, que sugere pelo menos seis consultas de rotina durante o primeiro ano de vida da criança.

Uma ênfase especial é dada à sensibilidade necessária por parte dos profissionais de saúde da atenção básica para reconhecer e abordar as dificuldades específicas enfrentadas pelas mães migrantes. Isso destaca a importância de fornecer não apenas cuidados médicos, mas também apoio emocional e educacional durante o período crítico da gestação e da primeira infância. Além disso, o estudo propõe medidas concretas para a implementação de programas de acompanhamento da saúde infantil desde a gestação, seja nos abrigos ou em parceria com unidades de saúde locais. Essas questões visam melhorar a qualidade de vida das crianças migrantes e promover a continuidade da educação em saúde para essa população vulnerável (Sousa, et al., 2021, p. 11).

Sendo assim, a vulnerabilidade no acesso aos serviços de saúde é evidenciada pela baixa frequência de consultas pré-natais, com apenas 20% das entrevistadas não realizando nenhum pré-natal, e a maioria realizando um número insuficiente de consultas. A predominância de enfermeiros na realização do pré-natal destaca a importância desses profissionais na oferta de cuidados às gestantes migrantes (Silva, et al., 2023, p. 11).

A falta de adesão à suplementação de ferro e as altas incidências de infecções do trato urinário durante a gestação são preocupantes e destacam a necessidade de uma atenção pré-natal mais eficaz para prevenir complicações durante a gravidez. A atenção durante o período de nascimento é, em sua maioria, conduzida por enfermeiros, enfatizando sua importância na assistência obstétrica. No período puerperal, as orientações sobre amamentação são fundamentais, mas também é importante abordar as mudanças corporais e identificar possíveis complicações. O aleitamento materno não apenas beneficia a saúde do bebê, mas também é

acessível financeiramente para as migrantes venezuelanas (Silva, et al., 2023, p. 11).

Destaca-se a crescente feminização dos fluxos migratórios a partir da segunda metade do século XX e, especialmente, dos anos 1990; essa mudança impulsionou uma nova abordagem das dinâmicas migratórias sob a perspectiva de gênero, evidenciando desafios anteriormente negligenciados. Historicamente, as análises sobre migração estiveram desvinculadas das questões de gênero, concentrando-se predominantemente na percepção da migração masculina. Como resultado, a compreensão da migração feminina, incluindo suas motivações e características, foi negligenciada. A mulher era frequentemente concebida como dependente do homem, o que limitava a compreensão das complexidades da migração feminina (Peçanha, et al., 2018, p. 92).

A incorporação da perspectiva de gênero nas análises migratórias permitiu evidenciar as interseções entre as diversas formas de discriminação enfrentadas pelas mulheres migrantes, sejam elas de gênero, étnicas, raciais, nacionais ou relacionadas à exploração laboral. Essa interseccionalidade coloca essas mulheres em situações de vulnerabilidade particular. Violências de diversas naturezas, como sexual, cultural e social, são frequentemente enfrentadas por mulheres migrantes, ampliando sua vulnerabilidade e dificultando sua integração na sociedade de destino (Peçanha, et al., 2018, p. 94).

Foi significativo o aumento do fluxo de mulheres venezuelanas em Roraima; destaca-se a necessidade urgente de políticas públicas sensíveis ao gênero e interseccionais para abordar os desafios específicos enfrentados por essas mulheres migrantes. Barreiras linguísticas, xenofobia, falta de acesso a serviços básicos e dificuldades de integração são apenas algumas das questões enfrentadas por essas mulheres, exigindo respostas abrangentes e inclusivas por parte das autoridades locais e nacionais. O feminismo interseccional é fundamental para entender as experiências diversas das mulheres migrantes e garantir que as políticas públicas sejam eficazes e inclusivas. Reconhecer e abordar as interseções de diferentes formas de opressão, além de considerar as necessidades específicas de grupos marginalizados dentro da população migrante, é essencial para promover a igualdade de gênero e proteger os direitos humanos das mulheres migrantes em Roraima.

1.1.2 Mulheres negras, mães, gestantes e/ou parturientes

A violência obstétrica é uma questão que vai além da vivência individual, refletindo profundas desigualdades estruturais de gênero e de raça, especialmente no contexto do sistema de saúde brasileiro. Essas características se revelam como um reflexo da precariedade nos serviços de assistência à saúde, com impacto ainda mais significativo para as mulheres negras, que enfrentam múltiplos desafios no acesso a uma maternidade digna.

A violência obstétrica configura-se como uma aparência que transcende a dimensão individual, manifestando-se como reflexo de estruturas sociais marcadas por desigualdades de gênero e de raça. Tal violência não apenas mostra a precariedade da assistência prestada às mulheres no sistema de saúde brasileiro, em especial às mulheres negras, como também expõe as situações reprodutivas historicamente construídas, as quais delimitam quem tem acesso pleno à maternidade e em que condições isso ocorre (Curri, et al., 2020).

Dados divulgados pelo Ministério da Saúde em 2022 revelam que a Razão de Mortalidade Materna (RMM) entre mulheres pretas foi de 100,38 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos, mais que o dobro do registrado entre mulheres brancas (46, 56) é significativamente maior que o índice entre pardas (50,36). Essa disparidade coloca em evidência a insuficiência das estratégias atuais para mitigar os efeitos do racismo estrutural na saúde pública. Além disso, a meta brasileira nas Nações Unidas de reduzir a RMM para 30 óbitos por 100 mil nascidos vivos até 2030 contrasta com o cenário atual, em que o acesso desigual ao pré-natal e a assistência obstétrica ainda configura barreiras significativas (Fiocruz, 2023).

O racismo estrutural é um conceito que descreve as formas de discriminação racial que estão profundamente enraizadas nas estruturas sociais, políticas e econômicas de uma sociedade. Esse tipo de racismo não se limita a atos isolados de preconceito, mas está presente em sistemas e instituições, influenciando as oportunidades, os direitos e as vivências das pessoas racializadas de forma contínua. No contexto da maternidade e do parto, o racismo estrutural pode ser observado na desigualdade no acesso a cuidados de saúde de qualidade, na maior taxa de mortalidade materna e neonatal entre mulheres negras, e na forma como as mulheres negras são tratadas durante o parto, frequentemente desconsideradas em suas demandas e necessidades (Hooks, 2019).

Estudos recentes, como a Pesquisa Nascer no Brasil II, demonstram a extensão das desigualdades raciais no sistema de saúde, especialmente no contexto materno-infantil. Durante a pandemia de Covid-19, por exemplo, o RMM entre mulheres negras alcançou 194,8 óbitos em 2021, contra 121 entre brancas. Esse cenário não se restringe a períodos de crise, mas é refletido também na série histórica, como em 2016, quando o RMM para mulheres pretas foi de 119,4, enquanto para brancas ficou em 52,9. Além disso, complicações graves como síndromes hipertensivas, hipertensão arterial e pré-eclâmpsia afetam com mais frequência mulheres pretas e pardas, consolidando um padrão de morbidade que reflete o acesso desigual a cuidados básicos e especializados (Fiocruz, 2023).

Nesse sentido, a violência obstétrica deve ser comprovada sob uma perspectiva interseccional, considerando os múltiplos sistemas de subordinação que estruturam as experiências das mulheres. A abordagem de saúde pública precisa incorporar os princípios universais dos direitos humanos, sexuais e reprodutivos, rejeitando a homogeneização das experiências femininas e reiterando a pluralidade

de vivências das mulheres brasileiras. Implica incorporar as desigualdades sociais como eixos centrais das políticas de saúde, promovendo práticas que garantem os direitos humanos e enfrentando as negligências históricas que colocam as mulheres negras em posição de mais vulnerabilidade (Curri, *et al.*, 2020).

Apesar dos esforços realizados para obter informações específicas sobre mulheres negras, mães, gestantes e/ou parturientes no estado de Roraima, não foram encontrados dados recentes e detalhados em sites de pesquisas acadêmicas ou em bancos de dados oficiais. Essa ausência de informações aponta para uma lacuna significativa na produção de estatísticas e de estudos que contemplem as especificidades dessa população, fundamental para a formulação de políticas públicas inclusivas e efetivas.

Os dados disponíveis sobre fecundidade e a quantidade de mulheres autodeclaradas negras, pardas ou pretas no estado são provenientes do Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 2010, o que evidencia o caráter defasado dessas informações. Essa defasagem compromete a compreensão atualizada da realidade vívida dessas mulheres e dificulta a análise de questões como acesso à saúde, vulnerabilidades socioeconômicas e condições de maternidade e parto.

Dessa forma, a ausência de dados atualizados reforça a necessidade urgente de pesquisas e de levantamentos específicos, que possam subsidiar o desenvolvimento de ações mais direcionadas e justas, especialmente no contexto de um estado com características sociodemográficas singulares como Roraima.

Em resumo, as disparidades no atendimento à saúde das mulheres negras, especialmente no contexto da maternidade e do parto, bloqueiam a atenção imediata. As altas taxas de mortalidade materna e as complicações mais recorrentes entre mulheres negras e pardas demonstram a continuidade das desigualdades no sistema de saúde, evidenciando a necessidade de práticas mais inclusivas e equitativas. A carência de dados atualizados sobre essa população, especialmente em contextos específicos como o estado de Roraima, reforça a urgência de se realizarem levantamentos mais precisos, essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas que promovam a justiça reprodutiva e assegurem os direitos à saúde de todas as pessoas mulheres, independentemente de sua raça ou condição social.

1.1.3 Mulheres indígenas, mães, gestantes e/ou parturientes

O estado de Roraima é marcado pelo indigenismo, o Norte do país possui 54% das áreas indígenas demarcadas, o estado de Roraima possuindo 97,3 mil habitantes indígenas, considerado o Estado com maior proporção de indígenas em seu total de habitantes, com trinta e três áreas indígenas demarcadas, somando onze etnias, sendo elas: Makuxí, Wapixana, Jaricuna, Taulipáng, Ingarikó, Waimiri Atroari, Mawayána, Yanomámi, Wai-Wai, Karafawyana e Katuena (Funai, 2024).

Devido a essa peculiaridade local, o Estado torna-se um epicentro para questões sociais. Logo, a maternidade é necessariamente um ponto de análise para esse estudo sob a vertente do etnocentrismo. Nesse diapasão, o garimpo ilegal coloca em risco milhares de indígenas Mundurukus, Kayapós e Yanomamis, e isso impacta diretamente no modo de nascer das pessoas indígenas, a séria situação enfrentada pelas comunidades indígenas na Amazônia devido à contaminação por mercúrio causada pelo garimpo ilegal (Amâncio, 2023).

Durante a gravidez, as mulheres enfrentam riscos significativos devido à contaminação por mercúrio no sangue. A falta de acompanhamento médico adequado coloca tanto elas quanto seus fetos em perigo, uma vez que também podem ser contaminados. Em áreas como o Tapajós, no Pará, onde o acesso aos cuidados de saúde é limitado, as mulheres enfrentam desafios adicionais para obter o acompanhamento necessário, muitas vezes dependendo do transporte fluvial e enfrentando dificuldades financeiras para pagar as consultas médicas. Essa situação destaca a urgência de garantir serviços de saúde acessíveis e especializados para mulheres grávidas em comunidades afetadas pela contaminação por mercúrio (Amâncio, 2023).

O conhecimento de que está com níveis elevados de mercúrio durante a gravidez é extremamente estressante para uma mulher, pois ela teme pelos possíveis problemas de saúde que seu filho possa enfrentar. Esse estresse persiste durante o período de amamentação, alerta Erik Jennings, médico da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), destacando que essa situação vai além da saúde individual, representando uma injustiça social significativa. O médico Paulo Basta acrescenta que é impossível evitar a contaminação do feto durante a gravidez, uma vez que o organismo leva um longo período para excretar o mercúrio, sendo especialmente crítico durante os primeiros quatro meses da gestação, quando ocorre a formação do tubo neural (Amâncio, 2023).

Outro estudo referente à baixa estatura das mulheres yanomami era preocupante, isso porque a saúde materna durante a gravidez desempenha um papel fundamental no desenvolvimento fetal, influenciando o peso ao nascer, o crescimento e o desenvolvimento da criança. Estudos mostram que a baixa estatura materna pode estar associada a complicações na gravidez e ao nascimento de bebês com baixo peso. Além disso, a desnutrição materna pode levar a problemas de crescimento e de desenvolvimento na criança, tanto durante a gestação quanto após o nascimento. É sabido que as desigualdades sociais têm um impacto significativo na nutrição e na saúde das crianças em países de baixa e média renda, resultando em altas taxas de mortalidade e desnutrição, muitas vezes devido à oferta irregular e à baixa qualidade dos serviços de saúde. Apesar das limitações dos estudos transversais na avaliação de riscos, a associação identificada entre a baixa estatura infantil e a baixa estatura materna parece ser robusta, pois a exposição (altura materna) já estava estabelecida antes da gestação e do nascimento da criança, minimizan-

do viés de causalidade reversa. Esses argumentos refletem a realidade enfrentada não apenas pelos Yanomami, mas também por outros povos indígenas no Brasil (Orellana, *et al.*, 2019, p. 5-8).

O estudo de Orellana (*et al.*, 2019, p. 9) ainda conclui que é necessário um estudo contendo mais amostras para serem abordados estudos epidemiológicos relacionados à saúde dos Yanomami, destacando a influência da desigualdade no acesso aos serviços de saúde sobre as condições de saúde nas aldeias. Um estudo específico investigou a prevalência de malária, anemia e diarreia, observando mais índices em comunidades com visitas intermitentes em comparação com aquelas visitadas regularmente. Além disso, foi identificada uma dupla carga de déficits nutricionais em diferentes áreas da Terra Indígena Yanomami, associada à atividade ilegal de garimpo de ouro.

É discutido um estudo com indígenas Xavante, evidenciando que o padrão de crescimento das crianças, especialmente após os seis meses de vida, tende a ser constantemente abaixo da mediana de referência devido a condições precárias de saneamento, insegurança alimentar e ambiental. A desnutrição e as iniquidades sociais são apontadas como fatores que afetam a nutrição e a saúde das crianças em países de baixa e média renda, incluindo os povos indígenas no Brasil (Orellana, *et al.*, 2019, p. 7).

Destaca-se a importância da ampliação do tamanho da amostra e da inclusão de outras variáveis, como comorbidades, aleitamento materno e hábitos alimentares, para aprofundar a compreensão da situação nutricional das crianças indígenas, especialmente dos Yanomami. Essa abordagem permitiria não só fortalecer as análises estatísticas, mas também orientar intervenções e políticas de saúde mais eficazes para atender às necessidades específicas dessas populações (Orellana, *et al.*, 2019, p. 8).

Do mesmo modo, outra pesquisa interessante sobre a violência obstétrica relacionando as mulheres indígenas foi realizada por Correa e Torres (2021), nesse estudo é discutido o impacto do processo civilizatório de medicalização do parto nos povos indígenas, destacando a perda de autonomia das mulheres e a imposição de rotinas rígidas no parto hospitalar. Esse processo é descrito como antagônico ao parto assistido por parteiras tradicionais, dificultando a vivência cultural das mulheres indígenas. A necessidade de estudos e de diagnósticos sobre as necessidades específicas das mulheres indígenas no contexto da atenção hospitalar ao parto e nascimento, bem como sobre as expressões da violência obstétrica nesse contexto, é ressaltada como urgente.

No caso de Boa Vista, um questionário realizado com três indígenas de comunidades diferentes, verificou-se que as meninas/mulheres das comunidades têm filhos muito cedo, entre 13 e 16 anos, destacando que muitas meninas engravidam muito cedo, algumas já aos 13 anos, e chegam aos 16 anos com vários filhos sem a presença do pai, às vezes frutos de abuso sexual. Isso acarreta situações em que

as crianças são abandonadas ou deixadas para serem criadas pelos avós (Santos; 2015). Dessa forma, antes do nascer e da gestação há uma série de situações que devem ser levadas em conta quanto ao trato com mulheres gestantes indígenas. No mesmo sentido, mais recentemente, o Ministério Público Federal em Roraima está investigando a denúncia de que 30 meninas yanomamis estariam grávidas após serem estupradas por garimpeiros que invadiram a terra indígena. As autoridades competentes estão apurando os casos para identificar possíveis violências sofridas pelas adolescentes (Bronze, 2023).

Algumas das principais preocupações levantadas incluem a falta de acesso adequado às unidades básicas de saúde, à escassez de informações em linguagens acessíveis, à falta de tempo e sensibilidade por parte dos profissionais de saúde durante as consultas pré-natais, e à padronização das consultas que não atendem às necessidades específicas de cada mulher (Oliveira; Borges, 2024).

Posso afirmar que as principais vítimas no estado de Roraima são as mulheres indígenas, migrantes, do campo, pardas e negra e geralmente de causas evitáveis, como por exemplo, falta de acompanhamento pré-natal adequado, demora no atendimento na remoção para cidade (no caso das mulheres indígenas e do campo), além da falta de leitos e demora no atendimento na única maternidade de referência do Estado de Roraima em casos de alta complexidade, pontua Vasconcelos (Oliveira; Borges, 2024).

A resistência ou a recusa de certos procedimentos, como exames repetitivos de toque e uso de medicamentos para indução do parto, por parte das mulheres indígenas, é mencionada, assim como a proibição de acompanhantes do sexo masculino durante o parto, em desacordo com a legislação vigente. Há um agravante na violência sofrida em mulheres indígenas, no Hospital Materno Infantil, isso se dá principalmente ao fato de muitas não terem acesso a uma Unidade Básica de Saúde (UBS), sendo dependentes de equipes médicas itinerárias; outro fator que implica a realização adequada do pré-natal é também a escassez de informações nas linguagens dessas gestantes. De acordo com elas, médicos e enfermeiras, em muitos casos, demonstraram certa irritação quando eram questionados com muitas perguntas pela gestante. Geralmente os esclarecimentos de dúvidas não ocorriam devido ao pouco tempo de escuta e por explicações e recomendações realizadas em uma linguagem altamente técnica do campo da saúde. Também se queixavam da padronização das consultas que não esclarecem sobre os cuidados e os procedimentos (Oliveira; Borges, 2024).

Na maternidade da capital de Roraima, é possível observar um alinhamento do atendimento hospitalar para com gestantes indígenas. Em 2016, fora realizado estudo por Karina Brasil Wanderley, que descreveu a organização estrutural e de atividades do hospital materno, com ênfase no conhecimento das práticas médicas relacionadas a mulheres indígenas. Consolidou entendimento de que segundo os

profissionais as maiores dificuldades no trato com gestantes e parturientes indígenas seria a barreira linguística, aspectos culturais, acolhimento e resistência ao tratamento. Já quanto às reclamações de pessoas indígenas foram em sua maioria sobre práticas tradicionais, relação entre parente em contexto intercultural e imposição a procedimentos hospitalares. A pesquisa possui uma série de relatos alarmantes de profissionais e de pessoas indígenas sobre o destrato dentro da maternidade, principalmente na distância entre os saberes das pessoas não indígenas e os saberes das pessoas indígenas (Wanderley, 2016).

Embora haja reconhecimento da importância de intérpretes, alguns profissionais transferem a responsabilidade de cuidar dos pacientes indígenas para a coordenação indígena, o que gera tensões e conflitos. Além disso, aspectos culturais e de acolhimento foram destacados como problemáticos, com uma postura etnocêntrica predominante entre os profissionais de saúde. Nesse sentido, também corrobora com o assunto a falta de compreensão do conceito de atenção diferenciada por parte de alguns profissionais, levando a resistências ao tratamento que respeite a cultura e os costumes indígenas. E, ainda, as condições estruturais do hospital, incluindo falta de pessoal e de capacitação em saúde indígena, também foram apontadas como obstáculos para atendimento integral e humanizado. Além disso, foram identificadas tanto qualidades positivas quanto negativas nas interações entre pacientes indígenas e não indígenas, com alguns pacientes não indígenas assumindo um papel mediador nas relações (Wanderley, 2016).

Uma peculiaridade do atendimento em Roraima foi a instalação de redário na Maternidade Nossa Senhora de Nazareth para atendimento das mulheres indígenas. Ao oferecer essa opção de acomodação, a maternidade demonstra seu compromisso em proporcionar um ambiente de cuidado que esteja alinhado com as preferências e com os valores das pacientes indígenas. O redário não apenas oferece um espaço de descanso mais confortável, mas também contribui para manter a conexão com as tradições culturais das pacientes durante um momento tão importante como o parto e os primeiros dias após o nascimento do bebê (Oliveira, 2020).

Além disso, a presença da Coordenação Indígena na maternidade, que atua como elo entre os pacientes indígenas, a instituição de saúde e a Casa do Índio, é fundamental para garantir um acolhimento adequado e a disponibilidade de intérpretes de língua indígena para facilitar a comunicação entre os profissionais de saúde e as pacientes. Essa abordagem humanizada e culturalmente sensível na maternidade Nossa Senhora de Nazaré não apenas promove o bem-estar das pacientes indígenas, mas também fortalece a relação de confiança entre os serviços de saúde e as comunidades indígenas, contribuindo para uma assistência mais inclusiva e eficaz (Oliveira, 2020).

De acordo com o Diário Oficial da União, o Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth, em Boa Vista, Roraima, recebeu mais de R\$ 2 milhões

anuais do Ministério da Saúde por meio do programa Incentivo para Atenção Especializada aos Povos Indígenas. A iniciativa visa melhorar os serviços de média e alta complexidade para a população indígena. O Hospital Geral de Roraima também será beneficiado com R\$ 180 mil para a mesma área (Folha BV, 2023).

A falta de acesso a serviços de saúde especializados agrava os desafios, especialmente entre mulheres e gestantes. Além disso, a crença de que mulheres indígenas são mais fortes, e isso é carregado para a maternidade indígena. É evidente a necessidade de reconstrução de órgãos governamentais e de capacitação de profissionais de saúde para lidar com essa crise. Além disso, é fundamental agir para proteger os territórios indígenas e combater o garimpo ilegal, visando mitigar os impactos devastadores desse problema na saúde e no bem-estar das comunidades afetadas.

CONCLUSÃO

O presente estudo expõe de maneira contundente a grave problemática da violência obstétrica vivenciada por mulheres em Boa Vista, Roraima, com ênfase na precariedade estrutural e funcional do Hospital e Maternidade Nossa Senhora de Nazaré. Uma análise revelou que a violência obstétrica transcende o âmbito individual, refletindo falhas estruturais, sociais e culturais que impactam diretamente os direitos fundamentais das mulheres.

Ao longo da pesquisa, foi possível identificar que a persistência das condições insalubres e inconvenientes na unidade provisória, aliada ao histórico de negligência e ao descaso no Estado, evidencia a perpetuação de uma estrutura patriarcal que negligencia as necessidades de gestantes, parturientes e neonatais. Esse contexto é agravado pela ausência de diálogo efetivo sobre o tema, pela falta de consentimento informado e pela manutenção de práticas invasivas, que desrespeitam a autonomia e a dignidade das mulheres.

Destaca-se que a Maternidade de Lonas e Tendras de Boa Vista foi desativada e restaurada pela instalação definitiva da Nova Maternidade, que entrou em funcionamento em 6 de setembro de 2024. Uma nova estrutura, com capacidade ampliada e diversos blocos especializados, representa um avanço significativo na qualidade do atendimento obstétrico e neonatal em Roraima, oferecendo melhores condições para o acolhimento de gestantes, de parturientes e de recém-nascidos.

No entanto, ainda é necessário um estudo aprofundado e a implementação de políticas específicas para a formação e à conscientização dos profissionais de saúde. Para atenuar a violência obstétrica, é essencial promover mudanças na mentalidade e nos comportamentos da equipe de saúde, priorizando o respeito e a humanização no atendimento. A educação contínua e a adoção de práticas sensíveis ao gênero e à diversidade são fundamentais para a transformação desse cenário e para garantir que a violência obstétrica seja efetivamente combatida.

Por fim, espera-se que este estudo contribua para o fortalecimento do debate acadêmico e institucional sobre a violência obstétrica, incentivando ações concretas para enfrentar essa realidade. A construção de um sistema de saúde mais inclusivo e equitativo passa pela conscientização e pelo enfrentamento das relações de poder que perpetuam a desigualdade de gênero, possibilitando a transformação do cenário atual e garantindo às mulheres o direito de viverem suas experiências maternas em um ambiente seguro e acolhedor.

REFERÊNCIAS

ARRUDA-BARBOSA, Loeste de; SALES, Alberone Ferreira Gondim; TORRES, Milena Ellen Mineiro. 2020. **Impacto da migração venezuelana na rotina de um hospital de referência em Roraima, Brasil**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/icse/a/wyyZ7pD8kjbCDWLq3X3xMLC/?lang=pt>> Acesso em: 13 jun. 2023.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. 1930-2002. Tradução Maria Helena Kuhner, - 2ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 160p. Tradução de: La domination masculine. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/16/o/BOURDIEU_Pierre_A_domina%C3%A7%C3%A3o_masculina.pdf?1332946646> Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL 61. **Roraima: Mesmo com queda em 20 anos, taxa de mortalidade infantil no estado ultrapassa a média nacional**. Brasil 61, 2022. Disponível em: <https://brasil61.com/n/roraima-mesmo-com-queda-em-20-anos-taxa-de-mortalidade-infantil-no-estado-ultrapassa-media-nacional-cmbr220057?email=gilvancostarr@gmail.com&utm_source=email_individual&utm_medium=email_individual&utm_campaign=email_individual>. Acesso em: 4 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.108, de 07 de abril de 2005**. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para garantir às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11108.htm>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde.** Área Técnica de Saúde da Mulher. Parto, aborto e puerpério: assistência humanizada à mulher/Ministério da Saúde, Secretaria de Políticas de Saúde, Área Técnica da Mulher. – Brasília: Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd04_13.pdf>. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. **Principais Questões sobre Ambientes de Atenção ao Parto. Portal de Boas Práticas em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente.** Fiocruz. SUS. IFF. 2019. Disponível em: <<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/atencao-mulher/principais-questoes-sobre-ambientes-de-atencao-ao-parto/>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. **Resolução do Conselho Federal de Enfermagem – Cofen Nº 564**, 6 de dezembro de 2017, aprovado pela Resolução Cofen nº 421, de 15 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4295458/mod_resource/content/1/Novo%20Co%CC%8Idigo%20de%20E%CC%8Itica%20%20Res%20CFEN%20N%C2%BA%200564_2017%20.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Resolução do Conselho Federal de Medicina – CFM nº 1931**, de 24 de setembro de 2009. Aprova o código de ética médica. Diário oficial da união, seção p. 80. Disponível em: <https://www.portalmedico.org.br/resolucoes/cfm/2009/1931_2009.htm>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1579954.** Recorrente: Alberto Cruz Braga. Recorrido: Irmandade Nossa Senhora das Mercês de Montes Claros. Relatora: Ministra Nancy Andrichi. Minas Gerais, Atribuição ao gabinete, 25 de agosto de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/attachments/STJ_RESP_1579954_b>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal de Federal. Agravo de instrumento nº 810354.** Agravante: ALMIR BONMANN, DIEGO MARIANTE CARDOSO E OUTRO(A/S). Agravado: ROSEMEIRE PERETTI COMIN, GERALDO JOÃO AGUSTINI. Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 15 de Dezembro de 2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/18006554>>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal de Federal. Recurso extraordinário com agravo nº 1.069.126.** Agravante: estado de Pernambuco. Agravado: Ricardo Manoel da Silva, Rinaldo Wagner Manoel da Silva. Relator: Ministro Edson Fachin. 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14301001>>. Acesso em: set. 2023.

COSTA, Elaine da Silva; OLIVEIRA, Rosemary Baima; LOPES, Graciana de Sousa. As principais causas de morte maternas entre mulheres no Brasil. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, v. 13, n. 1, p. e5826, 31 jan. 2021. Disponível em: <<https://acervo-mais.com.br/index.php/saude/article/view/5826>>. Acesso em: 4 dez. 2024.

COSTA, Mariana Vieira de Mello. LUNA, Maria José de Matos. **A Violência Obstétrica e a Dominação Masculina de Bourdieu**. Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco (PPGDH-UFPE). 2016. Disponível em: <<http://www.ufpb.br/evento/index.php/ixsidh/ixsidh/paper/viewPD-Flnterstitial/4245/1594>> Acesso em: 28 jun. 2023.

CRENSHAW, K. **Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero**. Tradução de Liane Schneider Revião de Luiza Bairos e Claudia de Lima Costa (2002). Título original: Background Paper for the Expert Meeting on Gender Related Aspects of Race Discrimination. Dossiê III Conferência Mundial contra o Racismo. Rev. Estud. Fem. Jan 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

CRENSHAW, Kimberlé. **Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero**. Tradução de Liane Schneider Revião de Luiza Bairos e Claudia de Lima Costa (2002). Título original: Background Paper for the Expert Meeting on Gender Related Aspects of Race Discrimination. Dossiê III Conferência Mundial.

DINIZ, S. G.; D'OLIVEIRA, A. F. Gender violence and reproductive health. **International Journal of Gynecology & Obstetrics**, v. 63, p. S33–S42, dez. 1998. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1016/S0020-7292%2898%2900182-9>> Acesso em: 27 jun. 2023.

DINIZ, Simone G.; CHACHAM, Alessandra S. **O “corte por cima” e o “corte por baixo”: o abuso de cesáreas e episiotomias em São Paulo**. 2006. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1044924/mod_resource/content/1/O%20%E2%80%9Ccorte%20por%20cima%E2%80%9D%20e%20o%20%E2%80%9Ccorte%20por%20baixo%E2%80%9D.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2024.

FIOCRUZ. **Fundação Oswaldo Cruz. Direito à Saúde. Publicação Pense Sus**. Disponível em: <<https://pensesus.fiocruz.br/direito-a-saude>> Acesso em: 27 jun. 2023.

FOLHABV. **Denúncia aponta esquema de fraudes em escala de plantões na maternidade**. 2024. Disponível em: <<https://www.folhabv.com.br/saude-e-bem-estar/denuncia-aponta-esquema-de-fraudes-em-escala-de-plantoes-na-maternidade/>>. Acesso em: 3 out. 2024.

FOUCAULT, M. (1979). **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro, RJ: Graal.

Foucault, M. (1984). **História da sexualidade (Vol. II: O uso dos prazeres)**. Rio de Janeiro, RJ: Graal.

FUNAI, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/Institucional>>. Acesso em: 20 out. 2024.

GI. **Número de mortes de bebês na maior maternidade de RR em pouco mais de um mês é maior que todo ano de 2022**. Globo.com. Roraima. Rede Amazônica. 14/02/2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2023/02/14/numero-de-mortes-de-bebes-na-maior-maternidade-de-rr-em-pouco-mais-de-um-mes-e-maior-que-todo-ano-de-2022.ghtml>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

HOOKS, Bell. **Anseios: raça, gênero e políticas culturais**. Tradução Jamille Pinheiro. Título original: Yearning: Race, Gender and Cultural Politics. São Paulo: Elefante, 1952-2019. 448 p. [1952-2019]. ISBN 978-85-93115-48-6.

LIMA, Adriele. **Gestantes e acompanhantes denunciam superlotação e falta de estrutura na maternidade**. Folha BV. 2024. Disponível em: <<https://www.folhabv.com.br/cotidiano/gestantes-e-acompanhantes-denunciam-superlotacao-e-falta-de-estrutura-na-maternidade/>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

LIMA, Kelly Diogo de. **Raça e violência obstétrica no Brasil**. Recife: [s. n.], 2016. 25 p.: il. Monografia (Residência Multiprofissional em Saúde Coletiva) Departamento de Saúde Coletiva, Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/18547>>. Acesso em: 5 ago. 2023.

LIMA, Lara Cecília Xavier. **A invisibilidade da violência obstétrica no Brasil: análise no âmbito da saúde, social e jurisprudencial**. Monografia, Bacharel em Direito, Universidade Federal de Roraima. Boa Vista. 75. 2019.

LIMA, Ricardo Alves de. **Um olhar do direito penal à violência obstétrica**. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/74382/um-olhar-do-direito-penal-aviolen-cia-obstetrica>. Acesso em: 18 ago. 2023.

OLIVEIRA, Eliane Sutil de. **Responsabilidade civil, criminal e ética decorrentes da violência obstétrica**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 06 jun. 2019, 04:30. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53009/responsabilidade-civil-criminal-e-etica-decorrentes-da-violencia-obstetrica>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

OLIVEIRA, Elizângela Crescêncio de; BARBOSA, Simone de Meira; MELO, Sueli Essado Pereira. A importância do acompanhamento pré-natal realizado por enfermeiros. **Revista Científica FacMais**, v.7, n.3, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta de Direitos das Mulheres na Saúde Sexual e Reprodutiva**. Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994. Disponível em: <https://www.unfpa.org/publications/cairo-programme-action>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. 1979. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma de Ação de Pequim**. 1995. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de Istambul: diretrizes sobre a investigação e documentação de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes**. 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/pt/protocol-istanbul>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. 1999. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/text.htm>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará**. 1994. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/mesecvi/docs/ConvencaoBelemPara.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde** Genebra: Departamento de Saúde Reprodutiva e Pesquisa/OMS. 2014. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_por.pdf Acesso em: 26 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Prevenção e eliminação de abusos, desrespeito e maus-tratos durante o parto em instituições de saúde** Genebra: Departamento de Saúde Reprodutiva e Pesquisa/OMS. 2014. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/134588/WHO_RHR_14.23_por.pdf Acesso em: 26 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Declaração de Direitos Sexuais e Reprodutivos**. 2000. Disponível em: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/sexual_health/rights_declaration/en/>. Acesso em: 6 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Resolução WHA67.9: saúde materna e neonatal e prevenção de violência obstétrica**. Assembleia Mundial da Saúde, 2014. Disponível em: <<https://www.who.int/health-topics/maternal-health#tab=tab1>>. Acesso em: 6 dez. 2024.

PALHARINI, Luciana Aparecida. **Autonomia para quem? O discurso médico hegemônico sobre a violência obstétrica no Brasil**. Universidade de Campinas, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/xpCQkdXRdcQsZZST5bC-99Q/?lang=pt>> Acesso em: 23 jun. 2023.

PÉREZ, D'GREGORIO, Rogelio. 2010. **Obstetric violence: A new legal term introduced in Venezuela**. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, v. 111, n. 3, p. 201–202, 1 dez. 2010. ISSN 0020-7292 2010. International Federation of Gynecology and Obstetrics. Published by Elsevier Ireland Ltd. All rights reserved. doi:10.1016/j.ijgo.2010.09.002. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0020729210004261>> Último acesso em: 13 maio 2023.

RODRIGUES, Priscilla Cardoso. MENEZES, Andreza Gabrielli Silveira. Aprendendo a reescrever decisões judiciais em perspectivas feministas: uma experiência pedagógica transformadora e emancipatória na Amazônia brasileira. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol.14, N.04, 2023, p.2637-2663. 2023. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/79121/48050>>. Acesso em: 4 dez. 2024.

RORAIMA EM TEMPO. **Jovem com 42 semanas de gravidez espera por três dias para conseguir fazer cesariana na Maternidade de Boa Vista e relata sofrimento**. 2024. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com.br/saude/jovem-com-42-semanas-de-gravidez-espera-por-tres-dias-para-conseguir-fazer-cesariana-na-maternidade-de-boavista-e-relata-sofrimento/>>. Acesso em: 15 jun. 2024.

RORAIMA EM TEMPO. (2021, 28 de abril). **Contratos da Maternidade de Lona de Denarium já somam R\$ 24 milhões**. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com.br/saude/contratos-da-maternidade-de-lona-de-denarium-ja-somam-r-24-milhoes/>> Acesso em: 13 jun. 2023.

RORAIMA EM TEMPO. (2021, 5 de maio). **Depois da campanha, governo parou de pagar aluguel da Maternidade de Lona**. Disponível em: <<https://roraimaemtempo.com.br/roraima-alerta/depois-da-campanha-governo-parou-de-pagar-aluguel-da-maternidade-de-lona/>> Acesso em: 13 jun. 2023.

RORAIMA. **Assegura o direito ao parto humanizado nos estabelecimentos públicos de saúde do estado e dá outras providências.** Lei nº 1.378 de 4 de fevereiro de 2020. Diário Oficial do Estado de Roraima. Disponível em: < https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/leisOrdinarias/2020/lei_1378_2020.pdf > Acesso em: 25 jun. 2023.

RORAIMA. **Assegura o direito ao parto humanizado nos estabelecimentos públicos de saúde do estado e dá outras providências.** Lei nº 1.378 de 4 de fevereiro de 2020. Diário Oficial do Estado de Roraima. Disponível em: < https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/leisOrdinarias/2020/lei_1378_2020.pdf > Acesso em: 25 jun. 2023.

SANTOS, M. G. **A violência obstétrica sob o olhar dos profissionais de saúde.** [Dissertação]. Goiânia: Universidade Federal de Goiás. 2017. Disponível em: <Available from: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/7601/5/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20-%20Mayara%20Guimara%CC%83es%20Santos%20-%202017.pdf> > . Acesso em: 3 dez. 2024.

SCOTT, Joan. **Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação & Realidade**, [S. l.], v. 20, n. 2, 2017. Disponível em: < <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/71721> > . Acesso em: 23 jun. 2023.

SEGARRA, Marta. CARABÍ, Àngels. **Nuevas Masculinidades. Construyendo nuevas masculinidades: Una introducción. Icaria, mujeres y culturas.** Barcelona, 2000.

SESAU. Secretaria de Saúde do Estado de Roraima. **Contratos Vigentes / Encerrados.** 2023 Disponível em: < [https://vpsw0937.publiccloud.com.br/\(S\(310yewzq-goxylfrtpvc1i4g\)\)/defaultw.aspx](https://vpsw0937.publiccloud.com.br/(S(310yewzq-goxylfrtpvc1i4g))/defaultw.aspx) > . Acesso em: 2 jul. 2023.

SILVA, Vitória Régia Albuquerque da; LANA, Vitória Cruz; SANTOS, Brunna Caroline Brígida dos; TRIANI, Rayssa Leite Dutra; BARRETO, Tarcia Millene de Almeida Costa; BARRETO, Fabricio. 2023. **Assistência pré-natal a migrantes venezuelanas e possíveis reflexos no parto e puerpério.** Disponível em: < <https://acervomais.com.br/index.php/saude/article/view/12546> > Último acesso em: 13. jun. 2023.

VASCONCELOS, Anne Caroline Trindade; CRUZ, Kimbilly Schiaini Soares; OLIVEIRA, Eline Araújo; LOPES, Graciana de Sousa. Causas e Consequências da Violência Obstétrica: Uma Revisão Integrativa da Literatura. **Revista Contemporânea**, [S. l.], v. 3, n. 12, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2085>. Acesso em: 4 dez. 2024.

Recebido em: 02/04/2025

Aprovado em: 30/06/2025

OS SENTIDOS DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS APÓS 15 ANOS DE AUSÊNCIA DE LUIS ALBERTO WARAT E 15 ANOS DA RESOLUÇÃO Nº 125 DO CNJ

THE MEANING OF CONFLICT MEDIATION AFTER 15 YEARS OF LUIS ALBERTO WARAT'S ABSENCE AND 15 YEARS OF CNJ RESOLUTION 125

Marcelino Meleu

Doutor e Pós-Doutor em Direito Público, pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professor efetivo e pesquisador no PPGD da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Líder do Grupo de Pesquisa CNPq/FURB "Direitos Humanos, Dignidade & Reconhecimento". Advogado e mediador. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9416741172999678>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2567-7248>. E-mail: mmeleu@furb.br

Aleteia Hummes Thaines

Doutora e Pós-Doutora em Direito Público. Professora permanente do PPGD da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), Criciúma/SC. Membro do grupo de pesquisa de Direito, Estado e Sociedade, do PPGD/Unesc. Advogada e administradora. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8476457830362221>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0062-6789>. E-mail: ale.thaines@gmail.com.

Maria Talita Schuelter

Mestranda em Direito Público e Constitucionalismo no PPGD-FURB. MBA em Business Intelligence, pelo Grupo Leonardo Da Vinci (Uniasselvi), 2022. Vice-Presidente da Comissão de Estudos de Planejamento Patrimonial – OAB Blumenau – Gestão 2025-2027. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7257761523859265>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5758-6164>. E-mail: mshuelter@furb.br.

RESUMO

O ano de 2010 representa, simultaneamente, o início da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos no Brasil, formalizada pela Resolução nº 125 do CNJ. Nesse mesmo período, ocorreu o falecimento de Luis Alberto Warat, figura central da teoria do direito na América Latina, cuja atuação foi fundamental para o desenvolvimento do ensino jurídico e da pós-graduação *stricto sensu* em Direito no país. Tanto a normativa editada quanto as reflexões de Warat

reconhecem a mediação como instrumento jurídico apto a lidar de modo adequado com os conflitos. Diante disso, o presente estudo busca analisar a introdução da mediação no Brasil após a publicação da Resolução nº 125 do CNJ, contrapondo-a à perspectiva waratiana sobre os sentidos desse instituto. A partir desta análise, a pesquisa questiona: A estruturação promovida pela Resolução nº 125 do CNJ para implementar a mediação no sistema jurídico brasileiro está alinhada ou diverge da proposta de Luiz Alberto Warat? Para responder a essa questão, será adotado o método hipotético-dedutivo, com análise qualitativa de bibliografia especializada. Os resultados apontam que a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, instituída pela Resolução nº 125 do CNJ, vem sendo organizada sob uma ótica procedimentalista, diferentemente do enfoque substancialista defendido por Warat.

Palavras-Chave: Resolução nº 125 do CNJ. Luis Alberto Warat. Mediação. Procedimentalismo. Substancialismo.

ABSTRACT

At the same time, 2010 marked the beginning of the National Judicial Policy for the Adequate Treatment of Conflicts in Brazil, formalized by CNJ Resolution 125. In the same period, Luis Alberto Warat died, a central figure in the theory of law in Latin America, whose work was fundamental to the development of legal education and stricto sensu postgraduate studies in law in the country. Both the regulations issued and Warat's reflections recognize mediation as a legal instrument capable of dealing adequately with conflicts. In light of this, this study seeks to analyze the introduction of mediation in Brazil after the publication of CNJ Resolution 125, contrasting it with the Waratian perspective on the meanings of this institute. Based on this analysis, the research asks: is the structuring promoted by CNJ Resolution 125 to implement mediation in the Brazilian legal system in line with or different from Luiz Alberto Warat's proposal? To answer this question, the hypothetical-deductive method will be adopted, with a qualitative analysis of specialized bibliography. The results show that the National Judicial Policy for the Adequate Treatment of Conflicts, established by CNJ Resolution 125, has been organized from a proceduralist perspective, unlike the substantialist approach advocated by Warat.

Keywords: CNJ Resolution nº 125. Luis Alberto Warat. Mediation. Proceduralism. Substantialism.

INTRODUÇÃO

O ano de 2010 marcou o surgimento, no Brasil, da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, com a edição da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Também naquele ano perdemos Luis Alberto Warat, um dos expoentes da teoria do Direito na América Latina e que muito contribuiu para a formação do ensino jurídico no país e para a organização da pós-graduação *stricto sensu* em Direito.

Assim, considerando que tanto aquela normativa quanto os estudos de Warat identificam a mediação como instituto jurídico capaz de tratar adequadamente os conflitos, elegeu-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: A estruturação iniciada pela Resolução nº 125 do CNJ para a implementação da mediação no sistema jurídico brasileiro vai ao encontro ou de encontro com a proposta de Luiz Alberto Warat?

Para responder ao problema proposto elaborou-se como objetivo geral investigar a introdução da mediação no país, após a edição da Resolução nº 125 do CNJ confrontando-a com o pensamento Waratiano sobre os sentidos da mediação. E como objetivos específicos: a) demonstrar a mudança paradigmática do acesso à justiça no Brasil, a partir de sua reforma silenciosa; b) apresentar a Resolução nº 125 do CNJ e a política judiciária nacional de tratamento adequados dos conflitos; e c) ressaltar a proposta teórica de Luis Alberto Warat e a opção pelo instituto da mediação.

A pesquisa é realizada com observância ao método de abordagem hipotético-dedutivo de Karl Popper, e como procedimentos, a pesquisa bibliográfica e a análise de decisão judicial. O método hipotético-dedutivo possui em comum com o “método dedutivo o procedimento racional que transita do geral para o particular, e com o método indutivo, o procedimento experimental como sua condição fundante” (Mezzaroba, 2009, p. 68). No método hipotético-dedutivo de Karl Popper, há a verificação do problema, depois a formulação da hipótese de sua solução (conjecturas) e, após a condução do processo de falseamento dessas conjecturas, objetivando sua refutação; caso contrário, as hipóteses serão corroboradas provisoriamente (Mezzaroba, 2009, p. 70). Portanto, o estudo parte da hipótese de que o procedimentalismo utilizado pelo CNJ para a implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos está desvirtuando o compromisso constitucional de pacificação dos conflitos em prol do atendimento às metas quantitativas.

O presente trabalho está dividido em três partes. Em um primeiro momento, o trabalho demonstrará a mudança paradigmática do acesso à justiça no Brasil, a partir de sua reforma silenciosa. Após, apresentará a Resolução nº 125 do CNJ e a política judiciária nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos. Por fim,

ressaltará a proposta teórica de Luis Alberto Warat e a sua opção pelo instituto da mediação de cariz hedonista-cidadã.

I. A MUDANÇA PARADIGMÁTICA DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL A PARTIR DE SUA REFORMA SILENCIOSA

No contexto brasileiro, a consolidação do Estado Democrático de Direito trouxe profundas transformações ao sistema jurídico, revitalizando princípios constitucionais e reorientando a prática judicial. A atual concepção de jurisdição rompeu com paradigmas do século XIX, marcados pelo positivismo jurídico e pela atuação limitada do Judiciário no Estado Liberal. Em substituição, fortaleceu-se o modelo de jurisdição constitucional, que prioriza a concretização dos valores fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Como destacam estudos especializados, a compreensão do constitucionalismo moderno está intrinsecamente ligada à interação entre o texto constitucional e a atuação dos tribunais na sua interpretação (Meleu, 2014).

Nesse novo cenário, o Poder Judiciário assume função estratégica na mediação de conflitos sociais. A atuação judicial transcende a mera aplicação mecânica da lei, exigindo dos magistrados uma postura proativa na busca da paz social e na resolução efetiva de disputas. Essa mudança de perspectiva revela a insuficiência dos conceitos tradicionais de jurisdição, que não mais correspondem às demandas complexas de uma sociedade plural. Como apontam análises contemporâneas, o fenômeno jurisdicional precisa ser reinterpretado à luz dos princípios do Estado Democrático, incorporando mecanismos de participação social e diálogo institucional (Meleu, 2014).

Apesar dessas evoluções teóricas, observa-se no Brasil uma discrepância entre teoria e prática. Enquanto a doutrina avança na construção de modelos jurisdicionais alinhados aos direitos fundamentais, parte significativa do sistema judicial ainda opera sob resquícios do formalismo oitocentista. Essa dualidade gera desafios como a lentidão processual e a dificuldade em harmonizar decisões técnicas com as expectativas sociais, exigindo reformas estruturais para efetivar plenamente os postulados constitucionais (Meleu, 2014).

As reformas, a partir de 1988, devem sustentar um Estado Democrático de Direito inaugurado no Brasil, destinado a assegurar “a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (Brasil, 1988), compromissos estes arrolados desde o preâmbulo da Constituição Federal de 1988, “[...] que foi responsável pela ampliação de rol de direitos, não só civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, mas também dos chamados direitos

de terceira geração”¹ (Gaglietti; Meleu; Costa, 2009, p. 9). Além disso, garantir a solução pacífica dos conflitos².

O Preâmbulo da Constituição Brasileira de 1988, em que pese, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), o juridicamente irrelevante, situando-se no domínio da política³; todavia, como destacou a ministra Cármen Lúcia do STF, ao proferir seu voto na ADI 2649/DF,

[...] contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988. Ali se esclarece que os trabalhos constituintes se desenvolveram “para instituir um Estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...”.

1 Sem adentrar aqui a discussão da terminologia adequada, Sarlet, entendendo ser mais adequada a moderna doutrina, opta por se filiar àqueles que elegeram o termo “dimensões”; todavia, destaca que, para parcela da doutrina, o termo “gerações” pode ensinar, como afirma Sarlet a “[...] falsa impressão da substituição gradativa de uma geração para a outra [...]”. (Sarlet, 2007, p. 54). Romita (2007, p. 99), critica este termo por considerar que ele estaria se referindo “[...] a um significado e função distinta do mesmo direito, e não de um grupo de direitos [...]” o que faz com que aquele autor prefira falar em “naipes” ou “famílias” de direitos.

2 Como refere o preâmbulo da Constituição (Brasil, 1988), que assim dispõe: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”. (grifo nosso)

3 Para Kelsen, o preâmbulo de uma constituição “tem caráter antes ideológico que jurídico” (Kelsen, 1995, p. 309). Esse também foi o entendimento consolidado na ADI 2076, com a relatoria do ministro Carlos Velloso, que em seu voto sustenta “O preâmbulo, ressaí das lições transcritas, não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local. (Brasil, 2002).

Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se afirme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

12. É certo que parte da doutrina não considera o Preâmbulo como dotado de força normativa [...] (Brasil, STF, 2008).

Dessa forma, o preâmbulo constitucional, ainda que desprovido de força normativa autônoma, serve como diretriz hermenêutica para a concretização dos direitos sociais, em sintonia com os valores de fraternidade e de dignidade humana que fundamentam o Estado Democrático de Direito (Brasil, 2008).

Diante desse cenário inaugurado em 1988, e para concretizar ações necessárias para o cumprimento dos compromissos assumidos para a concretização de um Estado Democrático de Direito, mudanças na organização do Poder Judiciário eram necessárias, afinal é o guardião dessas promessas, pois surge, segundo Garapon (2001), como resposta à crise de legitimidade das instituições políticas nas democracias contemporâneas. Nesse contexto, a justiça passa a ser um espaço de exigibilidade política, em que os indivíduos interpelam governantes e demandam respostas para questões sociais não resolvidas pelo Legislativo ou pelo Executivo.

Essa mudança do sistema de justiça brasileiro, pós-Constituição de 1988, passa a ser debatida no legislativo nacional. Em 26 de março de 1992, o deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP) protocolou a Proposta de Emenda Constitucional nº 96, de 1992 (PEC 96), com o intuito de promover mudanças significativas na organização do Poder Judiciário (Brasil, 1996). Após intensos debates parlamentares e ajustes ao texto original, que se prolongaram por doze anos, a etapa inicial da Reforma do Judiciário foi concluída. Sua promulgação ocorreu em 8 de dezembro de 2004 – data simbólica, coincidindo com o Dia da Justiça –, sendo incorporada à Constituição Federal de 1988 como Emenda Constitucional nº 45, de 2004⁴. O texto final foi divulgado no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004).

A Reforma teve como meta principal otimizar o sistema judicial brasileiro, modernizando a estrutura do Judiciário e do Ministério Público para ampliar a eficiência

4 A qual cria o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Também como consequência dos debates e da tramitação dessa PEC nº 96, de 1992, “e de outras a ela apensadas, a criação do Conselho Nacional de Justiça foi novamente inserida na pauta do Parlamento. Após mais de uma década, com o cenário da crise do Judiciário se agravando, a tramitação da PEC ganhou impulso com a criação, em 2003, da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, instituída para colaborar a atender às demandas de modernização da Justiça brasileira e, na primeira fase de sua existência, agilizar a Reforma. Com a continuidade do trâmite da PEC nº 96, de 1992, por pouco mais de um ano, em 8 de dezembro de 2004, no Dia da Justiça, a Emenda Constitucional nº 45 foi finalmente promulgada e publicada em 31 de dezembro de 2004, oficializando a Reforma do Judiciário” (Toffoli, 2020, p. 18-19).

administrativa e garantir maior acesso da população aos serviços jurisdicionais. Entre seus avanços, destacou-se a integração do Brasil ao Tribunal Penal Internacional e a adoção de um procedimento simplificado para internalizar tratados internacionais de direitos humanos, conferindo-lhes status de norma constitucional. Essas medidas buscaram não apenas agilizar processos judiciais, mas também fortalecer o posicionamento do país no cenário global em matéria de direitos fundamentais.

Mas, como destaca Joaquim Falcão,

Compreender a complexidade da reforma não é obstáculo. É antes condição necessária para tornar produtiva a convergência entre poderes em torno desta questão de Estado. Uma compreensão sistêmica da crise do Judiciário nos ajuda a perceber tal complexidade, refletida nas múltiplas dimensões da reforma:

1 Na multiplicidade das frentes: a frente do judiciário, a frente da reforma silenciosa da Justiça, a frente do passivo contencioso da Administração Pública e a frente da crescente demanda jurisdicional da sociedade;

2 Na multiplicidade de poderes judiciários – constitucional, administrativa, sociológica e/ou politicamente fragmentados;

3 Finalmente, a reforma não prescinde da multiplicidade das responsabilidades do juiz, tanto como principal operador da justiça quanto como cidadão republicano.

Por que é fundamental haver consciência e consenso dos atores envolvidos em torno dessas multiplicidades, em especial da multiplicidade frentes? Fácil perceber. A reforma constitucional e o Pacto Nacional por um Judiciário mais ágil e republicano não teria acontecido se a tarefa da reforma continuasse a ser enfrentada apenas na frente legislativa ou, quando muito, na frente da reforma silenciosa da justiça. O consenso conceitual mínimo que propus ilustra bem a necessidade de convergência de todos os atores estatais e particulares para que este desafio: todos contribuem de uma forma ou de outra para a lentidão do Judiciário. É obra coletiva. Consequentemente, todos podem e devem contribuir para a reforma. Reforma que não é mais do Judiciário, mas do sistema judicial, em toda a sua extensão de atores e participantes (Falcão, 2005, p. 27).

As ações necessárias para a reforma pretendida, que aqui centra a sua atenção à concretização do compromisso constitucional de promover, no âmbito interno e internacional, a solução pacífica das controvérsias, no ano de 2010 são intensificadas. Nesse ano, em 8 de junho, o senador José Sarney protocola o PLS nº 166, de 2010⁵, que depois foi remetido à Câmara dos Deputados (PL nº 8.046, de

5 O PLS nº 166, de 2010, propôs a reforma do Código de Processo Civil, incorporando 37 projetos apensados e 106 emendas, com o objetivo de modernizar a legislação processual brasileira (BRASIL, 2010).

2010) e culminou no atual Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 2015), o qual estabelece que é dever de os juízes, os advogados, os defensores públicos e os membros do Ministério Público estimularem a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, como expressa o parágrafo terceiro do artigo terceiro da Lei nº 13.105, de 2015 (Brasil, 2015).

Assim, “atento e se antecipando a essa mudança legislativa, o CNJ editou a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, na qual reforça a utilização de métodos não adversariais de tratamento de conflitos” (Meleu, 2014, p. 120), criando a Política Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos.

2. A RESOLUÇÃO Nº 125 DO CNJ E A POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADOS DOS CONFLITOS

A Resolução nº 125 do CNJ, de 2010, nasceu de um movimento iniciado nos anos 1980, com a Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 7.244, de 1984), que priorizou soluções consensuais. Na década de 2000, o Movimento pela Conciliação (2006) e a Reforma do Judiciário (EC nº 45, de 2004) consolidaram a necessidade de políticas públicas para reduzir a judicialização excessiva e modernizar o sistema. Em 2010, o CNJ instituiu um grupo de trabalho para estruturar uma política nacional, resultando na Resolução nº 125 (Fernandes, 2015)

Uma das principais ações correlatas à nova política está no estímulo da conciliação, pois,

Com a Resolução 125, instituída em 2010, a conciliação começou a ser vista não como uma prática de exceção, mas como um mecanismo que deve fazer parte da rotina dos tribunais brasileiros, por meio da implantação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania (Cejusc), determinada pelo ato normativo. Com o Cejusc, qualquer cidadão que queira conciliar pode, em qualquer tempo, fazer o acordo.

Outro avanço proporcionado pela Resolução 125 é a necessidade de capacitação de conciliadores e mediadores por meio de critérios mínimos como a formação em cursos ministrados pelos tribunais, a reciclagem permanente e a avaliação do usuário. O ato do CNJ criou, inclusive, o Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, que trata dos princípios e garantias, das regras que regem os procedimentos e das responsabilidades dos conciliadores e mediadores no Brasil.

Ao longo desta semana, a Agência CNJ de Notícias publicará uma série de matérias e entrevistas de magistrados e especialistas que participaram da implantação e vêm atuando na consolidação da Resolução 125, além de relatar histórias de conflitos pessoais e financeiros solucionados por meio da conciliação e mediação (Fernandes, 2015).

Como método de autocomposição, a conciliação mostra-se mais eficaz em conflitos materiais – como relações de consumo –, em que não há vínculos duradouros entre as partes. Nesses casos, um profissional imparcial busca um acordo pragmaticamente viável, ainda que não ideal, para evitar litígios futuros. Essa prática pode ocorrer tanto no âmbito judicial quanto em instâncias privadas, como órgãos de defesa do consumidor (Meleu, 2014).

No cenário Judiciário, a conciliação ganhou força a partir de políticas institucionais, como a Semana Nacional da Conciliação⁶, promovida anualmente pelo CNJ. Durante o evento, realizado em dezembro, partes envolvidas em processos da Justiça Federal, Estadual ou Trabalhista são estimuladas a negociar acordos, reduzindo a sobrecarga do sistema e acelerando a solução de conflitos (Meleu, 2014).

Vê-se, portanto, que “o CNJ estuda soluções para redução do acervo processual e para a prevenção de litígios judiciais, estimulando, para tanto, soluções adequadas de conflitos, entre elas a conciliação e a mediação” (Brasil, 2024, p. 251). Sobre essas formas de resolução, recorda-se que, em 2006, houve a implantação do Movimento pela Conciliação que se transformou nos programas: Semana Nacional da Conciliação e Prêmio Conciliar é Legal.

A Figura 140, constante do Anuário Justiça em Números de 2014 e abaixo reproduzida, apresenta a proporção de decisões judiciais que homologam acordos em relação ao total de sentenças e de decisões finais. Em 2023, esses acordos representaram 12,1% do total, registrando uma leve queda ante 2022. Na fase de execução, porém, houve crescimento expressivo: os acordos homologados atingiram 9,1% em 2023, mais que dobrando em comparação a 2015 (aumento de 5,6 pontos percentuais em 8 anos). Esse avanço pode estar ligado às diretrizes do CNJ para estimular a conciliação nessa etapa processual (Brasil, 2024, p. 252-253).

Na fase de conhecimento, a taxa de conciliação foi de 17,8% em 2023, 0,2 ponto percentual abaixo do ano anterior. Não houve mudanças relevantes entre primeiro e segundo grau de jurisdição: no segundo grau, o índice subiu 0,1 ponto, enquanto no primeiro grau recuou 0,2 ponto. É curioso notar que a obrigatoriedade de audiências de conciliação, introduzida pelo CPC, de 2015, não se refletiu em alterações significativas nas séries históricas analisadas (Brasil, 2024, p. 252-253).

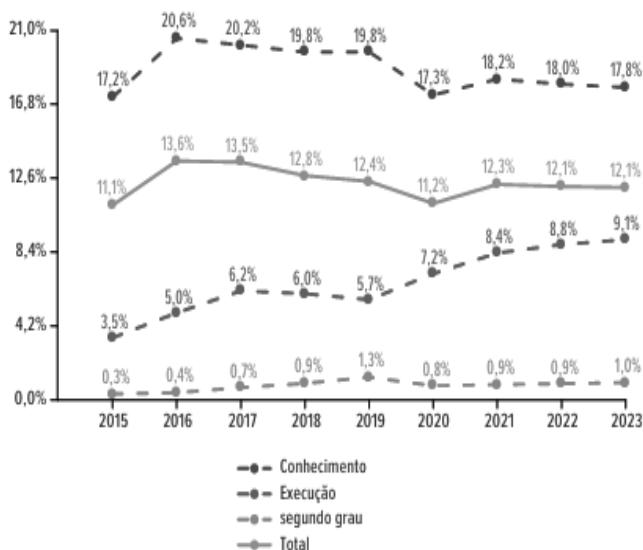
Em termos absolutos, o número de acordos homologados cresceu 32,2% entre 2015 e 2023, saltando de 3 milhões para 4 milhões. Apenas em

6 Originada em 2006, com “a implantação do Movimento pela Conciliação que se transformou nos programas: Semana Nacional da Conciliação e Prêmio Conciliar é Legal” (Brasil, 2024, p. 251).

2023, foram 386,5 mil acordos a mais que em 2022 (+ 10,8%), indicando adesão progressiva aos mecanismos de autocomposição (Brasil, 2024, p. 252-253).

Tais dados estão expressos no gráfico retirado do Anuário Justiça em Números, do CNJ (Brasil, 2024, p. 253).

Figura 1 - Série histórica do Índice de Conciliação

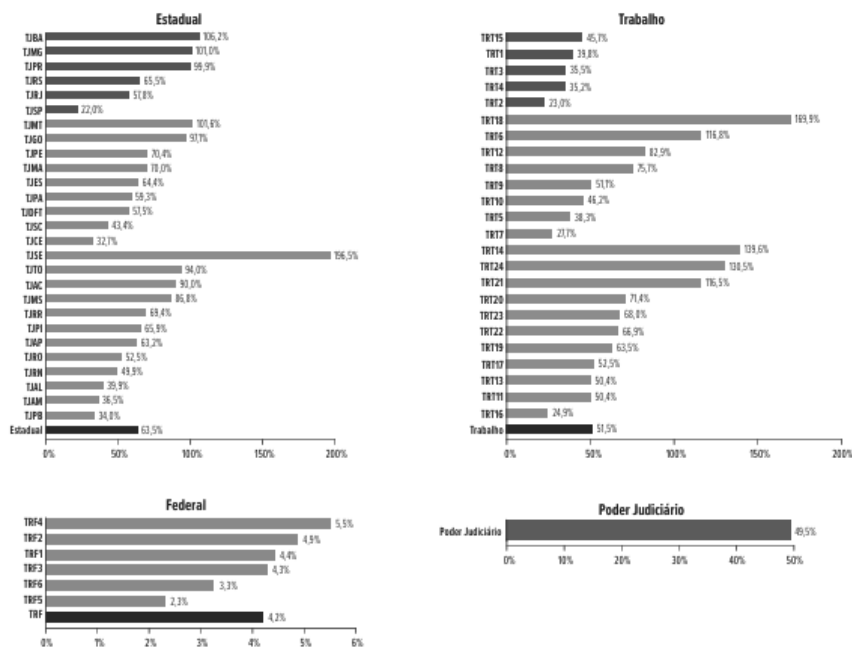


Fonte: Anuário Justiça em Números do CNJ (Brasil, 2024, p. 253)

De acordo com o levantamento do CNJ, “a Justiça que mais faz conciliação é a Trabalhista, que solucionou 20,2% de seus casos por meio de acordo – valor que aumenta para 36,5%, quando analisada apenas a fase de conhecimento de primeiro grau. O Tribunal Regional do Trabalho 18 apresentou o maior índice de conciliação do Poder Judiciário, com 26,8% de sentenças homologatórias de acordo” (Brasil, 2024, p. 254).

É interessante notar que o levantamento executado pelo CNJ não diferencia conciliação de mediação, porquanto, destaca, de acordo com a Figura 147 abaixo reproduzida, “[...] o índice de realização de audiências, mensurado pela relação entre o total de audiências de conciliação e mediação realizadas na fase pré-processual e na fase de conhecimento, em relação à soma de procedimentos pré-processuais recebidos e de casos novos de conhecimento não criminais”.

Figura 2 - Percentual de audiências de conciliação por casos novos, por tribunal



Fonte: Anuário Justiça em Números do CNJ (Brasil, 2024, p. 261)

Das bases já referenciadas, observa-se que a administração da Justiça, especialmente pelo seu Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem estimulando uma Justiça “*quanti*” e não necessariamente “*quali*”, baseada no atendimento a metas procedimentais. Aliás, recentemente o CNJ reforçou que “foco é julgar mais processos do que os distribuídos e deve ser totalmente cumprida por todos os segmentos de Justiça” (Camimura, 2025, n.p.). Tal objetivo constitui a Meta 1.

Não se desconsidera que a Resolução nº 125, de 2010, representa um marco na democratização do acesso à Justiça, alinhando o Brasil a tendências internacionais de Justiça Multiportas, enquanto “instrumento capaz de contribuir para a ampliação do acesso à Justiça, o aprimoramento do sistema de resolução de conflitos no Brasil e a consequente redução de processos judiciais” (p. 7); todavia, a operacionalização procedimental da conciliação e da mediação pode resultar no esvaziamento desses importantes institutos e na própria intenção de tratar adequadamente o conflito. Essa é a finalidade, e a redução de processos deve ser consequência e não a meta principal.

Seguindo o perfil crítico⁷ dos autores, este trabalho destaca a insuficiência das posturas procedimentalistas/instrumentalistas, alinhando-se às propostas instrumentalistas, voltando-se, assim, a teses substancialistas. A polêmica “procedimentalismo versus substancialismo” continua a produzir comunicações dissonantes sobre o papel do Estado Democrático de Direito⁸, que atravessam os modos de reconhecimento dos direitos fundamentais.

Também sustentando uma preocupação contra dogmática e substancialista, por meio da aposta na alteridade, Luis Alberto Warat se opõe ao modelo positivista que cria um senso comum teórico dos juristas⁹, apontando, ao final, a mediação como um espaço de aproximação das almas, dos desejos.

7 Nesse ponto é importante esclarecer que não se está estritamente vinculado ao percurso filosófico clássico de Max Horkheimer, mas dialoga com todas as posturas críticas à razão instrumental, que almejam a transformação da realidade, pois, a visão crítica não deve se contentar em apenas interpretar o mundo, mas transformá-lo. Como destacou Marx na 11ª Tese sobre Feuerbach, “os filósofos apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras; o importante, porém, é transformá-lo” (Marx; Engels, 2010. p. 114). Sobre a distinção entre teoria clássica e teoria crítica consultar Horkheimer, 1980. p. 31-54).

8 No viés procedimentalista, “a legitimidade do Direito moderno somente pode ser compreendida a partir da própria racionalidade democrática moderna, pois o sentido do ordenamento não advém de sua forma ou dos conteúdos morais estabelecidos de forma antecipada. Decorre dos procedimentos legislativos viabilizados pela própria estrutura da democracia [...]”. Não interessa uma pauta de valores previamente estabelecidos que organize o debate e estimule a participação das pluralidades instituidoras da legitimação da política e do Direito [...]”. Já as posturas substancialistas sustentam, por exemplo, “que as decisões judiciais auxiliam na afirmação dos direitos fundamentais e na realização de uma “agenda igualitária”, especialmente por se tratar da realização, pelo Direito, de princípios jurídicos já admitidos socialmente, os procedimentalistas acham que o Direito, em excesso, pode ser prejudicial ao regime democrático. [...] as posturas substancialistas [...] têm valorizado a Constituição como instrumento vinculante e programático, diretriz e argumento de conservação do Estado Democrático de Direito, que ainda resguarda, na medida do possível, a ordem e a liberdade nos Estados de periferia, não desconhecendo a politização do Direito e a impossibilidade de se reduzi-lo a mero procedimento. [...] No caso do Brasil, é particularmente necessário apostar no debate entre procedimentalismo e substancialismo, mas, sobretudo, defender a força normativa e condicionante da Constituição, sem o que restarão desprotegidos os direitos e as garantias fundamentais do cidadão. Se o texto constitucional é condição de possibilidade para transformação social, a ele não pode ser dado valor meramente procedimental. A postura substancialista leva em consideração a mudança de visão que se deve ter em relação à Constituição, ao Poder Judiciário [...]” (Hommerding, 2007, p. 27-39).

9 Expressão assumida por Warat há mais de trinta anos para se referir ao racionalismo jurídico. Aqui se faz “necessário distinguir a razão jurídica do racionalismo. A primeira seria somente a sensatez do conhecimento, a segunda uma sensatez tóxica, uma febre virótica da razão; uma razão exercida em suas funções, tornada ideia maligna como se fosse uma célula que se reproduz excedida em seu funcionamento” (Warat, 2010, p. 52). Warat, ao conceituar o senso comum teórico dos juristas, aduz que esses “contam com um arsenal de pequenas condensações de saber: fragmentos de teorias vagamente identificáveis, coágulos de sentido surgidos do discurso dos outros, eles rápidos que formam uma minoria do direito a serviço do poder. [...] uma linguagem eletrificada e invisível [...] no interior da linguagem do Direito positivo, que vaga indefinidamente servindo ao poder. Resumindo: os juristas contam com um emaranhado de costumes intelectuais que são aceitos como verdades de princípios para ocultar o componente político da investigação de verdades. Por conseguinte, canonizam-se certas imagens e crenças para preservar o segredo que escondem verdades. O senso comum teórico dos juristas é o lugar dossecreto” (Warat, 1994, p. 15).

3. A PROPOSTA TEÓRICA DE LUIS ALBERTO WARAT E A OPÇÃO PELO INSTITUTO DA MEDIAÇÃO

Luis Alberto Warat, conhecido carinhosamente como *Luis*, nasceu na Argentina e adotou a nacionalidade brasileira. Ao longo de mais de quatro décadas dedicadas ao ensino, destacou-se como professor, escritor e intelectual, cuja atuação transcendia as fronteiras do Direito. Com uma extensa obra publicada, Warat combinava conhecimentos jurídicos profundos com incursões por campos como filosofia, psicanálise e literatura, sempre com rigor teórico. Sua contribuição para o pensamento jurídico foi marcada por um pensamento crítico e inovador, que desafiava paradigmas tradicionais ao introduzir perspectivas interdisciplinares e questionamentos radicais. Suas ideias, muitas vezes originadas de abordagens pouco convencionais, influenciaram gerações de juristas e redefiniram debates no universo acadêmico (Meleu; Thaines; Rocha, 2021, p. 613).

Warat menciona que, à época de seu doutorado realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires, entre 1969 e 1972, o mundo estava impactado pela revolução cultural proporcionada pelo movimento conhecido como Maio de 68, a qual, denunciou a crise da universidade, uma quase ruptura, designada por Claude Lefort e Edgar Morin como "*La Brèche*", que consistiu em uma verdadeira cicatriz social, um "furacão que derrubou o método de ensino tradicional no ocidente" (Rocha, 2012, p. 205) e sua legitimidade, tendo Warat imediatamente percebido que aquele movimento chegaria ao Brasil.

Em um contexto marcado pela censura do regime militar, Warat, com audácia intelectual, construiu uma abordagem crítica ao incorporar a semiótica como metodologia de análise. Sua postura desafiadora permitiu romper com paradigmas tradicionais, mesmo sob restrições políticas que limitavam a liberdade acadêmica. Nesse contexto, formula sua percepção crítica do ensino do Direito amparada na seguinte tese: "se o ensino do Direito baseado na analítica é um ensino conservador e dogmático, talvez aí esteja o problema" (Rocha, 2012, p. 205).

Reconhecido por atitudes rebeldes com relação ao saber e ao ensino do Direito, Warat procurou não estar só e foi assim que, em 1972, após ser convidado por Thompson Flores para participar do II Encontro Brasileiro de Faculdades de Direito, realizado em conjunto com o I Encontro Latino-Americano de Metodologia do Ensino do Direito, na cidade gaúcha de Bagé, conheceu o professor pernambucano Joaquim Falcão, que também de perfil ousado para a época, surpreendia o círculo jurídico do país por propor rupturas. Na ocasião, na condição de coordenador do Curso de Mestrado em Direito da PUC/Rio, Falcão procurava inserir investigações político-sociológicas no currículo de seu curso (Mondardo, 1992, p. 10).

Para a referida mudança, Joaquim Falcão já havia contratado Tércio Sampaio Ferraz Júnior e Boaventura de Souza Santos e, estabelecendo um vínculo intelec-

tual com Warat de imediato, quando no evento de Bagé este “apresentou uma comunicação sobre a importância da Semiologia no ensino do Direito” (Mondardo, 1992, p. 10), convidou o professor argentino para ministrar, no Mestrado em Direito da PUC/Rio, a disciplina Semiologia do Direito, uma ousadia utópica, ainda influenciada pelos ventos de Maio de 68.

A vida de Warat se confunde com a história da crítica do Direito¹⁰ que caracterizou a pós-graduação brasileira dos anos oitenta, a qual formou muitos juristas que hoje são destaque no cenário nacional. Ele teve como grande diferencial a capacidade de inspirar pessoas a reunir amigos em torno de suas ideias, motivação que por si só transformava qualquer encontro em um cenário de grande afetividade e genialidade, principalmente em seus cafés filosóficos, no Cabaret Macunaína e em outros espaços (Rocha, 2012, p. 204).

Albano Pepe, ao prefaciар a obra de Warat lembra que o surrealismo era uma das “embarcações que Warat utiliza para buscar nos signos para que eles se liberem daquilo que lhes é imposto ao significar”. Para Warat “[...] como para os demais surrealistas, as palavras assim como a arte não existem para apaziguar, [...], existem para vivenciarmos o [...] que tão somente serve para castrar o desejante que há em cada um”. Nesse sentido, ele ensina a produzir incertezas e a caminhar com os seus próprios pés (Pêpe, 2010).

Warat, que se autodenominava um “viciado em sedução”, destacava-se por sua capacidade de encantar intelectualmente. Por meio da cartografia sensorial – metodologia que mapeia percepções e emoções –, ele propunha formas criativas de sentir, analisar e reinterpretar o Direito, defendendo que este deve passar por uma revisão profunda e transformadora para acompanhar as complexidades humanas e sociais (Meleu; Thaines; Rocha, 2021, p. 615). Por isso, ele sempre “nos convida a adotar uma postura poética e Dionísica do mundo [...]” (Rosa, 2010).

Na obra “A Rua Grita Dionísio”, Warat questiona o racionalismo, uma vez que este leva à perda da sensibilidade, não deixando perceber que a rua grita e que não é escutada pelos operadores do Direito nem por suas instituições, ressalta que o senso comum teórico dos juristas sustenta as práticas do Direito, disciplinando os homens, desde o Iluminismo até os dias de hoje. Contudo, o autor entende que a racionalidade e a busca de certezas são identificadas a partir de dois pilares em todo o desenvolvimento dessa história. Por isso, a partir das interpretações psica-

10 Como outrora se destacou, “Warat se utilizaria, mais tarde, da ideia de ‘pinguins’. Dizia que o sonho de todo estudante de Direito era se tornar o que já são os profissionais de nossa área: ‘pinguins’. Todos iguais, sem desejos, sem vontades, uma padronização, além de tudo, estética. E, sobretudo, conformista e comprometida com os valores dos grupos dominantes” (Rocha, 2012, p. 209).

nalíticas pode-se afirmar que se está em busca de reencontrar com o grande Outro ou de responder aos impulsos derivados das nostalgias da primeira mamada¹¹.

Para o autor, esse racionalismo jurídico seria o “mal do século”, uma vez que leva à perda da sensibilidade no modo de perceber o mundo, não deixando os juristas perceberem o que “a rua grita”, o que os impossibilita de pensar caminhos de emancipação. Warat destaca a necessidade de superação de um modelo que pretende a “a legitimação simbólica do monopólio de coerção estatal” (Warat, 2009, p. 38). Tal ideia foi enunciada por Kelsen como um dos pilares da Teoria Pura, não tendo como o normativismo ser instrumento de emancipação. Para Warat,

Entender a emancipação como as experiências que permitem aos homens se encontrarem com eles mesmos, com sua própria estima, e os permita construir vínculos de cuidado e afeto com os outros, que dizer, vínculos de alteridade. Com outras palavra, poderia conceituar a emancipação como o conjunto das experiências radicais de alteridade, entendendo esta última expressão como minha possibilidade de estabelecer círculos de cuidado e afeto mais além do que qualquer distorção tóxica, que nos torne reciprocamente dependentes codependentes ou alienados (Warat, 2009, p. 38).

Ao caracterizar a pós-modernidade como zona de risco, de indiferença, Warat destaca haver zonas de esperança, “zonas de escape que asseguram la formación de una Sociedad con condiciones de existencia más sostenibles, que asegure ecológicamente *la globalización de una mayor calidad de vida para todos*” (Warat, 1997, p. 5), as quais se vinculam à transmodernidade. Para o professor argentino, o racionalismo, de certa forma, barbariza, pois não resiste ao sol da rua, não se oxigena.

Uma das zonas de escape para uma sociedade mais sustentáveis, segundo Warat reside na mediação, mas tal instituto executado por posturas substancialistas, em que o mediador é biodegradável, ou seja, que vai desaparecendo em uma mediação bem-sucedida. Para Warat,

O mediador ajuda, sem impor seu critério, as partes a decidirem, não tem poder legal para decidir, não emprega a palavra para persuadir, tenta ajudar a solucionar a controvérsia sem centrar tudo na adjudicação da justiça às partes, facilita o esclarecimento da posição e o grau de participação das partes no conflito. Tudo isto o

11 Segundo Warat, “diz respeito à necessidade psicológica do homem de reencontrar com uma sensação de segurança derivada do momento mítico de sua imbricação simbiótica com a mãe” (Warat, 2010, p. 51).

torna, abstratamente, um intermediário imparcial, um condutor neutro (Warat, 2018, p. 54).

Na visão de Warat, a mediação deve propiciar um clima hedonista¹², não parece razoável que o fim da atuação do mediador seja a formalização do acordo. A mediação deve propiciar o ganho mútuo, e isso ocorre pelo estímulo a um diálogo participativo de aproximação com promoção e respeito à diferença, o que possibilita concluir que o consenso não é nem pode ser o fim do processo de mediação, sendo, assim, insuficiente o consenso habermasiano (Thaines; Meleu, 2015).

Meleu (2014, p. 142) nomina de modelo de mediação hedonista-cidadão, uma vez que, em Warat, o mediador não deve se preocupar em intervir no conflito, de modo a transformá-lo, porquanto, muitas coisas no conflito estão ocultas, mas, mesmo não evidenciadas, consegue-se senti-las. Aliás, na concepção de Luis Alberto Warat, “assim como para os demais surrealistas, as palavras assim como a arte, não existem para apaziguar, muito pelo contrário, existem para vivenciarmos o que está reprimido” (Pepe, 2010). A mediação, nessa concepção, portanto, assume vital importância “como pedagogia revolucionária de reconstrução de vínculos esmagados” (Warat, 2010, p. 18). Esse viés substancialista, passados 15 anos da Resolução nº 125 do CNJ, que levaria a um Tratamento Adequado dos Conflitos de relação continuada (família, vizinhança, entre outras), ainda não foi implementado pelo sistema, ficando a cargo de alguns membros do Judiciário avesso às metas e ao seu procedimentalismo.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa objetivou investigar a introdução, no Brasil, da mediação enquanto instituto jurídico, após a edição da Resolução nº 125 do CNJ, confrontando-a com o pensamento de Luis Alberto Warat. Em uma análise retrospectiva, o trabalho lembra que tanto o surgimento daquela Resolução, quanto a perda do filósofo argentino (um dos expoentes da teoria do Direito na América Latina e que muito contribuiu para a formação do ensino jurídico no país e para a organização da pós-graduação *stricto sensu* em Direito), ocorreram no ano de 2010, portanto, há 15 anos.

Assim, considerando que tanto aquela normativa quanto os estudos de Warat identificam a mediação como instituto jurídico capaz de tratar adequadamente os conflitos, o estudo elege como problema de pesquisa o seguinte questionamento: A estruturação iniciada pela Resolução nº 125 do CNJ para a implementação da

12 Que pressupõe a ternura, a solidariedade, o amor, a solicitude e a disponibilidade para o outro, ou seja, pressupõe valores nada egoístas. Warat busca no Epicuro de Michel Onfray as bases para uma justiça de rua. Aliás, para Warat, “a outriedade define a natureza da relação ética que une cada homem com seu semelhante” (Warat, 2004, p. 140).

mediação no sistema jurídico brasileiro vai ao encontro ou de encontro com a proposta de Luiz Alberto Warat?

O percurso para a apresentação de uma resposta possível ao problema de pesquisa eleito, parte da hipótese de que o procedimentalismo utilizado pelo CNJ para a implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequados dos Conflitos está desvirtuando o compromisso constitucional de pacificação dos conflitos em prol do atendimento às metas quantitativas.

Para fins de averiguação da hipótese, a pesquisa demonstrou a mudança paradigmática do acesso à justiça no Brasil, a partir de uma reforma silenciosa, necessária após a introdução do modelo de Estado Democrático de Direito no país, “destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias” (Brasil, 1988). Esse compromisso descrito já no preâmbulo da Constituição, mesmo que ele não tenha força normativa, contém a explicitação dos valores da nova sociedade desejada após anos de ditadura.

Nesse cenário, não somente o Estado tem o dever de formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se afirme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos. Logo após a promulgação da Constituição brasileira, surgiram movimentos legislativos que culminaram com a criação do Conselho Nacional de Justiça, a partir da aprovação, em 2004, da Emenda Constitucional nº 45, e outras reformas. Promover a cultura da conciliação e da mediação, rompendo com a perspectiva litigante, auxiliaria na edificação de uma sociedade fraterna comprometida com a solução pacífica das controvérsias, a partir de harmonia social. Com essa louvável lógica, novas alterações legislativas foram sendo implementadas. No âmbito do processo civil, houve a expressa determinação de que todos os atores de uma jurisdição constitucional devem estimular a conciliação e/ou a mediação, sejam eles juízes, advogados, defensores públicos, promotores de justiça, entre outros.

A evolução das reformas estabelece no país Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, a partir da introdução da Resolução nº 125 pelo CNJ. Com ela surgem diversas ações para implementação e reforço da conciliação e da mediação, como a instalação e a fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs), sendo estes considerados espaços privilegiados para o funcionamento da Política Pública, uma vez que abarcam os conciliadores, os mediadores e os demais facilitadores de solução de conflitos, bem como os servidores do Judiciário, aos quais cabe o desenvolvimento dessas práticas e o encaminhamento à porta mais adequada para o tratamento do conflito narrado. Sendo a porta da conciliação mais afeita aos conflitos de natureza

não continuados, como aqueles oriundos de relação de consumo. Já a porta da mediação deve priorizar o tratamento dos conflitos de relação continuada, como os atinentes a relações familiares ou de vizinhança.

Ocorre que, em que pese o inegável zelo na estruturação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) vem exigindo dos servidores o atingimento de metas, com vista à redução de processos. Para tanto, detém-se a um procedimentalismo, que pode auxiliar para o aumento de conciliações, pois nestas o acordo é o fim. Todavia, esse modelo de justiça quanti não se coaduna com o instituto da mediação, que exige que o mediador seja um facilitador da retomada do diálogo pelas partes conflitantes. Na mediação, o foco não é o acordo ou a promoção do consenso, mas o respeito e a promoção da diferença. Nesse caminho, poderá, ou não, ser firmado um acordo, as partes chegarem a um consenso sobre a necessidade de instrumentalizar o tratamento que convencionaram sobre o conflito. Portanto, o foco está no restabelecimento das relações, e isso pode demandar mais tempo do que o Judiciário dispõe para o término das sessões.

O restabelecimento das relações que em Warat se traduz pela retomada dos afetos, a partir de alteridade, portanto, a preocupação com o outro e suas dores, identifica um modelo hedonista-cidadão, por conseguinte substancialista. Sendo que tal postura valoriza a Constituição e seus valores como instrumentos vinculantes e programáticos, sem os quais restarão desprotegidos os direitos e as garantias fundamentais do cidadão.

Diante desse cenário, a pesquisa conclui respondendo ao problema eleito, de modo a confirmar a hipótese levantada no início, ou seja, que o procedimentalismo utilizado pelo CNJ para a implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, no que tange à implementação da mediação, está desvirtuando o compromisso constitucional de pacificação dos conflitos em prol do atendimento às metas quantitativas, o que contraria a proposta de Luiz Alberto Warat.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. A.; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana. **Tribunal Multiportas:** investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Disponível em: Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Acesso em: 12. abr. 2025

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Seção I. Brasília, DF, ano XLVII, n. 88, p. 7, 19 maio 1992. Disponível em: <https://imagem>.

camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01MAI1992.pdf#page=7. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **CNJ superou expectativas para se consolidar como órgão central da Justiça**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://cnj15anos.cnj.jus.br/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 nov. 2010. Texto compilado conforme Emenda nº 01/2013, Emenda nº 02/2016 e Resolução nº 290/2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números 2024: Relatório Anual**. Brasília, DF: CNJ, 2024. 448 p. ISBN: 978-65-5972-140-5. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Plano Nacional Ruas Visíveis: pelo direito ao futuro da população em situação de rua**. Brasília: MDHC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/publicacoes/plano-nacional-ruas-visiveis>. Acesso em: 12 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 166, de 2010. Autor: Senador José Sarney (MDB/AP). Apresentação: 8 de junho de 2010. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97249>. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976. Autores: Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Proposição: 22 maio 2022. Decisão da medida cautelar: 25 jul. 2023. Referendo do Plenário: 22 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 2076/AC. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 15 ago. 2002. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 2649/DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 08 mai. 2008. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência - STF. Acesso em: 1º abr. 2025.

CAMIMURA, Lenir. Trabalho do Judiciário será norteador por 10 metas nacionais em 2025. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, DF, 3 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/trabalho-do-judiciario-sera-norteador-por-10-metas-nacionais-em-2025/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

FALCÃO, Joaquim. Estratégias para a reforma do judiciário. In: Bottini, Pierpaolo; Renault, S. R. T. (Orgs.) **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERNANDES, Waleiska. Norma do CNJ sobre solução de conflitos completa 5 anos com saldo positivo. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, DF, nov. 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/norma-do-cnj-sobre-solucao-de-conflitos-completa-5-anos-com-saldo-positivo/>. Acesso em: 5 abr. 2025.

GAGLIETTI, Mauro, MELEU, Marcelino, COSTA, T. N. G. (Orgs.). **Temas Emergentes no Direito**. Passo Fundo: IMED, 2009.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Imprensa: Rio de Janeiro, Revan, 2001.

HORKHEIMER, Max. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: HORKHEIMER, Max. **Teoria Crítica**. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. São Paulo: Abril, 1980.

KELSEN, Hans. **Teoria General del Derecho y del Estado**. 5ª ed. Tradução de Eduardo García Máynez. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras Escolhidas**. Tradução de José Paulo Netto. São Paulo: Boitempo, 2010.

MELEU, Marcelino. **Jurisdição comunitária**: a efetivação do acesso à justiça na policontextualidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MELEU, Marcelino; THAINES, Aleteia Hummes; ROCHA, Leonel Severo. A alteridade e solidariedade: um diálogo crítico decolonial ao senso comum teórico dos juristas a partir das obras de Luis Alberto Warat e Alain Supiot. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói. v. 8, n. 20, p. 604-618, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/52383/30503>. Acesso em: 15 abr. 2025.

MONDARDO, Dilsa. **Vinte Anos Rebeldes**: O Direito à Luz da Proposta Filosófico-Pedagógica de L.A. Warat. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106346>. Acesso em: 9 abr. 2025.

PÊPE, Albano Marcos Pêpe. Prefácio: Um Prefácio Compartilhado. In: WARAT, Luis Alberto. **A rua grita Dionísio!** Direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia. Tradução e organização Vívian Alves de Assis, Júlio Cesar Marcellino Júnior; Alexandre Morais da Rosa. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ROCHA, Leonel Severo Rocha. A aula mágica de Luis Alberto Warat: genealogia de uma pedagogia da sedução para o ensino do Direito. In STRECK, Lênio Luiz, ROCHA, Leonel Severo e ENGELMAN, Wilson (Orgs). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**. Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Mestrado e Doutorado. Anuário 2012, n 09. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. São Paulo: LTr, 2007.

ROSA, Alexandre Morais. Prefácio: Fragmentos insinuados de um eterno devir, com Warat. In: WARAT, Luis Alberto. **A rua grita Dionísio!** Direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia. Tradução e organização Vívian Alves de Assis, Júlio Cesar Marcellino Júnior; Alexandre Morais da Rosa. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 8 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

THAINES, Aleteia Hummes; MELEU, Marcelino da Silva. A Mediação entre Teodoro e Vadinho: uma Análise Waratiana sobre a Inserção do Instituto da Mediação de Conflitos no Sistema Judiciário Brasileiro. **Revista Brasileira de Filosofia do**

Direito, Florianópolis, Brasil, v. 1, n. 1, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2015.v1i1.818. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/818>. Acesso em: 15 abr. 2025.

TOFFOLI, José Antonio Dias (Org.). **Conselho Nacional de Justiça: 15 anos**. Edição Comemorativa. Brasília: CNJ, 2020. 204 p.: il. color. ISBN 978-65-88014-01-1. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_CNJ15ANOS-1.pdf. Acesso em: 5 abr. 2025.

WARAT, Luis Alberto. **A rua grita Dionísio!** Direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia. Tradução e organização Vivian Alves de Assis, Júlio Cesar Marcellino Júnior; Alexandre Moraes da Rosa. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

WARAT, Luis Alberto. Do Paradigma Normativista Ao Paradigma Da Razão Sensível. In: MELEU, Marcelino; GAGLIETTI, Mauro; COSTA, Thaise Nara Grazziotin. **Temas Emergentes no Direito**. Passo Fundo: IMED Editora, 2009.

WARAT, Luis Alberto. **Em nome do acordo**. Florianópolis: Emodara, 2018.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito I: interpretação da lei – temas para uma reformulação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

WARAT, Luis Alberto. **Semiotica Ecológica Y Derecho**. Buenos Aires: ALMED, 1997.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca: o ofício do mediador**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

Recebido em: 16/04/2025
Aprovado em: 30/06/2025

**O ESTADO INTERVENCIONISTA, O LIBERALISMO
ECONÔMICO E O ATUAL MODELO ECONÔMICO
CONFORME A CONSTITUIÇÃO DE 1988****THE INTERVENTIONIST STATE, ECONOMIC LIBERALISM, AND THE CURRENT
ECONOMIC MODEL ACCORDING TO THE 1988 CONSTITUTION**

Raquel de Paula Mendonça

Mestra em Direito Constitucional Econômico pelo Centro Universitário Alves Faria (Unialfa). Advogada e professora do curso de Direito da FACUNICAMPS, Av. Perimetral Q 61, 498 – St. Coimbra, Goiânia /GO, 74530-020, Goiânia/GO, Brasil. E-mail: raquelp.mendonca@hotmail.com

Alecassandro Regal Dutra

Doutor e mestre em Zootecnia, pela UFV-MG. Advogado. Professor Universitário do curso de Direito da FACUNICAMPS, Av. Perimetral Q 61, 498 – St. Coimbra, Goiânia /GO, 74530-020, Goiânia/GO, Brasil. E-mail: alecssandroregal-dutra@gmail.com.

Doraci Batista de Tolêdo Manguci

Mestra em Serviço Social, pela PUC – GO. Professora Universitária do curso de Direito da FACUNICAMPS, Av. Perimetral Q 61, 498 – St. Coimbra, Goiânia /GO, 74530-020, Goiânia/GO, Brasil. E-mail: toledo.manguci@gmail.com.

Karla Karoline Rodrigues Silva

Doutoranda e mestra em Direito Agrário, pela Universidade Federal de Goiás. É assistente de desembargador no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO). Professora Universitária do curso de Direito na Faculdade FACUNICAMPS, Av. Perimetral Q 61, 498 – St. Coimbra, Goiânia /GO, 74530-020, Goiânia/GO, Brasil. E-mail: karla.s.rodrigues@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre o intervencionismo estatal, o liberalismo econômico e o modelo econômico vigente no Brasil a partir da Constituição de 1988. O estudo tem como objetivo apresentar os conceitos de intervencionismo,

liberalismo e neoliberalismo, discutir a transição histórica entre esses modelos e examinar a abordagem híbrida adotada pela Constituição brasileira. A metodologia utilizada consiste em uma revisão bibliográfica e na análise da Constituição de 1988 para compreender como a intervenção do Estado na economia e a valorização da livre iniciativa coexistem no contexto brasileiro. O artigo explora a influência do pensamento keynesiano e do Estado de Bem-Estar Social na concepção do intervencionismo, contrastando com as ideias de Adam Smith e do liberalismo econômico, que defendem a mínima participação estatal no mercado. Como resultado, o estudo conclui que o Brasil adota um modelo econômico misto, que combina elementos do intervencionismo e do liberalismo. A Constituição de 1988 reconhece o papel do Estado na regulação do mercado e na promoção da justiça social, ao mesmo tempo que valoriza a livre iniciativa como motor do crescimento econômico. Dessa forma, o modelo econômico brasileiro busca equilibrar desenvolvimento e equidade social, adaptando-se às particularidades do país.

Palavras-Chave: Intervencionismo. Liberalismo Econômico. Neoliberalismo.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between state interventionism, economic liberalism, and the current economic model in Brazil based on the 1988 Constitution. The study aims to present the concepts of interventionism, liberalism, and neoliberalism, discuss the historical transition between these models, and examine the hybrid approach adopted by the Brazilian Constitution. The methodology consists of a bibliographic review and an analysis of the 1988 Constitution to understand how state intervention in the economy and the promotion of free enterprise coexist in the Brazilian context. The article explores the influence of Keynesian thought and the Welfare State in shaping interventionism, contrasting it with the ideas of Adam Smith and economic liberalism, which advocate minimal state participation in the market. As a result, the study concludes that Brazil adopts a mixed economic model that combines elements of interventionism and liberalism. The 1988 Constitution recognizes the state's role in market regulation and the promotion of social justice while valuing free enterprise as a driving force for economic growth. Thus, the Brazilian economic model seeks to balance development and social equity, adapting to the country's specificities.

Keywords: Interventionism. Economic Liberalism. Neoliberalism.

INTRODUÇÃO

Este estudo trata acerca do intervencionismo, liberalismo econômico e do atual modelo econômico conforme a Constituição de 1988. Inicialmente, é importante dar espaço para conceituação dos termos empregados na presente pesquisa e para enquadramento histórico de cada um dos modelos econômicos apresentados.

O primeiro capítulo irá tratar do intervencionismo ligado à atividade econômica do país, com fulcro na regulação do setor privado, não apenas fixando as regras do mercado, mas também atuando de outras formas, com vista a alcançar objetivos que vão desde o primeiro estímulo ao crescimento da economia à redução de desigualdades até o crescimento do nível de emprego e dos salários, ou à correção das chamadas falhas de mercado. Com destaque para a doutrina Keynesiana, de John Maynard Keynes, economista britânico, grande defensor do intervencionismo na década de 30.

No segundo capítulo, será apresentado o liberalismo econômico como pensamento oposto ao intervencionismo, pregava a não intervenção do Estado nas atividades econômicas. Destaque para Adam Smith, principal nome deste movimento e responsável por difundir as ideias liberais, como a da “mão invisível” que atua sobre o Estado, por vários países do mundo.

Por fim, o terceiro capítulo trata da economia nacional sob a perspectiva do viés econômico da Constituição de 1988. E como, depois de um longo caminho percorrido nos modelos anteriores, chegou-se à forma híbrida do Neoliberalismo Econômico. Principais características e quando passaram a ser adotadas no país.

I. O ESTADO INTERVENCIONISTA

I.1 Origem e conceito

Ainda arraigada na ideia de um Estado Absoluto, dominante e controlador, que perdeu forças com a prática mercantilista, o Estado Interventor busca incansavelmente manter-se no poder, ou pelo menos deter o máximo possível dele. Observando o movimento da época, sem perder o foco na acumulação de riquezas, ao desenvolver atividade mercantil o Estado assume um papel intervencionista na economia, implantando políticas econômicas protecionistas, com o objetivo de favorecer as atividades internas em face da concorrência estrangeira, contribuindo também para a criação dos monopólios estatais. Assim, ganha forças o Estado Intervencionista.

Conceituar Estado Intervencionista não é uma tarefa simples, tampouco pode ser atribuída a apenas um pensador, filósofo ou doutrinador. Após uma leitura atenta, perscrutou-se uma síntese comum que pode ser atribuída a grandes nomes como a John Maynard Keynes, Friedrich Hayek, Milton Friedman, John Rawls, Émile Durkheim, Adam Smith de que Estado Intervencionista se refere a um modelo de governo no qual o Estado desempenha um papel proativo na economia e na sociedade, intervindo em diversos aspectos da vida social, econômica e política. Em vez de adotar uma abordagem de “não intervenção” ou de mercado totalmente livre (como no liberalismo clássico), o Estado Intervencionista busca regular, concordar e até mesmo controlar certos setores com o fim de garantir o bem-estar social, o desenvolvimento econômico e a justiça social. A título de exemplo, o Estado pode regular mercados e empresas para garantir que as práticas comerciais sejam justas, proteger os direitos dos consumidores e prevenir abusos do poder econômico, como monopólios.

Na economia, o intervencionismo estatal está diretamente ligado à atividade econômica do país, com fulcro à regulação do setor privado, não apenas fixando as regras do mercado, mas também atuando de outras formas, com vista a alcançar objetivos que vão desde o primeiro estímulo ao crescimento da economia e à redução de desigualdades até o crescimento do nível de emprego e dos salários, ou à correção das chamadas falhas de mercado. As intervenções típicas dos governos modernos na economia ocorrem no âmbito da definição de tributos, da fixação do salário mínimo, das tarifas de serviços públicos e de subsídios.

Para o professor André Ramos Tavares (2011) há duas formas de intervenção, vejamos:

A intervenção estatal no domínio econômico pode ocorrer de maneira direta ou indireta, adotadas as expressões nos termos a seguir expostos.

A intervenção estatal indireta refere-se à cobrança de tributos, concessão de subsídios, subvenções, benefícios fiscais e créditos e, de maneira geral, à regulamentação normativa de atividades econômicas, a serem primariamente desenvolvidas pelos particulares.

Na intervenção direta o Estado participa ativamente, de maneira concreta, na economia, na condição de produtor de bens ou serviços, ao lado dos particulares ou como se particular fosse. Trata-se, nesta última hipótese, do Estado enquanto agente econômico (Tavares, 2011).

Conforme aponta Eros Roberto Grau (1997):

No caso das normas de intervenção por direção estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos

pelos agentes que atuam no campo da atividade econômica em sentido estrito – inclusive pelas próprias empresas estatais que a exploram. Norma típica de intervenção por direção é a que instrumenta controle de preços, para tabelá-los ou congelá-los (Grau, 1997, p. 157).

Inicialmente, a sociedade não era economicamente desenvolvida no atual modelo existente, para tanto se necessitou perpassar por inúmeras modificações sociais regionais e globais para ser reconhecida como forma organizada de vida. Nesse primeiro momento, é possível contemplar regimes absolutistas sendo elevados como possível solução, mas que no decorrer do tempo restou vencido por um ideal mais moderno e liberal. Em análise, Dalmo de Abreu Dallari (1991) afirma que

O Estado moderno nasceu absolutista e durante alguns séculos todos os efeitos e virtudes do monarca absoluto foram confundidos com as qualidades do Estado. Isso explica por que já no século XVIII o poder público era visto como inimigo da liberdade individual, e qualquer restrição ao individual em favor do coletivo era tida como ilegítima. Essa foi a raiz individualista do Estado Liberal. Ao mesmo tempo, a burguesia enriquecida, que já dispunha do poder econômico, preconizava a intervenção mínima do Estado na vida social, considerando a liberdade contratual um direito natural do indivíduo (Dallari, 1991, p. 233).

Esse primeiro momento intervencionista foi fortemente combatido por ilustres mestres e pensadores liberais como John Locke e Adam Smith, entre os séculos XVII e XVIII. Locke defende que antes de existir a sociedade constituída como tal, ou seja, no Estado de Natureza, os homens viviam bem, em harmonia e já havia a propriedade individual. E o que faltava aos homens era um contrato social que garantisse essa propriedade de outros direitos naturais, como a vida e a liberdade. Smith assevera que o papel do Estado na economia deveria corresponder apenas à proteção da sociedade contra eventuais ataques, e à criação e à manutenção de obras e de instituições necessárias, mas não à intervenção nas leis de mercado e consequentemente na prática econômica.

Adam Smith coloca ainda que a defesa do mercado como regulador das decisões econômicas de uma nação traria muitos benefícios para a coletividade, independentemente da ação do Estado. Com isso, temos o princípio do liberalismo, que nada mais é que uma restrição às atribuições do Estado em benefício da iniciativa do particular.

Em uma análise desse momento passado, o sempre atualizado doutrinador Pedro Lenza interpreta que “os institutos clássicos do direito de propriedade e a autonomia da vontade privada eram suficientes para regulamentar a atividade

econômica, até porque o capitalismo primitivo pregava a autorregulação, sem nenhuma interferência do Estado na economia” (Lenza, 2023, p. 1.140).

1.2 Doutrina Keynesiana

John Maynard Keynes, economista britânico, expoente do intervencionismo e autor da obra pós-guerra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, intitula a teoria Keynesiana que foi prontamente adotada pelo Estado norte-americano e passou a aderir às ideias intervencionistas. Gunnar Myrdal, economista sueco, criou algo muito semelhante à doutrina de Keynes e que foi muito bem aceita e adotada por países da Europa. O modelo criado por Myrdal, conhecido por *welfare state* (em português, Estado de Bem-estar Social), atribui ao Estado a promoção dos direitos sociais e consequentemente das políticas públicas necessárias para implementá-las¹.

Escola Keynesiana ou Keynesianismo trata-se de uma doutrina político-econômica que defende o Estado como um agente ativo contra a recessão e o desemprego. Pois, como já foi dito, espera-se do Estado uma conduta mais ativa na economia de um país, o Keynesianismo gerou uma oposição ao Liberalismo, que defende o Estado mínimo. Até o surgimento dessa teoria, enfrentar a recessão era um exercício de impossibilidades, haja vista o desconhecimento sobre o assunto (Keynes, 2012).

No início do século XX, o pensamento dominante ainda era o da economia clássica, em que a economia devia se recuperar sozinha em períodos de crise, conhecido pelo princípio *Laissez-faire*. Durante essa mesma época, o economista britânico John Keynes tentava perceber por que os trabalhadores do país perdiam seus empregos durante uma crise, mesmo que aceitassem receber menos em troca da manutenção destes (Keynes, 2012).

Com a crise de 1929, ocasionada pela quebra da Bolsa de Nova York, o mundo mergulha em uma grave recessão, e Keynes é um dos primeiros economistas a perceber que o livre mercado não conseguiria resolver aquele problema. No geral, os preços dos produtos e serviços caem com a crise, mas os salários não, aumentando o desemprego. A solução, para Keynes, seria em voltar a expandir a economia por meio de novas despesas do governo, o que possibilitaria a criação de empregos. Com isso, o Estado passaria a ter um papel ativo, alcançando o chamado Pleno Emprego, cenário em que existe apenas certo desemprego natural e fora do estado de crise. As ideias da Teoria Keynesiana surgiram ao mesmo tempo que o governo dos Estados Unidos fazia o plano New Deal, aumentando os gastos públicos para recuperação após a Crise de 1929 (Keynes, 2012).

¹ Keynes, John Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, São Paulo. Saraiva, 2012.

1.3 Welfare State (O Estado do Bem-Estar Social)

De acordo com Delgado (2019), “o Estado de Bem-Estar Social (EBES) ou Welfare State, tido como uma das mais sofisticadas, abrangentes e bem-sucedidas construções da civilização ocidental, teve como berço, essencialmente, os países líderes do capitalismo na Europa Ocidental.

O Estado do Bem-Estar Social é visto como o grande provedor de políticas fomentadoras de direitos sociais. Praticamente todas as teorias explicativas para o EBES estão voltadas para a implementação de políticas públicas das mais diversas ordens, como exemplificou Delgado em sua obra sobre o tema.

No Estado de Bem-Estar Social, é dever de o governo garantir aos indivíduos o que se chama, no Brasil, de direitos sociais: condições mínimas nas áreas de Saúde, Educação, Habitação, Seguridade Social, entre outras. Ademais, em momentos de crise e de desemprego, o Estado deve intervir na economia de forma que se busque a manutenção da renda e do trabalho das pessoas prejudicadas com a situação do país. Isso foi feito, por exemplo, nos EUA, na década de 1930, em que os níveis de desemprego ultrapassaram a taxa de 25%. Outro ponto central do Welfare State é a existência de leis trabalhistas que estabelecem regras nas relações entre empregado e empregador, como salário mínimo, jornada diária máxima, seguro-desemprego etc. (Delgado, 2019).

O Estado que surge sob essa nova visão do intervencionismo é o chamado Estado do bem-estar social (Welfare State), cuja eficácia, contudo, encontra-se, agora, igualmente questionada em seus fundamentos. Realmente, o modelo proposto revelou, de maneira inequívoca, a ineficácia da atuação estatal. Constatou-se a incapacidade do Estado em atuar no cenário de concorrência, especialmente em um contexto globalizado. As dificuldades de gerenciamento da máquina estatal levaram à ineficiência do modelo intervencionista-social. (Tavares, 2011, p. 211).

Para Tavares (2011), “a reprodução do modelo do Welfare State foi em grande parte responsável pela crise financeira que, desde a década de 1980, vem abalando as estruturas de inúmeros Estados, vale dizer, daqueles que assumiram atividades acima de sua capacidade, gerando a explosão do déficit público, por conta dessa prestação de serviços e atuação econômica maciça”.

Nesse mesmo prisma, enfatiza Merrien (2019)

Cuidar dos excluídos da sociedade “pós-industrial” aumenta o custo do social enquanto se reduzem as receitas físicas e sociais do “Estado Social”. Ao mesmo tempo, o aumento da expectativa de vida e a queda da taxa de natalidade contribuem mecanicamente para acentuar o envelhecimento da população e, consequentemente, para o aumento considerável das despesas com



aposentadorias e saúde. A situação é preocupante, não apenas em razão da diminuição dos nascimentos e do aumento da duração da vida, mas também porque os jovens entram tardiamente na vida profissional ativa e os trabalhadores ativos estão aposentando mais cedo e vivendo mais. Neste sentido torna-se difícil manter, ao mesmo tempo, o pleno emprego, a estabilidade do orçamento público e o nível da proteção social (Merrien, 2019, p. 202).

No entanto, à medida que os desafios econômicos, demográficos e políticos se intensificam, o Estado social precisa ajustar-se à capacidade de manutenção das medidas que balizam a existência do Estado de Bem-Estar Social; assim, far-se-á necessário se reinventar e adequar-se às novas realidades. Isso será determinante para a sua sobrevivência e relevância no futuro. O que pode envolver a adoção de reformas estruturais e inovação nas políticas públicas já adotadas.

2. LIBERALISMO ECONÔMICO

2.1 Origem e conceito

No século XVIII surge um importante movimento opositor ao Estado Intervencionista. Vários economistas afirmavam que o Estado não deveria intervir na atividade econômica, a sua função seria apenas promover condições para qualquer que fosse a atividade desenvolvida, esta seguir o seu curso natural, ou seja, a autorregulação do Estado, como pregava Adam Smith, economista e autor da teoria econômica mais aceita no meio. As ideias defendidas no liberalismo econômico eram bem claras e específicas, propunham a livre concorrência, ou seja, a aplicação da já conhecida lei da oferta e da procura.

Para Smith, não eram necessárias intervenções na economia, visto que o próprio mercado dispunha de mecanismos próprios de regulação dela: a chamada “mão invisível”, que seria responsável por trazer benefícios para toda a sociedade, além de promover a evolução generalizada.

Bobbio (1998) ensina que o liberalismo é a doutrina do estado mínimo: o estado é um mal necessário, mas é um mal. Não se pode deixar de lado o estado e, portanto, nada de anarquia, mas a esfera a que se estende o poder político (que é o poder de colocar na cadeia as pessoas) deve ser reduzida aos termos mínimos.

O fundamento do liberalismo, além do não intervencionismo, é o absoluto respeito às liberdades individuais na atuação do Estado. O liberalismo encarece a necessidade de garantir a liberdade individual já que a considera como indispensável para que os homens alcancem a sua satisfação (Tavares, 2011).

2.2 Pensamento de Adam Smith

Adam Smith é considerado o pai do liberalismo e fundador da escola clássica. Em seu livro “A Riqueza das Nações”, Smith afirma que o mercado livre se autorregularia, sem a necessidade da intervenção do Estado, como se existisse uma “mão invisível”. Assim, o crescimento econômico e o progresso de uma Nação seriam alcançados com uma sociedade livre, em que as pessoas agissem conforme seus interesses pessoais.

Nesse mesmo período surge a expressão em francês “*laissez faire, laissez passer*” (deixai fazer, deixai passar). Tal conceito reforça o princípio norteador do liberalismo, a defesa da liberdade econômica. Para os liberais, o indivíduo é o agente econômico e, por esse motivo, o Estado não deve interferir nas atividades econômicas com muitas regras. Se há algum desajuste, o próprio mercado o corrigirá naturalmente, ou seja, é autorregulador.

A livre concorrência engloba a liberdade para o comércio produzir, fixar preço e controlar a qualidade da produção. O próprio mercado, com sua lei de oferta e de procura, ajustaria a demanda e o valor das mercadorias, sem necessidade de interferência estatal (Figueiredo, 1997).

O “câmbio livre”, por sua vez, tem como objetivo a queda das tarifas alfandegárias que levam ao protecionismo. Assim, cada país deveria se especializar somente nos artigos que tivessem a capacidade de produzir em vantagem na comparação com outras nações.

Seria uma espécie de divisão internacional do trabalho, com cada país mantendo a tradição produtiva que lhe cabe. No século XVIII, contudo, quando existiam as colônias, o liberalismo afirmava que alguns países deveriam fornecer somente produtos agrícolas, enquanto a outros competiriam os bens industrializados.

2.3 A crise do Liberalismo

Após a segunda guerra mundial (1939-1945), o movimento liberalista perde muita força e praticamente todo o espaço conquistado. As seguidas guerras não só destruíram cidades e pessoas, elas causaram uma grave derrocada na economia. Buscando meios de se levantar, utilizando-se de fortes argumentos e trazendo a responsabilidade para o Estado de promover essa virada, ganha força a teoria Keynesiana, aceita pelos Estados Unidos para a formulação do *New Deal*.

O *New Deal* foi influenciado pela teoria econômica de John Maynard Keynes, economista britânico que apontava a necessidade da mediação econômica do Estado para garantir o bem-estar da população, ação que o liberalismo seria incapaz de realizar. O objetivo era criar condições para a diminuição do desemprego, por meio da articulação de investimentos estatais e privados. Adotando medidas

como: a desvalorização do dólar para tornar as exportações mais competitivas; empréstimos aos bancos para evitar falências no sistema financeiro; criação do sistema de seguridade social, com destaque para o seguro-desemprego e a Lei de Seguridade de 1935; direito de organização sindical; estímulo à produção agrícola; construção de uma grande quantidade de obras públicas, com destaque às hidrelétricas e rodovias.

Era o sistema perfeito, pois estimulava a contratação de trabalhadores, criando uma ótima situação de pleno emprego, tornando a população economicamente ativa, promovendo importantes ações de seguridade social e aquecendo a produção industrial, agrícola e de serviços em todos os níveis. Como o fulcro de evitar violentos conflitos, garantindo a ordem social, houve uma crescente participação de entidades sindicais para as negociações. Sem dúvida, essa perspectiva de atuação econômica favorecia o regime capitalista do Estado que era visto como um modo de produção integrado, no qual o aumento do consumo, principalmente dos trabalhadores, estimularia um desenvolvimento em cadeia de todos os setores econômicos (Tavares, 2011).

Mas, como não existe regime econômico perfeito, em 1970 graves crises começam a desestabilizar a economia, colocando mais uma vez em xeque o sistema vigente, desta vez o capitalismo começa a perder forças, e as medidas de Keynes são substituídas por um movimento chamado de Neoliberalismo Econômico, que passa a ser adotado em vários países, até mesmo no Brasil.

3. A ORGANIZAÇÃO CAPITALISTA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

3.1 O Neoliberalismo

Conceituando, “o Neoliberalismo pode ser livremente definido como um conjunto de ideias políticas e econômicas de origem capitalista que defende a não intervenção do Estado na economia, permitindo total liberdade de comércio que promove e garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país” (Liberati, 2013).

Neoliberalismo. Doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Defende a ideia de que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais. Mas acha que há necessidade de disciplinar a economia de mercado na medida suficiente para garantir a sobrevivência deste modelo. Alguns adeptos do Neo-

liberalismo pregam a defesa da pequena empresa e o combate aos grandes monopólios na linha antitruste dos Estados Unidos. No plano social, o Neoliberalismo defende a limitação da herança e das grandes fortunas e o estabelecimento de condições de igualdade que possibilitem a concorrência (Houaiss, 2011, p. 49).

Como sistema econômico baseia-se na presença do Estado no desenvolvimento da atividade econômica, buscando o fortalecimento do mercado, promovendo desestatização, mas sem que o Estado perca a sua autonomia e eficiência financeira, fomentando o equilíbrio e o aperfeiçoamento da máquina administrativa.

O Neoliberalismo teve como principais defensores Friedrich A. Hayek e Milton Friedman, e, assim como a doutrina liberal clássica, acredita no *laissez-faire*, devendo o Estado criar condições para a manutenção da lógica de mercado, de estimular o sistema financeiro, de manter hígido o mercado de capitais, enfim, de manter acesa a vela do capitalismo (Aranha, 1997).

Segundo o Neoliberalismo, o Estado deveria entre as principais medidas se abrir para o comércio internacional; garantir a estabilidade macroeconômica; fazer a privatização das empresas estatais, criando agências reguladoras; fazer ajuste fiscal para garantir o pagamento das dívidas com credores internacionais; eliminar as restrições aos investimentos externos; reduzir os gastos públicos; modernizar a legislação trabalhista para atrair investimentos e manter a austeridade fiscal (Matteucci, 1998).

Em 1989, economistas norte-americanos formaram o chamado Consenso de Washington e formularam uma série de medidas macroeconômicas a serem seguidas pelos países-membros do Fundo Monetário Internacional (FMI). O caráter das medidas é liberalizante: abertura comercial, privatização de estatais, redução dos gastos públicos, reforma tributária, entre outras.

Em suma, defendiam-se as privatizações, a diminuição dos funcionários públicos (estado mínimo) e a abertura do mercado interno. As teorias do Neoliberalismo, como modelo de econômico, foram aplicadas em todo o mundo, até mesmo no Brasil, durante o governo do presidente da República, Fernando.

3.2 O Modelo Econômico Brasileiro Atual

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, distribuiu os princípios e as diretrizes que orientam o modelo econômico do Brasil. A partir de sua promulgação, o país se comprometeu a adotar uma economia que buscasse equilibrar o crescimento econômico com a justiça social, o que se refletisse em preservação mínima do estado de bem-estar social.

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, a exemplo das suas antecessoras, desde a Constituição de 1934, todas inspiradas nas Constituições Mexicana, 1917 e na Alemã, 1988, reservou um capítulo para tratar da Ordem Econômica:

Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O artigo supracitado estabelece os fundamentos da ordem econômica, assim como os princípios gerais da atividade econômica, cujos objetivos são promover o desenvolvimento do mercado sem perder de vista os fundamentos da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Assim, pode-se afirmar que a principal finalidade da ordem econômica é assegurar a todos uma existência digna, satisfazendo as necessidades da coletividade.

A correlação dos temas tratados na Lei segue o entendimento majoritário conforme preceitua Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 89), “a democracia não pode desenvolver-se a menos que a organização econômica lhe seja propícia”.

Paulo Henrique Rocha Scott, analisando a realidade constitucional brasileira, identifica dois elementos fundadores da ordem econômica:

[...] a valorização do trabalho e a livre iniciativa. Ressalta o autor que “a sua presença no caput do artigo 170 da Constituição, cabe destacar, não consubstancia mero enunciado descritivo, mas a intenção clara de construção de uma norma condicionadora, por meio da qual ficassem legitimamente fixados - sem possibilidade de novos debates, novos questionamentos de ordem política e jurídica - os pontos de partida, os alicerces, o ‘lugar comum retórico de essência’ sem o “qual não se pode falar da existência de uma ordem econômica institucional brasileira” (Scott, 2000).

A Constituição de 1988 pode ser considerada como marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil. Ela consolida a ruptura com o regime autoritário militar, caracterizado, segundo Flávia Piovesan (2003, p. 216), “pela supressão de direitos constitucionais, pela hipertrofia do Poder

Executivo em relação aos demais Poderes e pelo centralismo federativo na União, em detrimento da autonomia dos Estados”.

Para Flávia Piovesan, o Sistema Constitucional de 1988 traz o delineamento de um Estado Intervencionista, voltado ao bem-estar social, porque reforça a ideia de que a participação estatal é imprescindível sob muitos aspectos, em especial no campo social. Assim, seria possível considerar o “Neoliberalismo” como uma terceira opção ao liberalismo e ao intervencionismo, uma forma “híbrida” se for assim possível.

Apesar de possível, aplicável e até mesmo reconhecido em vários países, como o Brasil, há correntes doutrinárias que discordam totalmente, como as defendidas por Eros Grau, ser ele enfático em dizer que é totalmente incompatível a coexistência de traços do liberalismo e do intervencionismo.

Eros Roberto Grau afirma que, “sendo a Constituição um sistema dotado de coerência, não se presume contradição entre suas normas, pois, caso contrário, estaríamos admitindo o absurdo de que na Constituição de 1988 haveria duas ordens econômicas, uma neoliberal e outra intervencionista e dirigista” (Grau, 2010).

Acerca do modelo econômico adotado pelo Brasil, Eros Roberto Grau conclui que a “Constituição de 1988 projeta a instalação de uma sociedade estruturada segundo o modelo do *Welfare State*, visando, justamente, à consolidação da democracia”. Para ele “há um modelo econômico definido na ordem econômica na Constituição de 1988, desenhado na afirmação de pontos de proteção contra modificações extremas, que descreve “como modelo de bem-estar” (Grau, 2010).

A Constituição aborda a importância da estabilidade econômica e do controle da inflação, que devem ser perseguidos com o auxílio de políticas monetárias e fiscais. Isso inclui a regulação do sistema financeiro, o controle da moeda e da taxa de juros, e a atuação do Banco Central que, é uma instituição que deve atuar para garantir a estabilidade da moeda, controlar a inflação e a política cambial. Embora o Banco Central tenha autonomia, suas ações devem sempre estar alinhadas aos princípios estabelecidos pela Constituição.

A Carta de 1988 também garante uma série de direitos trabalhistas, promovendo uma economia de bem-estar com a proteção do trabalhador. Isso inclui o direito à jornada de trabalho reduzido, salário-mínimo, descanso semanal remunerado, férias, entre outros direitos. Além disso, estabelece as bases do sistema tributário nacional, com regras que visam garantir a justiça fiscal e a redistribuição da riqueza. A tributação deve ser progressiva, ou seja, quem tem mais capacidade de pagamento deve contribuir mais, e o sistema deve ser transparente.

O modelo econômico brasileiro, conforme previsto na Constituição de 1988, é caracterizado por uma economia mista, na qual há equilíbrio entre a liberdade de mercado e a intervenção do Estado, sempre com a preocupação de promover o bem-estar social e reduzir as desigualdades. A Constituição reforça a ideia de que a economia deve ser orientada por princípios de justiça social, sustentabilidade e desenvolvimento regional, com a proteção dos direitos dos trabalhadores.

CONCLUSÃO

Buscou-se, no presente estudo, contribuir para o debate referente ao estado intervencionista, ao liberalismo econômico e ao atual modelo econômico conforme a Constituição de 1988.

Para tanto, foi necessário perpassar pelas principais características de cada modelo econômico aqui tratado e, a partir de cada conceito e de cada pensador, extrair as devidas conclusões com o objetivo de definir o atual modelo econômico brasileiro.

As graves crises econômicas, muitas vezes precedidas por longos períodos de guerra, foram as grandes responsáveis pela busca incessante de um "modelo econômico ideal". Nessa jornada, vários pensadores e estudiosos se destacaram, como Jonh Maynard Keynes, grande defensor do intervencionismo econômico e criador da doutrina Keynesiana, que inspirou o New Deal e Welfare State – Estado do Bem-Estar Social. É Adam Smith, grande nome do Liberalismo econômico. As ideias defendidas no liberalismo econômico eram bem claras e específicas, propunham a livre concorrência, a lei da oferta e da procura.

Embora ambos os modelos tivessem vários pontos positivos e tivessem sido bem aceitos da sua propositura, nenhum se firmou como se esperava. A tão desejada estabilidade econômica ainda não havia sido alcançada. O que, de fato, muitos economistas classificam como um grande gargalo mundial.

Entre as décadas de 70 e 80 desponta o Neoliberalismo, visto por muitos como uma forma híbrida dos dois modelos anteriores. Bem aceito por inúmeros países, dentre eles grandes potências como os Estados Unidos, aderiram à doutrina neoliberalista. Esta, por sua vez, defendia as privatizações, a diminuição dos funcionários públicos (estado mínimo) e a abertura do mercado interno.

A Constituição de 1988, claramente, apregoa várias das regras proposta no tal modelo híbrido. Conforme afirma Flávia Piovesan, o Sistema Constitucional de 1988 traz o delineamento de um Estado Intervencionista, voltado ao bem-estar social, porque reforça a ideia de que a participação estatal é imprescindível sob muitos aspectos, em especial no campo social. Sendo assim, conclui-se que o modelo econômico brasileiro atualmente adota uma postura Neoliberalista.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Márcio Nunes. **Liberalismo e Intervencionismo Neoliberalismo, ou liberalismo construtor e Intervencionismo social**. Brasília ^a34n. 135 jul./set. 1997.

BENDIN, Gabriel de Lima; CENCI, Ana Righi; FISCHER, Ricardo Santi. **Do Liberalismo ao Intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação**

econômica. **Constituição, Econômica e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direitos Constitucional**. Curitiba, 2011.

BRASIL [Casa Civil]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: fev. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DELGADO. Marurício Godinho; PORTO. Lorena Vasconcelos. **Welfare State – Os grandes desafios do Estado de Bem-estar social**. São Paulo. LTR, 2019.

DOTTO, José Valdenir; SIQUEIRA, Josiane Brugnera. **Entre o Liberalismo e o Intervencionismo: os desafios para a sociedade pós-moderna**. Revista Jurídica, 2009.

FARIA. José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica. Implicações e Perspectivas**. São Paulo. Editora Malheiros, 2015.

FIGUEIREDO, Lízia de. **O papel do estado para Adam Smith**. Belo Horizonte: UFMG;CEDEPLAR, 1997.

GRAU. Eros Roberto. **A nova Ordem Econômica na Constituição de 1988**. São Paulo Malheiros, 2010.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de. Janeiro, Ed. Objetiva, 2019.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo. Saraiva, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MATTEUCCI, Nicola. Liberalismo. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed. Trad. Carmen Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira Brasília. UnB, 1998, v. I.

MERRIEN, François-Xavier. **États providence: l’empreinte des origens**. Revue Française des Affaires Sociales, p.43-56, set./out. 1990.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9ª ed. - São Paulo: Atlas, 2016.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2001.

PIOVESAN, Flávia. **A Proteção dos Direitos Humanos no Sistema Constitucional Brasileiro**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 45, p. 216/236. São Paulo: RT, 2003.

POLITIZE (ONG). **Estado de bem estar social e estado liberal: qual a diferença?**. Politize. Disponível em: < <https://www.politize.com.br/estado-de-bem-estar-social-e-estado-liberal-diferenca/> > 30 nov. 2019.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. **Direito Constitucional Econômico**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros: São Paulo, 25ª ed., 2005.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Trad. Alexandre Amaral Rodrigues e Eunice Ostrensky, São Paulo: Martins Fontes, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2011.

Recebido em: 26/03/2025
Aprovado em: 30/06/2025

**ENTRE O MARKETING DIGITAL DA LACRAÇÃO E AÇÕES
AFIRMATIVAS PARA INCLUSÃO DE PESSOAS NEGRAS
NO MERCADO DE TRABALHO: ESTUDO DE CASO DO
PROGRAMA TRAINEE DO MAGAZINE LUIZA****BETWEEN SLAY DIGITAL MARKETING AND AFFIRMATIVE ACTIONS FOR THE
INCLUSION OF BLACK PEOPLE IN THE LABOR MARKET: CASE STUDY OF THE
MAGAZINE LUIZA TRAINEE PROGRAM**

Samia Moda Cirino

Doutora em Direito, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias das Faculdades Londrina. E-mail: samiamoda@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4209-0350>.

Vanderson Patric Araújo Souza

Mestrando em Direito, Sociedade e Tecnologias das Faculdades Londrina. E-mail: admpatric@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0006-3650-6662>

RESUMO

Trata-se de estudo de caso do *Programa Trainee* da empresa Magazine Luiza. O objetivo é verificar se esse Programa consiste em efetiva ação afirmativa para inserção de pessoas negras em cargos de liderança no mercado de trabalho. A hipótese de pesquisa consiste na caracterização do Programa como marketing digital da lacração. Para tanto, inicialmente, foi necessário contextualizar as estratégias mercadológicas empreendidas pelo capitalismo na era digital a partir dos conceitos de psicopolítica e de regime da informação desenvolvidos por Byung Chul-Han. Esses conceitos permitem demonstrar o *modus operandi* desse regime, pela cooperação de pautas identitárias, exploradas nas mídias digitais para ganho de mercado. Em sequência, a análise do problema, isto é, do racismo como instrumento de dominação obstativo da inserção de pessoas negras em cargos hierarquicamente elevados na estrutura ocupacional, é feita a partir do referencial teórico de Sueli Carneiro. As categorias de raça, de racialidade e de racismo trabalhadas pela autora dão supedâneo para a compreensão da real função da questão racial no capitalismo. Entendido o caráter estruturante do racismo no capitalismo, passou-se à análise propriamente do Programa e da sentença que julgou a validade do projeto. A análise desses documentos pautou-se em três campos de validade:

fático, legal e de racionalidade. Os resultados obtidos foram no sentido de que o Programa encontra respaldo nos aspectos fático e legal. Todavia, identificamos o uso de termos no Programa que permitem concluir pela ausência de verdadeira mudança da cultura institucional hábil a transformar efetivamente a segregação de pessoas negras no mercado de trabalho brasileiro.

Palavras-Chave: Psicopolítica. Raça. Marketing Digital. Ações Afirmativas. Capitalismo.

ABSTRACT

The article is a case study of the 2021 Trainee Program of the Brazilian company Magazine Luiza (Magalu). The objective is to verify whether this Program is truly an affirmative action to insert black people into leadership positions in the job market. The research hypothesis consists of characterizing the Magalu Program as slay digital marketing. For this purpose, it was initially necessary to contextualize the marketing strategies undertaken by capitalism in the digital age based on the concepts of psychopolitics and information regime developed by Byung Chul-Han. These concepts allow us to demonstrate the modus operandi of this regime through the co-optation of identity issues, exploited in digital media to gain market share. Next, the analysis of the problem, that is, of racialism as an instrument of domination that hinders the insertion of black people into hierarchically elevated positions in the occupational structure, is done based on Sueli Carneiro's theory. The way this Brazilian author works with the categories of race, raciality and racialism provides support for understanding the real function of the racial issue in capitalism. Having understood the structuring nature of racialism in capitalism, the Program and the ruling pronounced in ACPCiv 0000790-37.2020.5.10.0015, which judged the validity of the company's project, are analyzed. The study of these documents was based on three fields of validity: factual, legal and rationality. It was concluded that the Program is supported in factual and legal aspects. On the other hand, we identified the use of terms in the Program that allow us to conclude that there is no true change in institutional culture capable of effectively transforming the segregation of black people in the Brazilian labor market.

Keywords: Psychopolitics. Race. Digital Marketing. Affirmative Actions. Capitalism.

INTRODUÇÃO

De espírito aberto, te convido a esse diálogo, confiante de que é possível conquistar corações e mentes, mesmo entre os que, como tu, rejeitam o som de vozes subalternas, para construir outros cenários e roteiros que representem a emancipação para todos (Sueli Carneiro. Dispositivo de racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. 2023, p. 12).

Na Sociedade da Era da Informação e do Conhecimento, as empresas encontraram nas redes sociais um novo espaço para estratégias de marketing, cujas vantagens são outrora inimagináveis no capitalismo industrial. Não se trata apenas de vender produtos ou serviços, mas também, sob o discurso de práticas sustentáveis, expandir mercados, criar demandas e dependência dos consumidores/usuários e, principalmente, envolver cada vez mais os sujeitos em um modelo de vida capitalista pós-industrial. Afinal, em um momento histórico de intensa crise do capitalismo, é esse engajamento psíquico que garantirá a continuidade desse sistema socioeconômico. Mais especificamente, referimo-nos à crise das hipotecas subprime de 2008¹, que teve início nos Estados Unidos, mas impactou todo o sistema no capitalismo globalizado e financeirizado, crise esta acirrada pela pandemia da Covid-19, a partir de 2020.

De acordo com uma perspectiva marxista, considerem-se essas crises cíclicas, ou seja, inerentes ao sistema capitalista, ou considerem-se estruturais, isto é, que abalam as principais bases do capitalismo, a exemplo do trabalho alienado e da sociedade generificada e de classe, esse cenário de intensa crise econômica, política e social expõe os limites de um sistema em colapso que precisa de novas estratégias para sua perpetuação.

Em uma sociedade hiperconectada, sem limitações de espaço e de tempo, as redes sociais servem a tal intento como palco para o que denominamos de marketing digital da lacração. Não é novidade que o capitalismo apropria-se das críticas e as ressignifica com uso estratégico das pautas identitárias, a exemplo dos movimentos feministas, movimentos negros, movimentos LGBTQIA+, entre outros. O que se afirma é que, sob um pretenso discurso de implementação de práticas empresariais para enfrentamento de problemas relativos, por exemplo, a gênero e raça, recorre-se ao uso de marketing digital da lacração, cujo intuito não consiste no enfrentamento do problema social que motivou a campanha, mas em ganhar a simpatia dos sujeitos e, com isso, mercado consumidor e, em última instância, a perpetuação do sistema econômico capitalista.

¹ Para melhor compreensão da crise das hipotecas subprime, sugerimos a leitura da obra de Zygmunt Bauman. Capitalismo parasitário e outros temas contemporâneos. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

Diante desse fenômeno é que a presente pesquisa busca analisar o *Programa Trainee 2021* da empresa Magazine Luiza (Magalu), amplamente divulgado nas redes e mídias digitais e que suscitou debates sobre o marketing digital ao anunciar a contratação exclusivamente de pessoas negras. A validade do programa foi questionada judicialmente, nos autos da Ação Civil Pública ACPCiv 0000790-37.2020.5.10.0015, movida pela Defensoria Pública da União, em 5/10/2020, que teve trâmite na 10ª Vara do Trabalho de Brasília.

A partir desse problema específico, o presente artigo analisa se o programa e o marketing da empresa Magalu são consentâneos à pauta racial que a motivou, bem como se a fundamentação utilizada na decisão proferida na Ação Civil Pública mencionada considerou a possível instrumentalização da questão racial. Para tanto, inicialmente, é preciso traçar um panorama do capitalismo neoliberal na era digital e da própria sociedade informacional. Essa contextualização é importante para compreender de que forma o capitalismo atua com estratégias de psicopoder para engajar os sujeitos na perpetuação desse sistema. A análise dessas questões ocorre a partir da perspectiva de Byung-Chul Han, eis que o autor demonstra a forma como as relações de poder ocorrem no capitalismo da era digital sob a égide neoliberal, especialmente no que tange ao processo de subjetivação.

Em sequência, é necessário apresentar alguns aspectos do racismo no sistema capitalista brasileiro a fim de que se possa aferir, na parte final do artigo, se o programa de iniciativa da empresa Magalu trata-se, efetivamente, de uma política para enfrentamento da discriminação racial no emprego, ou se envolveu, apenas, marketing digital da lacração.

I. A PSICOPOLÍTICA NO CAPITALISMO DA ERA DIGITAL

A década de 1970 marca um novo rumo no capitalismo: o neoliberalismo. Se ele marca o início de uma era pós-moderna, ou não, a questão é longa e controvertida. Mas há uma premissa inafastável: a ideologia neoliberal, utilizando a seu favor as novas tecnologias informacionais e o contexto de uma progressiva globalização, transformou significativamente os modos de produção e de vida no sistema capitalista.

Na presente pesquisa, essa premissa é pautada no pensamento de Byung-Chul Han (2020), ao considerar o neoliberalismo como uma nova técnica de poder, a qual denomina “psicopolítica”. Não obstante nossa discordância parcial no que tange à leitura que o autor realiza sobre a biopolítica na obra de Michel Foucault, bem como quanto ao afastamento do autor à perspectiva marxista de classes sociais na contemporaneidade, questões que nos isentamos de maiores considerações ante o escopo e limites do presente artigo, as reflexões lançadas por Byung-Chul Han têm, de certo modo, nos tirado do estado de inércia para pensarmos o modo de vida na era digital. Seus livros escritos na forma de ensaios

sobre temas relacionados às mudanças decorrentes do neoliberalismo e avanços tecnológicos, a partir da leitura de clássicos como Karl Marx, Michael Foucault e Hegel, nos provocam a repensar os rumos que estamos dando ao trabalho humano, às relações interpessoais e, por fim último, à própria vida.

O autor (Han, 2020) considera que as transformações sociais no capitalismo sob a égide neoliberal, em um contexto de novas tecnologias disruptivas, são tão profundas a ponto de identificar uma nova *ratio* e defender a existência de um “segundo iluminismo”. Enquanto no primeiro iluminismo os mitos foram substituídos pela racionalidade da estatística, no segundo iluminismo o *big data* é a fonte do conhecimento. Esse segundo iluminismo digital é denominado por Han de “dataísmo”, pois “tudo deve se tornar dados e informação”, conduzindo inevitavelmente a um “totalitarismo digital” (Han, 2020, p. 80). Nessa forma de poder, o *big data* acessa o inconsciente coletivo, promovendo padrões sociais de comportamento.

O dataísmo estabelece uma nova forma de dominação, a qual Han (2022, p. 7) denomina “regime da informação”. Nesse regime, a coleta de informações e seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determinam os processos sociais, econômicos e políticos. As informações ou dados obtidos são utilizados para vigilância, controle e prognóstico de comportamentos psicopolíticos. Em outras palavras, o regime da informação faz com que a comunicação vire vigilância, pois “quanto mais geramos dados, quanto mais intensivamente nos comunicamos, mais a vigilância fica eficiente” (Han, 2022, p. 13).

O regime da informação opera por meio do imperativo da “transparência” segundo o qual “tudo deve estar disponível na condição de informação” (Han, 2022, p. 14). Esse imperativo de uma sociedade da transparência faz com que as informações circulem livremente, mascarando que “não são as pessoas que são realmente livres, mas as informações” (Han, 2022, p. 14). Os estímulos positivos para a exposição ou à transparência nos espaços digitais permitem caracterização de um perfil psicométrico (*profiling*) por meio do qual é possível prever melhor o comportamento de uma pessoa.

Com isso, é inaugurada uma “nova sociedade de classe digital” na qual as pessoas são categorizadas como mercadorias: de um lado, as pessoas de baixo valor econômico, denominadas de *waste* (lixo); de outro lado, os consumidores de alto valor de mercado denominados *shooting star* (Han, 2020, p. 91). A partir disso, o autor considerara que vivemos numa espécie de *ban-óptico* (do inglês *to ban*) ao fazer um silogismo com o pan-óptico (Han, 2020, p. 91). O pan-óptico serve para monitorar internos de um sistema punitivo-disciplinar, enquanto o ban-óptico digital identifica e exclui as pessoas economicamente inúteis, mantendo a segurança e a eficiência do sistema.

Caminha-se, assim, para a era da psicopolítica digital, na qual os *big data* são erigidos a instrumentos psicopolíticos muito eficientes, avançando de uma vigilância passiva (poder disciplinar) para um controle ativo por meio do qual a própria

vontade do sujeito é atingida. A psicopolítica digital para Han “trata-se de um conhecimento de dominação que permite investir na psique e que pode influenciá-la em um nível pré-reflexivo” (Han, 2020, p. 23). Isso ocorre em razão de os *big data* tornarem possíveis prognósticos sobre o comportamento humano, expressando uma nova forma de poder que torna a agência humana mensurável, previsível e controlável. Nesse esquema, o poder “põe de lado sua negatividade e se passa por liberdade” (Han, 2020, p. 26).

Essa é a técnica de poder do regime neoliberal para Han, sutil, silencioso e flexível, que se traduz em positividade para mascarar uma falsa liberdade. Ou seja, em vez de um poder disciplinar dominado pela negatividade, inibitório, proibitivo, as técnicas de poder envolvem otimização e motivação, fazendo o sujeito submeter-se ao contexto de dominação por si mesmo. Isso significa que “em vez de tornar as pessoas obedientes, tenta deixá-las dependentes” (Han, 2020, p. 26).

Esse poder se esforça em produzir emoções positivas e explorá-las, sintetizando no que Han denomina de “capitalismo do curtir” (Han, 2020, p. 27). O que se afirma é que a técnica de poder do regime neoliberal não se apodera do indivíduo de forma direta, mas de forma silenciosa e sutil, garantindo que o indivíduo haja sobre si mesmo de modo que reproduza o contexto de dominação e o interprete como liberdade. Para isso, o neoliberalismo trabalha com técnicas de poder que atuam sobre as emoções em nível pré-reflexivo para moldar padrões e maximizar o consumo. Esse é um meio muito eficiente de controle psicopolítico, eis que, conforme esclarece Han, as emoções são a resposta corporal impulsiva da ação da qual não se tem consciência de forma expressa.

O controle psicopolítico das emoções é estratégia do regime da informação identificável, por exemplo, no marketing digital da lacração. Ao se utilizar de pautas sensíveis à sociedade, como as questões raciais e de gênero, sob uma pretensa responsabilidade social, as empresas recorrem a estratégias de cooptação subjetiva dos consumidores/usuários para ganho de mercado. Se a estratégia de marketing “viralizar” nas mídias digitais e quanto mais curtidas obter, melhores poderão ser os resultados econômicos.

É justamente esse uso estratégico de pautas sociais, mais especificamente a racial, que o presente trabalho busca analisar, de modo a verificar esse controle psicopolítico das emoções no capitalismo da informação. Contudo, antes de analisarmos concretamente as ações de marketing nas mídias digitais fundamentadas nessa pauta, é necessário traçar alguns aspectos do problema do racismo no Brasil, no intuito de ter base teórica para análise da estratégia de marketing com pauta racial.

2. A RAÇA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DO CAPITALISMO

Na seção anterior, verificamos o atual estágio de desenvolvimento do capitalismo e suas estratégias de perpetuação por um regime da informação inerente a uma psicopolítica digital. Nesta seção, é necessário voltar às análises para outro ponto. Assim, neste item, não versamos propriamente sobre a forma de manifestação e de operacionalização do capitalismo neoliberal em uma sociedade digital. Antes, voltamo-nos a aspectos estruturantes desse sistema econômico e social em cujas bases o capitalismo se sustenta, qual seja, a racialidade.

Ora, se a premissa que nos orienta é a de que existe o uso estratégico de pautas raciais para fins de marketing em redes sociais, é necessário compreender a real função que a categoria analítica raça exerce nesse sistema e de que modo é operacionalizada. A questão que se levanta é se a pauta racial é operacionalizada pelas relações de poder capitalistas como mera estratégia mercadológica, ou se a raça está inserida na lógica desse sistema de forma entranhada e essencial.

Para responder a essa questão, partimos da hipótese de que a raça é o critério estruturante das relações em sociedades multirraciais de origem colonial. Embora a raça seja uma categoria identificável nas mais diversas composições sociais, a forma como está inserida e que é operacionalizada pelas relações econômicas e sociais no capitalismo evidencia uma mudança paradigmática de seu significado e de seu uso nesse sistema que se estabelece a partir da modernidade.

Nessa condição, não pode ser entendida apenas como fator estrutural, ou seja, não é uma mera decorrência de como as relações de poder operam. Consideramos que nas sociedades capitalistas da modernidade, cujas relações de poder foram expressas, inicialmente, a partir da ideia de colonialidade, a raça é estruturante e, nessa condição, serve de sustentáculo a todo o sistema econômico, político e social, juntamente a outros elementos estruturantes, como gênero e classe. Retirem-se esses elementos estruturantes, o sistema rui.

Sobressai a importância de expor a verdadeira função exercida pela raça nas relações de poder capitalistas em um país cuja população insiste em propagar o mito da democracia racial. Tal discurso, utilizado como técnica de poder, nega o fato de a população brasileira ser miscigenada e mascara o ideal do branqueamento da população. Essa estratégia de branqueamento, como ressalta Sueli Carneiro (2023), não se esgotou com políticas dos séculos passados, por meio da chegada de colonos europeus; ela se mantém viva, por exemplo, nas publicidades das mídias sociais que enaltecem a figura da pessoa branca e estigmatizam a figura do delinquente como pessoa negra.

Essa ideia de branqueamento da população brasileira deixa bastante evidente que a colonialidade não se trata apenas de uma ordenação geopolítica. Antes, consiste na forma de ordenação das relações econômicas e sociais no capitalis-

mo, desde a modernidade, com fundamento em elementos como raça, gênero e classe. Essa forma de poder não se esgotou com a suposta independência dos países colonizados, expressando-se na contemporaneidade como poder decolonial. Nesse aspecto, por uma questão de coerência metodológica, é importante ressaltarmos que, embora não adotemos especificamente um referencial teórico decolonial na presente pesquisa, bem como não seja o escopo do presente trabalho alinhar os estudos decoloniais com outras perspectivas teóricas, como a de Sueli Carneiro, as aproximações das análises dos temas sobre raça permitem contextualizar a crítica que aqui se intenta. Em outras palavras, se a análise proposta refere-se ao programa de equidade racial promovido pela empresa Magalu, sediada no Brasil, país de herança colonial e escravocrata, as relações de poder a que se voltam as análises, inevitavelmente, abarcam a lógica desnudada pelos estudos decoloniais, sob pena de se deslocar as análises de contextos históricos específicos bastante distintos, como é o caso de países da América Latina.

Dos estudos decoloniais extrai-se que existe uma relação intrínseca entre modernidade ocidental, capitalismo e colonialismo que engendram relações complexas e entrelaçamentos entre raça, gênero, classe e geopolítica (Curiel, 2020). Ou seja, a colonialidade não se trata de mera categorização racial da população não branca europeia, mas representa as próprias relações de poder, de saber e de subjetivação. Por sua vez, o uso do termo decolonial decorre do fato de que as independências não desfizeram a colonialidade “que permaneceu e se reproduziu como padrão para as formas de exploração do trabalho, configuração das hierarquias sociais, administração política dos agora estados republicanos nacionais e para a subjetividade” (Segato, 2021, p. 56).

Compreendido que a crítica aqui traçada insere-se no contexto do capitalismo fundado na modernidade em estruturas de poder decoloniais, estabelecidas a partir da raça, passamos à análise dessa categoria, recorrendo, para tanto, aos estudos de Sueli Carneiro. A opção pela autora deve-se tanto ao fato de ser estudiosa do tema, bem como em virtude de ser mulher negra brasileira e que, nessa condição, é capaz de apresentar uma perspectiva mais consentânea às relações raciais no Brasil a partir do olhar do subalternizado.

Tendo como norte o conceito de dispositivo elaborado por Michel Foucault, Sueli Carneiro demonstra a constituição ontológica do negro como “não ser” na dinâmica das relações da sociedade moderna. Na perspectiva foucaultiana (Foucault, 2015), entenda-se por dispositivo o conjunto de elementos como discursos, normas, dados científicos, instituições e organizações que operam numa função estratégica dominante em determinado campo de poder para estabelecer uma relação ontológica, isto é, do sujeito como identidade padronizada (por exemplo, homem branco) e do Outro como exterioridade oposta (por exemplo, homem negro). Nesse esquema, a identidade nuclear padronizada, sinônimo de “brancura” (ontologia do ser) afirma-se a partir da negatividade (ontologia da diferença),

ou seja, a partir da demonstração de não ser o Outro, colocado como objeto de inferioridade e subjugação.

Nessa perspectiva, Sueli Carneiro considera que o dispositivo da racialidade instaura uma visão ontológica, uma vez que a afirmação do ser das pessoas brancas, ou do “eu hegemônico branco”, dá-se pela negação do ser das pessoas negras, ou o “Outro negro”. Nesse aspecto constitutivo, “o racismo reduz o ser à sua dimensão ôntica, negando-lhe a condição ontológica e deixando incompleta sua humanidade” (Carneiro, 2023, p. 19). Em outras palavras, o Ser é limitado aos aspectos particulares ou determinantes, como raça, etnia, cultura religião, entre outros, que representam o aspecto ôntico. Nesses termos, nega-se o aspecto ontológico, ou seja, do Ser enquanto tal, ou, especificamente, como Ser humano. A partir disso, o negro não é colocado como sujeito, mas como o Outro ou o Não Ser. Nessa lógica, o negro é constituído como Não Ser, eis que lhe são destituídas as características definidoras do ser pleno: “autocontrole, cultura, desenvolvimento, progresso e civilização” (Carneiro, 2023, p. 91).

Para melhor compreensão desse aspecto constitutivo dos sujeitos na modernidade, é necessário atentar à distinção realizada por Sueli Carneiro (2023) entre raça, racismo e racialidade. Para a autora, a raça denota uma forma de classificação social, portanto, não natural, fundamentada no critério de cor no intuito de naturalizar preconceitos, interesses e valores sociais negativos (Carneiro, 2023, p. 20). Nesse sentido, a raça é o critério, enquanto o racismo é a prática, ou o instrumento de dominação para naturalizar diferenças sociais, culturais e pessoais. Essa relação de dominação é orientada pela racialidade, entendida como “a noção produtora de um campo ontológico, um campo epistemológico e um campo de poder, conformando, portanto, saberes, poderes e modos de subjetivação cuja articulação institui um campo de poder” (Carneiro, 2023, p. 44). Trata-se, portanto, do fator de subordinação que articula uma rede de elementos bem definida pelo contrato racial e que determina a exclusão social de pessoas negras. Nesse aspecto, a pessoa negra sofre um processo de interdição enquanto ser humano que opera a exclusão na produção discursiva e nas práticas sociais.

Em resumo, nessa relação de poder, a raça é o critério definidor do próprio ser e das relações sociais; a racialidade é a lógica, ou dispositivo, que opera por meio de diversas técnicas de poder (como discursos e instituições) para estabelecer o ser e as relações sociais; o racismo é a prática ou o instrumento de dominação para naturalizar as diferenças. Nesse esquema, o ser é definido a partir do critério de cor/raça (aspecto ontológico); definida sua cor/raça é erigido à condição de Ser ou de Outro/Não Ser pela lógica ou pelo dispositivo da racialidade (aspecto ontológico); estabelecida sua condição de não ser, a pessoa negra é submetida ao instrumento de dominação (racismo) que a exclui das esferas deliberativas e de poder da esfera pública e desqualifica seus saberes e cultura em uma espécie de epistemicídio dos saberes válidos na sociedade moderna.

Na operação do biopoder, o dispositivo da racialidade “promove a vida da raça considerada mais sadia e mais pura e promove a morte da raça considerada inferior” (Carneiro, 2023, p. 13). Aos sobreviventes dessa lógica das relações de poder, é reservada outra forma de assujeitamento, denominada por Sueli Carneiro, a partir da obra de Boaventura de Souza Santos, de “epistemicídio”, referindo-se ao papel da educação “na reprodução e permanência de poderes, saberes e subjetividades que o próprio dispositivo produz” (Carneiro, 2023, p. 14).

O contrato social, paradigma da sociedade moderna, é para Sueli Carneiro (2023) um contrato racial que apresenta uma dimensão epistemológica, haja vista estabelecer em suas normas e procedimentos o que conta como conhecimento moral e factual do mundo. Contudo, a realidade estabelecida a partir desse pacto social, para se sustentar, diverge da realidade efetiva, em uma espécie de epistemologia invertida, isto é, de que a autoridade epistêmica impõe ver as coisas sob a perspectiva do ser branco. Essa inversão epistemológica, como denomina Carneiro (2023), faz com que todas as formas de conhecimento contrárias à autoridade epistêmica branca sejam qualificadas como “primitivas e subdesenvolvidas, por não atingirem a verdade e ficar no plano da aparência” (Carneiro, 2023, p. 94).

Ou seja, o dispositivo da racialidade trabalha em duas frentes, nas práticas discursivas do “conhecimento válido” (epistemicídio), e nas práticas sociais, ao interditar as pessoas negras enquanto seres humanos e sujeitos morais, políticos e de direito. O epistemicídio, como elemento constitutivo do dispositivo da racialidade, realiza o sequestro, rebaixamento ou assassinato da razão, anula as pessoas negras enquanto “sujeitos do conhecimento e inferiorizadas intelectualmente” (Carneiro, 2023, p. 16). Em outras palavras, o dispositivo da racialidade, por meio do epistemicídio, “realiza as estratégias de inferiorização intelectual do negro e sua anulação enquanto sujeito de conhecimento, que são formas de sequestro, rebaixamento ou assassinato da razão” (Carneiro, 2023, p. 16). Em outro aspecto, o dispositivo da racialidade engendra as práticas sociais para “desencadear uma série de interdições que funcionam como procedimento de exclusão” (Carneiro, 2023, p. 16).

Compreendido o local de exclusão das pessoas negras na sociedade brasileira como não sujeitos, passamos na próxima seção à análise do Programa de Equidade Racial da empresa Magalu e da decisão judicial que analisou a legalidade dessa política do setor privado.

3. O PROGRAMA DE TRAINEE 2021 DO MAGAZINE LUIZA

No final de 2020, a empresa Magalu publicou nas redes sociais anúncio sobre um novo *Programa de Trainee 2021*, voltado exclusivamente para pessoas negras (autodeclaradas negras ou pardas). A empresa divulgou que se inscreveram 22 mil candidatos em todo o país, com seleção, ao final, de dezenove pessoas. Após

passarem pelo treinamento, foi veiculado pela empresa que essas pessoas assumiriam o cargo de analista sênior em diversas áreas da organização. Esse programa da Magalu teve sequência nos anos seguintes, com abertura de novos processos seletivos exclusivamente para pessoas negras.

À época, a justificativa fática apresentada para essa ação foi a de diminuição das diferenças raciais existentes nas posições de liderança da empresa. De acordo com o material divulgado pela empresa em página da internet (Magazine Luiza, 2022), após realizar uma pesquisa interna, foi constatado que, embora seu quadro de empregados fosse composto por 53% de pessoas negras, somente 16% ocupavam cargos de liderança. Diante desses dados, a empresa divulgou que buscou auxílio de “juristas, ONGs que trabalham com a causa da equidade racial, representantes do Ministério Público do Trabalho, executivos de recursos humanos de outras companhias e especialistas em diversidade e inclusão para definir a maneira de aumentar o quadro de líderes negros na organização” (Magazine Luiza, 2022).

Quanto aos fundamentos jurídicos da ação em questão, é importante ressaltar que a empresa suscitou o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288, de 2010, que tem como objetivo “garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica” (Brasil, 2010).

Traçados os pressupostos fáticos e jurídicos apresentados pela empresa para a instituição do programa, a análise que segue está pautada em três aspectos de verificação de sua validade, isto é, no âmbito fático, jurídico e da racionalidade que o orientou.

No plano fático, o Programa da empresa Magalu encontra respaldo, eis que os dados levantados em pesquisa sobre seu quadro de empregados demonstrou que, apesar de mais da metade de seus trabalhadores serem pessoas negras, não estão inseridas nos cargos hierarquicamente mais elevados de gestão. Essa situação fática em uma empresa nacional de grande porte confirma a tese defendida na seção anterior deste artigo, de que a racialidade opera também nas relações de trabalho, reservando os locais de liderança às pessoas brancas enquanto relega as pessoas negras aos cargos hierarquicamente inferiores na estrutura ocupacional e de menor remuneração.

No que tange ao aspecto jurídico, a legalidade do Programa da Magalu foi objeto da Ação Civil Pública nº 0000790-37.2020.5.10.0015, ajuizada pela Defensoria Pública da União (DPU), em 5/10/2020, que teve trâmite na 15ª Vara do Trabalho de Brasília-DF. Naqueles autos, a DPU sustentou afronta ao art. 7º, XXX, da Constituição Federal de 1988², que veda a utilização de critérios como raça

2 Cf. art. 7º, XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

para admissão de empregados. Apontou, ainda, violação de normas internacionais e infraconstitucionais que vedam a discriminação de trabalhadores.

Entre os argumentos expostos pela DPU chama a atenção à explanação no sentido de que a contratação apenas de pessoas negras seria discriminatória, pois afastaria a possibilidade de acesso ao emprego de outros grupos étnicos e raciais existentes no Brasil, como os povos originários, os estrangeiros, os asiáticos, entre outros. Nesses termos, considerou que a ação da Magalu poderia caracterizar crime de racismo, com previsão na Lei nº 7.716, de 1989 (Brasil, 1989).

Sustentou, ainda, a tese de que o Programa de *Trainee* apenas com candidatos autodeclarados negros consistiria numa estratégia de marketing empresarial, tecnicamente denominado “marketing de lacração”. Ou seja, para a DPU, a motivação do Programa seria exclusivamente de ganho político, ampliação dos lucros e da faixa de mercado da empresa.

A decisão que julgou o mérito do caso em comento analisou a questão, inicialmente, com base no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal³, que estabelece a igualdade material de todas as pessoas. Nesse aspecto, a sentença considerou que o Programa em discussão é constitucional, eis que a empresa logrou demonstrar a existência de desigualdades no plano fático, ou seja, a gritante desproporção de pessoas negras do seu quadro de trabalhadores que exercem cargos de liderança.

Essas desigualdades no mercado de trabalho devem ser corrigidas por meio de ações afirmativas que viabilizem a igualdade efetiva entre os sujeitos. Apenas declarar direitos humanos e fundamentais, sem considerar a facticidade das relações humanas, equivale a negar esses próprios direitos. O que se afirma é que decorre do próprio caráter fundamental do direito à igualdade seu conteúdo material. Ficar adstrito ao plano meramente formal da igualdade, isto é, a igualdade perante a lei, equivale a confirmar o mito da “democracia racial”, que mascara a sociedade brasileira estratificada por questões raciais, de classe e de gênero. Nesses termos, a igualdade constitucionalmente posta requer considerar as desigualdades entre os sujeitos, sob pena de o Direito perpetrar a violência ínsita às relações de poder que marginalizam as pessoas negras, erigindo-as à posição de Não Ser, como esclarecido na seção anterior deste trabalho.

No plano infraconstitucional, a decisão judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública analisou a questão à luz do já citado Estatuto da Igualdade (Lei nº 12.288, de 2010). Ainda, no plano do Direito Internacional, ressaltou o compromisso assumido pelo Brasil na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965), internalizada no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 65.810, de 1969. Igualmente, as razões de decidir invocaram a Convenção Interamericana contra o Racismo, a

3 CF, Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, que ingressou no ordenamento jurídico nacional com status de norma constitucional (art. 5º, § 3º, CF⁴) por meio do Decreto nº 10.932, de 2022.

Diante do conteúdo dessas normas, fica nítido que as ações para promoção de políticas voltadas à eliminação de desigualdades podem ser exercidas pelo setor econômico privado, independentemente de convênios com o Poder Público. Nesse viés, especificamente quanto ao objetivo referente ao acesso, à manutenção e à ascensão de pessoas negras no mercado de trabalho, o art. 38 do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288, de 2010) coloca a cargo do Poder Público o desenvolvimento de ações afirmativas com esse escopo e, paralelamente, também viabiliza ações pelo setor privado:

Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

§ 1º A igualdade de oportunidades será lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para a população negra.

§ 2º As ações visando a promover a igualdade de oportunidades na esfera da administração pública far-se-ão por meio de normas estabelecidas ou a serem estabelecidas em legislação específica e em seus regulamentos.

§ 3º O poder público estimulará, por meio de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado (Brasil, 2010).

Em outro aspecto, as disposições contidas na Convenção Interamericana contra o Racismo inviabilizam acolher a tese suscitada pela DPU na Ação Civil Pública, de que o Programa da Magalu representaria espécie de discriminação de outros grupos raciais e étnicos. Isso porque a Convenção afasta expressamente a caracterização de discriminação racial de ações afirmativas cujo escopo seja corrigir desigualdades de determinados grupos:

Artigo I

4. Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que, tais

4 CF, Art. 5º, § 3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos (OEA, 2013).

Ainda, a decisão judicial na Ação Civil Pública, fundamentou, por analogia, a legalidade do Programa da Magalu no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 186, que considerou constitucionais as cotas raciais como política de ação afirmativa no sistema de acesso à universidade pública. O raciocínio empregado no caso em análise foi no sentido de que, se o Poder Público não apenas pode, como deve, empreender políticas públicas por ações afirmativas que visem superar a desigualdade racial, as organizações privadas também estão legitimadas a promoverem tais ações.

Os marcos normativos acima citados deixam bastante evidente que o Programa da Magalu encontra amparo legal, como ficou decidido na Ação Civil Pública que questionou o plano da empresa. Mas reconhecer a legalidade não equivale a afirmar que a ação implementada pela empresa não se tratou de “marketing da lacração”.

Especificamente quanto à tese de marketing digital da lacração alegada pela DPU na Ação Civil Pública, é possível inferir das razões de decidir que o julgador afastou sua caracterização, nos termos do seguinte trecho da sentença:

A decisão da Corte compatibilizou o princípio da igualdade material, previsto no art. 5º, caput, da CF/88, com a possibilidade de aplicação de ações afirmativas implantadas com o objetivo de permitir a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares que gerou o chamado racismo estrutural e da mesma forma se manifestou a ADC 41 do STF.

Assim, fazendo alusão à decisão proferida pelo STF, o julgador considerou que o Programa da Magalu não se trata de estratégia puramente mercadológica, mas de ação afirmativa voltada a corrigir “desigualdades decorrentes de situações históricas” que geraram o “racismo estrutural”. Tais termos usados na sentença evidenciam a necessidade de melhor referencial na abordagem de questões raciais. Considerando que a análise de ações afirmativas de pautas raciais pelo Judiciário não pode ficar restrita ao aspecto legal, os órgãos julgadores devem ser capazes de compreender a real função da raça nas relações econômicas e sociais engendradas pelas relações de poder no capitalismo.

Como demonstrado no presente trabalho, o racismo não decorre de um contexto histórico específico do passado que se expressa como consequência no presente. Não é mera “herança histórica”. Antes, é fruto de relações de poder que usam o dispositivo da racialidade para estabelecer quem conta como Sujeito/Ser e quem é ontologicamente desconsiderado por Não Ser. Nessa lógica, o racismo

não é um aspecto estrutural, mas estruturante de todo o sistema capitalista, juntamente à classe e ao gênero.

Tendo esse referencial em mente, no caso em discussão, é possível afirmar que a ascensão de pessoas negras a cargos de liderança nas relações de trabalho é dificultada ou, até mesmo, obstada pelo racismo que as erige como menos capazes. Sem essas premissas, a análise do real objetivo de ações afirmativas que usam pautas raciais fica inviabilizada, eis que deslocada da realidade das relações econômicas e sociais em contexto de um país submetido à lógica decolonial de poder.

Além de fundamento utilizado na sentença, esse discurso do senso comum, isto é, do racismo como fato meramente histórico, que, por sua vez, geraria um racismo circunstancial e estrutural, é também encontrado no próprio material que a empresa Magalu publicou para divulgar o *Programa de Trainee*. Para além do propagado objetivo de diversidade e de inclusão em cargos de liderança, verifica-se no aludido material divulgado na internet que o espoco da empresa com esse programa também é mercadológico:

O programa foi uma decisão de negócio, cujo objetivo é corrigir uma distorção que afeta a competitividade do Magalu. A companhia acredita que profissionais com experiências, repertórios e visão de mundos diversos aumentam os níveis de eficiência e inovação das empresas (Magazine Luiza, 2022).

Convém destacar que, em diversos momentos no referido material (Magazine Luiza, 2022), a empresa denomina seus empregados de “colaboradores”, bem como alude que a ação estabelecida pelo programa visa combater o “racismo estrutural”.

Por óbvio, não se nega que a organização em questão explora atividade econômica com fim de lucro, ou seja, não se trata de uma entidade filantrópica ou de outras organizações sem fins lucrativos. Portanto, o fato de afirmar no material de divulgação que existe um fim mercadológico, por si só, não permite concluir que se trata de marketing digital da lacração. A questão que levantamos vai além, ou seja, se o Programa é apenas uma estratégia de marketing que se apropria de pautas raciais para ganho de mercado ou se, como pretende ao divulgar o programa, é efetiva ação afirmativa como exercício de responsabilidade social.

Como visto, as bases fáticas e jurídicas do Programa são válidas, isto é, existe, de fato, uma gritante desigualdade racial em cargos de liderança na empresa, bem como há respaldo normativo para a ação afirmativa empreendida pela Magalu. Mas, se o escopo de toda a ação afirmativa não pode ser meramente econômico, a finalidade precípua de supressão do racismo existente nas relações laborais requer mudança da chamada cultura da empresa, isto é, de seus valores institucionais.

Primeiramente, se raça, gênero e classe se engendram nas relações de poder capitalistas, é preciso retomar a solidariedade de classe ínsita às relações de emprego, descartando o discurso do “empregado colaborador”. Denominar o empregado de colaborador ou associado consiste em uma estratégia do capitalismo no intuito de mascarar os conflitos de classe e anular a possibilidade de “desenvolver uma consciência de classe em si e para si, conformando a classe trabalhadora aos ideais do capital, a ponto de o trabalhador identificar-se com o capital e ceder ao atual modo de existência capitalista” (Coutinho; Cirino, 2018, p.5). Ou seja, o trabalhador não consegue compreender a real posição que ocupa em uma sociedade de classes, eis que “a construção da identidade passa a ser buscada em uma falsa identificação com o outro, que lhe é estranho (o capital), bem como no reino do prazer e do consumo, aniquilando o operário-padrão em prol do operário-patrão” (Coutinho; Cirino, 2018, p. 6). Em resumo, o trabalhador personifica o capital.

Nessa psicopolítica, o termo “empregado” passa a ter uma conotação pejorativa a tal ponto que foi preciso amenizar sua carga negativa por termos mais brandos, como colaborador/associado, que aludem mais ao empreendedor que ao trabalhador. O neoliberalismo logrou precarizar de tal forma o trabalho humano, que ser chamado de empregado é vergonhoso. O mais contraditório é que se tem vergonha de ser empregado em uma sociedade constituída pela divisão social do trabalho.

Nesses termos, será em vão o Programa da Magalu inserir mais pessoas negras nos seus quadros de liderança, mas deixar indene a cultura institucional que anula a consciência de classe. O que se afirma é, se o escopo do Programa não é meramente mercadológico, ele deve trabalhar também, em todo o âmbito da cultura da empresa, as outras estruturas excludentes do capitalismo, ou seja, a classe e o gênero. Trabalhar apenas o aspecto de raça e de gênero na estrutura organizacional, mas sem atuar no aspecto de classe, não permite efetiva mudança da condição de subalternidade a que essas pessoas foram relegadas.

Nesse aspecto, o Programa insere-se no espistemicídio mencionado por Sueli Carneiro, ou seja, altera a verdade fática, de que essas pessoas são empregadas, para fazer prevalecer a visão distorcida da elite branca mascarada no discurso do empreendedor. Visão tão desconectada da realidade que faz crer que, ora, todos os trabalhadores são, ou almejam ser, empreendedores, quando são, cada vez mais, precarizados e pejetizados, mantidos na classe sem capital.

CONCLUSÃO

A análise do problema requereu, inicialmente, a sua contextualização para compreender de que modo os instrumentos psicopolíticos do capitalismo da contemporaneidade usam as pautas identitárias, como a racial, para atuar no nível

pré-reflexivo dos sujeitos-trabalhadores-consumidores no esforço em produzir emoções positivas e explorá-las. Nesse pseudo reino da liberdade e da transparência, o regime da informação trabalha com a otimização e a motivação, ou seja, faz uso das emoções em pautas sensíveis à sociedade do curtir, como as questões raciais e de gênero. A bandeira da responsabilidade social é alçada pelas empresas por meio do marketing digital da lacração, mascarando o uso estratégico dessas ações de cooptação subjetiva dos consumidores/usuários para ganho de mercado.

Compreendida essa atuação psicopolítica, a análise do uso da pauta racial pela empresa Magalu requereu entender qual a função da raça, ou mais especificamente, da racialidade, no sistema social e econômico capitalista. Ao nos afastarmos do senso comum, ou seja, do racismo como mera herança histórica e como aspecto estrutural, pudemos expor sua real função, qual seja, de estrutura do capitalismo. Isso significa que o capitalismo pressupõe a raça (critério de classificação social), o racismo (instrumento de dominação) e a racialidade (a lógica que orienta essa relação de dominação). Não há capitalismo sem esses engendramentos, intersectados por outros marcadores, como gênero e classe, que consolidam os campos ontológico (quem conta como Ser e Não Ser), epistemológico (quais saberes são válidos) e de poder. Retirem-se esses fundamentos, o sistema rui.

A partir dessas compreensões, buscamos aplicar esses conceitos ao caso concreto, ou seja, o Programa *Trainee* da Magalu, e à decisão judicial proferida na Ação Civil Pública que analisou a campanha da empresa, no intuito de verificar se pode ser entendida como marketing digital da lacração. A análise foi dividida em três aspectos: fático, legal e racionalidade.

No aspecto fático, concluímos que o Programa encontra respaldo, eis que, de fato, existe uma gritante diferença quantitativa de pessoas negras que ocupam cargos de liderança na empresa, a despeito de mais da metade de seu quadro de empregados ser composto de pessoas negras. Nesse viés, trata-se de ação afirmativa promovida pelo setor privado no intuito de corrigir desigualdades, sendo legítima, nesse aspecto.

No que tange ao aspecto legal, a ação da empresa encontra amparo na Constituição Federal, especialmente no art. 5º, *caput*, que consagra o princípio da igualdade material e, nesse intuito, permite a adoção de medidas de discriminação positiva. Ainda, o Programa em questão encontra respaldo no Estatuto da Igualdade (Lei nº 12.288, de 2010) e, no plano do Direito Internacional, está alinhado aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância.

Não obstante, consideramos que a análise não pode estar restrita ao aspecto fático-legal, devendo perquirir acerca da racionalidade que orienta o Programa. Isso porque, sem uma adequada compreensão da função da raça-racismo-racialidade no capitalismo, seja pelos próprios gestores da organização promotora

da ação, seja pelo Judiciário, ao dar uma resposta ao caso concreto, não há efetiva mudança dos quadros opressores e excludentes. Nessa condição, a ação dissolve-se em mero uso estratégico mercadológico de pautas identitárias.

No Programa analisado, verificamos justamente esse problema, ou seja, uma compreensão equivocada da questão racial no Brasil, bem como uma compreensão equivocada da questão de classe que intersecta a pauta racial. Isso porque, ao entender o racismo como um fato meramente histórico, acaba por assumir a premissa equivocada de que, finda a escravidão colonial, o racismo se expressaria como o que restou da escravidão, sua consequência persistente, mas diluída no tempo. Como visto, o racismo não é consequência; antes, é causa e, portanto, ele não acabou com a escravidão colonial, mas se mantém vívido, forte e operante no contexto decolonial.

Outro equívoco do Programa consiste em entender o racismo como estrutural. Fosse assim, ele seria mero aspecto circunstancial e mero resultado/efeito – e não causa – das relações de poder. Como se fosse possível eliminá-lo sem transformar o próprio sistema econômico e social no qual está assentado. Ao contrário, o racismo é estrutura, é base, pilar do sistema capitalista, juntamente à classe e ao gênero. Portanto, é uma das causas de o sistema operar como opera, de ser excludente e opressor. Nesse viés, o intuito da pauta racial e de toda ação afirmativa que trabalhe com essa questão identitária não é de remodelar, mas de transformar/romper com o sistema.

Por fim, ao se referir, em diversos momentos, aos seus empregados como colaboradores, o Programa faz cair por terra qualquer perspectiva de efetiva mudança, por ignorar a questão de classe que não se separa da questão racial. Qualquer Programa que passe ao largo da consciência de classe, caracteriza-se como estratégia de cooptação do trabalhador, pois fomenta o discurso do empreendedor e da meritocracia. A vergonha que hoje acompanha a palavra empregado se deve a estratégias de dessubjetivação dos coletivos de classe. Desacreditados no reconhecimento pelo trabalho, resta buscar reconhecimento no outro, no capitalista, mesmo não ocupando esse lugar na estrutura social.

O mais contraditório no caso é que, se o programa foi motivado justamente em razão de uma parcela ínfima de seus empregados negros estar em cargos de liderança, portanto, por estar em ocupações hierarquicamente inferiores, logo, com menor remuneração e valorização, a questão de classe é latente. Não bastará colocar mais pessoas negras nos quadros de gestão se, uma vez nos locais de destaque, se identificarem com o capitalista, homem e branco, o Ser nesse sistema, enquanto seus pares continuam relegados a Não Ser.

Diante dessas análises, é possível concluir que, embora legitimado no aspecto fático e legal, o Programa não se sustenta no aspecto de sua racionalidade, eis que, enviesado por uma leitura equivocada do racismo e por inviabilizar qualquer consciência de classe no discurso do empregado colaborador. Não se quer

afirmar com isso que ações afirmativas focadas em pautas raciais, como a praticada pela Magalu, não devam ser implementadas, ou que a empresa deva abandonar o projeto. O que se afirma é que o Programa precisa passar por uma reestruturação que começa pela mudança da própria cultura institucional no que tange a essas pautas raciais e de classe. Na forma que está, inviabilizadas efetivas mudanças, é marketing digital da lacração.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BRASIL. 10ª Vara do Trabalho de Brasília. ACPCiv n. 0000790-37.2020.5.10.0015. Autor Defensoria Pública da União. Réu Magazine Luiza. Juíza Laura Ramos Moraes, **Jurisprudência do TRT10**. Brasília/DF, 3 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/ju/juiza-rejeita-acao-dpu-programa-traineepdf>. Acesso em: 28 de jul. de 2024.

BRASIL. **Lei 12.288/2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm/. Acesso em: 28 de jun. de 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 de jun. de 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.716/1989**. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 28 de jun. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 186. Requerente Democratas – DEM. Relator Min. Ricardo Lewandowski. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Brasília-DF. Diário de Justiça eletrônico em 20 de out. de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691269>. Acesso em: 30 de jul. de 2024.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo da racialidade: a construção do outro como não ser como fundamento do ser**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

COUTINHO, Aldacy. Rachid; CIRINO, Samia Moda. Trabalho, identidade e reconhecimento a “captura” da subjetividade do trabalhador no capitalismo contemporâneo: uma estratégia frustrada? **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, 19(3),

2019, pp. 777–798. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/11903>. Acesso em: 26 de jul. de 2024.

CURIEL, Ochy. Construindo metodologias feministas a partir do feminismo decolonial. In HOLLANDA, Heloisa Buarque de (Org.). **Pensamento feminista hoje: perspectivas decoloniais**. Rio de Janeiro: Bazar, pp. 120-138, 2020.

FOUCAULT, Michel (1926-1984). **Microfísica do poder**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica – O neoliberalismo e as novas técnicas de poder**. 7ª ed. Belo Horizonte: Editora Âyiné, 2020.

HAN, Byung-Chul. **Infocracia: digitalização e a crise da democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.

MAGAZINE LUIZA. **Trainee exclusivo para negros: em busca de novos líderes**. 20 de mar. de 2022. Disponível em <https://ri.magazineluiza.com.br/Download.aspx?Arquivo=MQIFpHE6v0paIc+RcgMp6A==>. Acesso em: 19 jun. 2024.

OEA. **Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância**. OEA. 2013. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/discriminacioneintolerancia.pdf>. Acesso em: 28 de jun. de 2024.

ONU. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. ONU. 1965. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/port/1965%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial.%20Adoptada%20e%20aberta%20%C3%A0%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20por%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral%202106%20\(XX\)%20de%2021%20de%20dezembro%20de%201965.pdf](https://www.oas.org/dil/port/1965%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial.%20Adoptada%20e%20aberta%20%C3%A0%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20por%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral%202106%20(XX)%20de%2021%20de%20dezembro%20de%201965.pdf). Acesso em: 28 de jun. de 2024.

SEGATO, Rita. **Crítica da colonialidade em oito ensaios: e uma antropologia por demanda**. 1. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

Recebido em: 06/06/2025

Aprovado em: 30/07/2025

A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PIX: ANÁLISE DA DELIMITAÇÃO DOS PAPÉIS DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

**THE CONSTITUTIONALITY OF PIX AMENDMENTS: ANALYSIS OF THE
DELIMITATION OF THE ROLES OF THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE
BRANCHES IN BUDGET EXECUTION**

Sheila Testoni da Rocha

Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia, pela UniBrasil Centro Universitário. Especialista em Teoria Geral do Direito, pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Procuradora Federal da Advocacia Geral da União.

Ana Carolina de Camargo Clève

Doutoranda em Direitos Fundamentais e Democracia, pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil). Mestra em Ciência Política, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora de Direito Eleitoral no Unibrasil.

RESUMO

A disputa entre Legislativo e Executivo pela destinação do orçamento é intensificada pelas emendas parlamentares, sendo as transferências voluntárias, conhecidas como emendas PIX, uma modalidade ágil, cada vez mais utilizada pelos parlamentares para destinar recursos às suas bases eleitorais. Introduzidas pelo artigo 166 – A da Constituição Federal de 1988 –, essas emendas permitem a transferência direta de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos específicos e sem a formalidade de convênios. A pesquisa visa analisar a constitucionalidade da execução dessas emendas, considerando a delimitação dos papéis do Executivo e do Legislativo. As hipóteses de pesquisa incluem maior liberdade no Poder Legislativo na elaboração do orçamento, aumentando a autonomia dos entes subnacionais na execução das políticas públicas, a falta de transparência e o controle fiscal, o desequilíbrio eleitoral, a crise de governabilidade e a possibilidade de aplicação dos recursos desalinhada do Plano Plurianual (PPA), comprometendo o orçamento impositivo. A pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e levantamento de dados, destacando a necessidade de avanços na transparência, na fiscalização e na eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Palavras-Chave: Emendas PIX. Inconstitucionalidade. Transparência. Eficiência.

ABSTRACT

The dispute between the Legislative and the Executive for the allocation of the budget is intensified by parliamentary amendments, with voluntary transfers, known as PIX amendments, an agile modality, increasingly used by parliamentarian, to allocate resources to their electoral bases. Introduced by article 166-A OF THE Federal Constitutional of 1988, these amendments allow the direct transfer of federal resources to states, Federal District and Municipalities, without the need to be linked to specific projects and without the formality of agréments. The research aims to analyze the constitutionality of the execution of these amendments considering the delimitation of the roles of Executive and the Legislative. The research hypotheses include greater freedom in the Legislative Branch in the preparation of the budget, increasing the autonomy of subnational entities in the execution of public policies, the lack of transparency and fiscal control, the electoral imbalance, the governance crises, and the possibility of resource allocation misaligned with the PPA (four year plan), compromising the mandatory budget. The research uses the hypothetical-deductive method, with technical procedures of bibliographic, jurisprudential research and data collection, highlighting the need for advances in transparency, oversight, and effectiveness in the application of public resources.

Keywords: PIX Amendments. Unconstitutionality. Transparency. Efficiency.

INTRODUÇÃO

Por meio das emendas parlamentares, os parlamentares disputam com o Executivo a capacidade de determinar a destinação do orçamento da União. O artigo 166 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu regras para as transferências especiais, acrescentando o artigo 166-A, que permitiu a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual nas modalidades de transferência com finalidade definida e transferência especial (apelidadas de emendas PIX).

A questão discutida é o limite de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e na execução do orçamento, tendo como objetivo analisar a constitucionalidade da execução orçamentária das emendas PIX no orçamento federal. É necessário verificar como a realidade tem reagido à incidência das normas em relação à delimitação dos papéis do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração do orçamento.

A questão é relevante, pois, conforme relatório da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024, p.12), no exercício de 2024, foram previstos cerca de R\$ 8,2 bilhões nessa modalidade de emenda parlamentar, representando 32,66% da emenda parlamentar individual. O Supremo Tribunal Federal foi provocado para decidir sobre a questão, e desde a metade do ano de 2024, após inúmeras decisões do ministro Flávio Dino, os parlamentares têm avançado em aprovar legislações que garantam mais transparência e eficácia na execução desses recursos públicos.

As hipóteses de pesquisa levantadas a partir da literatura do tema são: a) as transferências voluntárias conferem mais liberdade e oportunidade na participação da elaboração e da execução do orçamento dos parlamentares e permitem que as verbas cheguem mais rápidas e fáceis às localidades; b) as emendas PIX não atendem aos critérios de transparência fiscal, exigidos pelos artigos constitucionais 5º, XXXIII, 37, I 63-A, e 60, § 4º, IV, todos da CF/88; c) as emendas PIX promovem o desequilíbrio eleitoral, dado que os Municípios não recebem os valores de forma igualitária, com possível violação ao artigo 170, VII, da CF/88; art. 60, § 4º, I, III; e arts. 1º, 2º, 3º, II e III; d) as emendas impositivas, dentre as quais se incluem as transferências voluntárias, têm ocasionado uma crise de governabilidade no presidencialismo de coalização, acentuada em razão do alto volume despendido na liberação desses recursos; d) as emendas PIX promovem pulverização da aplicação dos recursos federais e, como não estão necessariamente vinculadas ao plano plurianual, podem violar o orçamento impositivo, violando o art. 166, §§ 3º, 4º e 10º, da CF/88; e) impulsionado pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo editou a LC nº 210, de 2024, mas as inconstitucionalidades não foram sanadas com essa legislação, embora exista algum avanço no sentido da transparência e na fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU), prevista no artigo 71, VI, da Constituição Federal.

Trata-se de uma pesquisa utilizando o método hipotético-dedutivo, que se vale de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, bem como levantamento de dados.

I. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO ALOCATIVO DO ORÇAMENTO

De acordo com a definição de Silva (2020, p.28), orçamentos são a formulação das políticas públicas em termos de distribuição de recursos e de política fiscal; representam o desdobramento, em aspectos concretos, das funções essenciais do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora) e do planejamento governamental.

Em linhas gerais, o processo legislativo de elaboração do orçamento no Brasil, inicia com a propositura da lei orçamentária pelo presidente da República (fase de elaboração). Em princípio, toda a alocação de recursos é definida por ele e pela

sua equipe. No Congresso Nacional (fase autorizativa), a peça orçamentária, por meio de complexos procedimentos, pode receber emendas coletivas e individuais, observando alguns limites que a Constituição estabelece de forma expressa no art. 166, §§ 3º e 4º, a saber: que as emendas (i) sejam compatíveis com o PPA e com a LDO; (ii) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa (sendo que determinadas despesas não poderão ser alvo dessa anulação); e (iii) sejam relacionadas com o plano plurianual, isto é, tenham pertinência temática.

Após a apresentação das emendas, o orçamento é debatido, votado e, uma vez aprovado, submetido à sanção presidencial. Portanto, o Executivo planeja os projetos e as atividades que permitirão cumprir as exigências constitucionais nas diversas funções do encargo do Estado; e o Legislativo debate o planejamento, revendo as prioridades alocativas estatais, para imprimir novas configurações, bem como para densificar a conformação democrática (Pinto, 2010, p. 388).

Após a sanção, o presidente da República, com o objetivo de manter sua proposta original, seu projeto, seu plano, ou simplesmente exercendo a sua autoridade, pode vetar as alterações realizadas por meio das emendas legislativas (fase de execução). Por fim, há a fase de controle que ocorre concomitantemente à execução orçamentária (controle interno) ou a posteriori (controle externo), perante o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Poder Legislativo da União.

No período chamado por Rodrigo Oliveira Faria (2019, p. 241) de predominância do orçamento pelo Poder Executivo (1989-2012), a aprovação das emendas não garantia a sua execução. Isso porque, no decorrer do exercício nas fases de crescimento negativo ou pequeno pode ocorrer a reprogramação da parte discricionária do orçamento em razão de contingenciamento, cortes e liberações, dando ao orçamento um caráter de ser orientado pela receita (Silva, 2020, p.54). O presidente utilizava a falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas como uma ferramenta de ação estratégica, contingenciando a emenda.

A partir de 2013, inaugura o período de dominância orçamentária do Poder Legislativo, com o estabelecimento progressivo de regras que permitissem conferir primazia às definições alocativas dos parlamentares (Faria, 2022, p. 299). É particularmente importante a triangulação normativa que permitiu a devida intangibilidade das emendas: a) execução obrigatória; b) o acompanhamento da execução pela marcação de programas orçamentários (RPs); e c) a vedação de alteração de despesas sem anuência dos parlamentares autores das emendas (Faria, 2022, p.315).

Com a impositividade das emendas, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder no exame da oportunidade e da conveniência de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias (Faria, 2022, p. 315). O orçamento impositivo obriga a autoridade responsável à execução da despesa, não podendo ser feito o contingenciamento, sem a aprovação prévia da casa legislativa.

As emendas procuravam solucionar o elevado nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento em decorrência do contingenciamento e o tratamento nem sempre respeitoso dos parlamentares e não igualitário entre os congressistas que requeriam as verbas com relação às suas emendas parlamentares (Faria, 2022, p. 301). Esse dispositivo foi criado para descentralizar o orçamento, viabilizando aos congressistas a oportunidade de garantir verbas para demandas locais mais concretas e urgentes da população que representam em regiões não alcançadas pelo governo federal.

A ascendência Legislativa representa a primazia sobre as alocações feitas pelas emendas parlamentares, com o achatamento da discricionariedade do Executivo sobre as demais despesas discricionárias, necessárias para a implementação de políticas públicas. O montante de recurso livre por parte dos Poderes Executivo e Legislativo é reduzido, em comparação com as despesas obrigatórias, que não podem ser contingenciadas. Isso significa que em 2023 as despesas com as emendas representavam 23,84% de toda a despesa livre de alocação (Farias, 2022, p. 357). No orçamento da União de 2024 (Lei nº 14.822, de 2024) o montante destinado as emendas foram de R\$47,4 bilhões.

2. EMENDAS PIX: ANÁLISE DAS MODALIDADES DE EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares estão previstas na Constituição. Foram gestadas em sede infraconstitucional, por meio de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias, complementadas e entrelaçadas com regras das leis orçamentárias anuais e constitucionalizadas (regimental, infraconstitucional e constitucional).

As emendas coletivas (artigo 166, § 12, CF), subdivididas em RP7, são as emendas de bancadas estaduais, e, em RP8, que são as emendas de comissões permanentes (da Câmara, do Senado, mistas e do Congresso), (artigo 166-A, “d”, CF). Em junho de 2019, a Emenda Constitucional nº 100 tornou obrigatória as emendas de bancada estadual em parcela correspondente a 1% da RCL e corrigida anualmente pela inflação. Essas permitem que blocos de parlamentares se unam para reivindicar despesas de maior amplitude do que as individualmente estabelecidas, embora também apresentem seus problemas. Em que pese tenham escopo normativo voltado para ações estruturantes e demandas de amplitude nacional e de interesse institucional, são muitas vezes utilizadas como mera reprodução, com outro nome, das emendas individuais (também conhecidas como “rachadinhas”, assim denominadas por veicularem grandes quantias sem objeto específico ou definição espacial, repartidas pelos parlamentares durante a fase de execução do orçamento, para que fossem aplicadas em suas respectivas bases eleitorais (Congresso Nacional, 2006, p.88).

As emendas do relator-geral (RP9) foram instituídas para conferir ao relator-geral da lei orçamentária o poder necessário para a organização do conjunto de modificações introduzidas e das despesas conforme as finalidades, bem como para a correção de erros e de omissões de ordem técnica ou legal. Contudo, com o amplo rol de ações do parecer preliminar da LOA, possibilitaram a inclusão de despesas no orçamento que acarretariam em gastos apenas em favor dos parlamentares alinhados ao presidente, decorrendo de uma deturpação do entendimento do artigo 166, §3º, CF (Martynychen, Scaff, 2022).

Existem também as RP6, são as emendas parlamentares individuais (artigo 166, §§ 9º e 11, da CF). Em março de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais (para gastos escolhidos individualmente por parlamentar), correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União. A EC nº 126, de 2022, aumentou esse limite para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, sendo 1,55% as emendas dos deputados e 0,45% as emendas dos senadores. Metade desse percentual deve ser necessariamente investida em ações e serviços públicos de saúde. Por serem obrigatórias, o Poder Executivo terá de executá-las, tenham sido sugeridas por parlamentares da base governista ou da oposição, o que as torna até elogiáveis, pois permitem atender de forma igualitária às bases eleitorais, embora haja desigualdade de condições, pois quem não é parlamentar e deseja se candidatar já terá menos recursos para utilizar (Martynychen, Scaff, 2022).

Uma das modalidades de emendas individuais são as chamadas de transferências especiais, conhecidas como “emendas PIX”. Essas emendas foram constitucionalizadas pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, que introduziu o artigo 166-A na Constituição Federal. Desde então as emendas individuais de parlamentares podem alocar recursos diretamente a entes federados, sem a necessidade de vinculação a projetos específicos e sem a formalidade de convênios. O objetivo, segundo seus defensores, era acelerar a execução de políticas públicas locais. A Constituição prevê que 70% das emendas devem ser aplicadas em despesas de capital. Os recursos não podem ser aplicados em despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e em encargos referentes ao serviço da dívida.

É preciso ressaltar que as transferências PIX são destinadas apenas a estados, DF e municípios, enquanto a tradicional execução com finalidade definida pode ser dirigida para consórcios públicos, entidades sem fins lucrativos, serviço social autônomo, entidades filantrópicas, organização da sociedade civil, além dos fundos estatais, distritais e municipais (Mascarenhas, 2023, p. 17).

Uma das características das emendas PIX é que não podem transferir os recursos diretamente para entidades privadas, mas nada impede que o Estado e o Município executem por meio de uma entidade privada.

Nos próximos tópicos, pretende-se abordar os três principais problemas político-jurídicos identificados por Humberto Nunes Alencar (2024) nas emendas “PIX”, que desafiam a intervenção do Poder Judiciário, pois subvertem a sistemática constitucional que busca garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, tais sejam: a acomodação política e eleitoral do orçamento, a transparência e a rastreabilidade do dinheiro público e a distorção da lógica técnica da formulação das políticas públicas, prejudicando a eficiência na aplicação dos gastos e violando o orçamento impositivo.

3. ASPECTOS POLÍTICO-ELEITORAIS DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A versão do presidencialismo de coalização da Terceira República resulta de um arranjo institucional específico que combina hiperpresidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo, hiperfragmentação partidária, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo (Abranches, 2018, p. 363). O sistema é multipartidário, em uma federação extensa e heterogênea, com um elevado grau de conflitos, complexidade de pluralismo e fragmentação (Schier, 2018, p. 267), para governar uma sociedade bastante desigual. No presidencialismo, a coalização é um imperativo da governabilidade (Abranches, 2018, p. 365).

Nos momentos de plena compatibilidade entre a agenda majoritária de demandas da sociedade e agendas políticas do governo, como na adoção de políticas de combate à fome e à inflação, o sistema funciona bem e gera boas políticas. Contudo, nos períodos normais, as políticas são alteradas pelo clientelismo, contribuindo para aumentar desigualdades por meio da alocação enviesada de recursos públicos e implementação diferenciada de políticas públicas (Abranches, 2018, p. 364).

Os partidos não são programáticos, mas são puramente eleitorais. Nesse sistema, como formar uma coalização? O principal incentivo institucional para a manutenção da fidelidade partidária e da lealdade à coalização estava no sistema de distribuição dos recursos orçamentários (Schier, 2016, 291)

As emendas RP9 eram formas de dar apoio ao governo no presidencialismo de coalização, privilegiando a distribuição de verbas públicas para quem apoiava o governo, seja de oposição ou de situação. Logo, as emendas se distanciavam do objetivo original de representar o aprimoramento das políticas regionais, para servirem ao proveito de cunho eleitoral e privatístico, conforme ressaltou a ministra Rosa Weber, no julgamento da ADPF 850/DF (2020, p.2).

Criada a cota parlamentar, com tratamento igualitário dos parlamentares, são necessários recursos adicionais para que os partidos participem da coalização, com elevação dos custos de governabilidade (Faria, 2022, p. 347). Dessa forma, hoje

os parlamentares só precisam de cargos e de verbas do governo em pontos específicos ou por ganância, pois eles controlam por emendas um volume de recursos enorme para irrigar seus redutores eleitorais, e têm acesso a fundos partidários e eleitorais bilionários, criados por eles para financiar as suas campanhas (Abranches, 2024).

Nesse balanço, o Poder Executivo não pode ser o contraponto do Poder Legislativo. Existe uma lógica partidária estruturada em torno da composição do Governo. Os acordos políticos garantem a governabilidade e o funcionamento das instituições. Imaginar, contudo, que somente o Governo Federal é capaz de administrar com responsabilidade é um útil preconceito tecnocrático (Abranches, 2018, p. 373). Tudo é negociado caso a caso.

O redesenho do arcabouço do orçamento brasileiro traz impactos significativos para o funcionamento do presidencialismo multipartidário. Esses impactos incluem: a) ampliação das dificuldades de formação de maiorias governamentais, b) acréscimo dos custos de governabilidade do presidencialismo de coalização, c) ampliação do loteamento de cargos no âmbito do Executivo, órgãos e empresas estatais (Faria, 2022, p. 345).

O objetivo final das emendas, para os parlamentares, sempre no campo da rubrica de “investimentos”, é político. Os parlamentares destinam recursos para suas bases eleitorais, com os prefeitos atuando como principais cabos eleitorais dos deputados federais que disputarão as eleições. Os partidos que mais repassaram esses valores no último ano são aqueles com as maiores bancadas no Congresso, os maiores fundos partidários e eleitorais e os que conquistaram os maiores números de prefeituras no primeiro turno.

De acordo com a reportagem publicada no jornal a Folha de São Paulo, de 12 de janeiro de 2025, 98% dos prefeitos dos municípios mais beneficiados com emendas parlamentares nos últimos quatro anos foram reeleitos (Santos; Ferreira; Pretto). Isso compromete o equilíbrio eleitoral e permite que os parlamentares influenciem nas eleições de suas bases, além de barganhar recursos em favor de apoio político (Costa, 2020, p. 26). Nesse processo, alguns municípios podem receber mais recursos ou menos, dependendo de critérios de cunho meramente eleitoral.

Na prática, isso significa que prefeitos e prefeituras exibem fotos e vídeos de ambulâncias, pavimentações e outros investimentos viabilizados com o dinheiro enviado pelos congressistas, projetando seus nomes como opção única entre a população local, sobretudo no período pré-eleitoral.

A falta de critérios fica evidenciada com a diferença do porte das cidades que mais receberam emendas Carapicuíba (SP), Boa Vista (RR), Bonfim (RR), Osasco (SP) e Caroebe (RR), municípios que têm de 10,6 mil a 728 mil habitantes (CGU, 2024).

O que se discute desde 1992 no Brasil, com o escândalo dos anões do orçamento, é que as emendas fossem predominantemente coletivas, o que tornaria mais difícil usar os recursos na competição política direta.

4. A TRANSPARÊNCIA E A RASTREABILIDADE DAS EMENDAS “PIX”

Dos R\$ 20,5 bilhões de recursos de transferência especial entre 2020 e 2024, menos de R\$ 1 bilhão teve prestação de contas, o que corresponde a apenas 4,5% do dinheiro gasto (Alencar, 2024, p. 126).

Em uma democracia, todo poder é representativo, o que significa que deve ser transparente e prestar contas à sociedade (Barroso, 2024, p. 360).

O princípio da transparência é um desdobramento do princípio da publicidade, estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal. Está contido também no artigo 163-A, que reforça a necessidade de transparência fiscal e na aplicação dos recursos públicos. Além disso, está reforçado no direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII); ao dever de disponibilizar as informações sobre as contas públicas para todos (art. 31, § 3); à garantia de acesso aos registros administrativos e a informações sobre os atos de governo (art. 37, § 3º, II); à obrigação de divulgar a arrecadação tributária e os recursos recebidos de transferências intergovernamentais (art. 162); e à necessidade de elaboração de leis orçamentárias e divulgação de relatórios de execução orçamentários e periódicos (art. 165).

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas da União (2021), o resultado da falta de transparência em relação às emendas PIX parece ser resultado de dois fatores: I – Há dúvidas no âmbito do TCU sobre a natureza jurídica das emendas PIX, bem como de quais são as esferas responsáveis pela fiscalização desses recursos; e II – Há uma omissão na prestação de contas pela faculdade que pode ser extraída do art. 18 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 252/2020 (Brasil, 2020), que estabelece discricionariedade quanto ao registro da execução dos recursos da Plataforma + Brasil pelos entes que receberem recursos por meio das emendas PIX.

Além disso, não há uma definição em que área de atuação do setor público (cultura, educação, defesa) serão utilizados os recursos no momento em que o prefeito recebe as transferências especiais, bem como se o prefeito utilizou o recurso ou o que fez com o dinheiro disponibilizado. Assim, não é possível saber como foram utilizados os recursos enviados aos entes subnacionais.

Com a criação das emendas PIX, é necessária uma aproximação entre o TCU, a CGU e os órgãos de controle locais, para efetivar mais transparência do que é feito com os recursos dessas emendas (Alencar, 2024, p. 63). Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, os governos estaduais e

municipais devem enviar as informações orçamentárias para o Governo Federal, além de dar publicidade a essas informações pela internet.

Fala-se muito em *accountability*, que significa, basicamente, transparência e eficiência. Analisar o resultado da política pública e o custo somente é possível com transparência, sendo um dos papéis do orçamento, e o que trata a temática do *accountability* (Silva, 2020, p. 42), meio pelo qual os governantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões em face dos governados.

Para que ocorra a *accountability* é necessário que existam informações claras com relação à utilização dos recursos públicos e dos resultados das políticas públicas (Alencar, 2024, p. 72).

No caso das emendas, não é possível especificar o objeto dos gastos nas etapas de execução (empenho, liquidação e pagamento), tendo em vista que a escolha de como será realizada a despesa é feita pelo beneficiário. Assim, em uma pesquisa da LOA federal de cada ano não é possível saber como foram utilizados os recursos enviados pelas transferências especiais. A regra que estabelece o percentual de 70% para investimentos públicos é válida para o autor da emenda, sendo que o beneficiário pode gastar livremente o recurso recebido.

A corrupção é um dos problemas estruturais na política brasileira, sendo necessária a divulgação das informações fiscais para que se estendam as contas públicas às características de *accountability*. (Alencar, 2024, p. 81).

De acordo com a reportagem da Folha de São Paulo, de 28 de fevereiro de 2025 (Holanda, Cunto, Feitoza, 2025), o ministro Flávio Dino disse a deputados federais que há mais de 80 inquéritos abertos na Corte para apurar denúncias e irregularidades envolvendo emendas parlamentares.

Esses pontos destacam a importância de mecanismos robustos de transparência e de controle na gestão dos recursos públicos, especialmente no contexto das emendas PIX. A divulgação adequada das informações fiscais e a fiscalização rigorosa são essenciais para combater a corrupção e garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e em benefício da sociedade.

5. EFICIÊNCIA ALOCATIVA E EMENDAS PARLAMENTARES “PIX”

As despesas discricionárias representam um instrumento indispensável na realização de políticas públicas. Não por outra razão são chamadas de despesas de investimento e de custeio, pois são empregadas em financiamento de programas sociais, obras de infraestrutura e programas de incentivo. Assim, trata-se de uma atividade típica de Governo, baseada na escolha eleitoral em relação ao programa do Governo eleito.

Como afirma Marina Michel de Macedo Martynychen (2025), existem dois limites do administrador público na questão da discricionariedade regrada do gasto público: os limites formais, que são relacionados com a vinculação da receita, co-

nhecidas como despesas obrigatórias, e os limites materiais que estão dispostos no artigo 3º da Constituição Federal que inclui entre os objetos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A dificuldade reside nas condições fáticas de sua efetivação e realização.

A seleção de prioridades é para distribuir recursos escassos entre demandas variadas com uma tensão entre definir o que é interesse público, por meio de procedimentos representativo-participativos, e de garantir direitos fundamentais que impeçam o retrocesso social e afronto ao núcleo intangível da Constituição Federal (Pinto, 2010, p. 388). Assim, embora seja uma decisão política, o conteúdo da despesa deve estar vinculado às prioridades eleitas pelo constituinte originário.

Do texto constitucional em vigor no Brasil podem ser extraídas políticas públicas que são “deveres do Estado” e tidas como de eficácia constitucional progressiva (Pinto, 2010, p. 148). Assim, de início deve-se garantir a subsistência em caráter primordial (segurança alimentar, previdência, saúde e educação básica) e, após, a inclusão de outras políticas cultural, desportiva e laborativa, com o implemento progressivo dos objetivos fundamentais da República inscritos no art.3º da CF/88 (Clève, 2003, p. 28).

Decorre diretamente da Constituição o princípio da eficiência, que determina que o Poder Público deve produzir o máximo com o mínimo de gasto, e o da economicidade, previstos nos artigos 37 e 70 da EC/88. Assim a EC nº 109, de 2021, passou a exigir que a Administração Pública realize a avaliação das políticas públicas, com a divulgação do objeto a ser avaliado e o dos resultados obtidos (art. 37, § 16). Estabelece que a leis orçamentárias observem, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstas (art. 165, § 16º).

O artigo 20, introduzido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655, de 2018, normatizou que a verificação dos possíveis efeitos das opções administrativas é componente inafastável do planejamento, com a necessidade de procedimentalização da escolha, definindo etapas indispensáveis para escolhas legítimas (Valle, 2020, p. 129) na sociedade hiperfragmentada.

É possível identificar no ordenamento jurídico brasileiro o modelo moderno de orçamento de resultados, pois a Constituição Federal prevê taxativamente que as metas serão fixadas nos planos (plano plurianual, programas de governo e orçamentos) e que essas mesmas metas devem ser traduzidas em resultados na execução orçamentária, a serem avaliados pelos órgãos de controle (Boechat, 2018, p. 161). A existência das três leis orçamentárias explica-se no contexto do planejamento que a ação estatal deve cumprir. Assim, o PPA deverá estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal, a LDO deverá compreender metas e prioridades e a LOA, objetivos programáticos, dada sua moderna estruturação em programas, destacando-se, ademais, a sua função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Com a reforma proposta pelas EC nº 100, de 2019, e EC nº102, de 2019, consolidou-se a natureza impositiva do orçamento como um todo, visando combater o gasto insuficiente, adotado de forma arbitrária, sem base legal ou sem justificativa (Ferreira, 2024, p. 442). O intuito de conferir uma impositividade do orçamento seria conferir mais efetividade dessa ferramenta de planejamento (Guimarães, 2020, p. 16).

O administrador público passa a responder no orçamento impositivo não só com relação ao gasto, sem ou além da autorização, mas em desconformidade com o que foi legalmente programado (Ferreira, 2024, p. 459). Portanto, não apenas as emendas ao orçamento têm comando de impositividade, mas também o orçamento como um todo. Dado que o foco é a impositividade, é necessário que o gasto público esteja jungido a um programa, com indicadores de desempenho, informações acessíveis, para que se possa exigir do gestor uma atuação mais eficiente, direcionando o olhar para uma administração em geral e orçamento como um plano de gestão que concatene os macros interesses do Estado (Ferreira, 2024, p. 473).

Tanto a flexibilização do Executivo da peça orçamentária quanto o descaso do Parlamento na formulação de políticas de maior interesse nacional são igualmente lesivos (Ferreira, 2024, p. 493). O reconhecimento da materialidade da lei orçamentária e a imputação de efeitos impositivos restaura o desejável equilíbrio na relação entre os poderes do Estado (Ferreira, 2024, p. 114).

Os termos da EC nº 105, de 2019, obstam que o Executivo proponha políticas públicas, por lhe retirar a possibilidade de sugerir como será destinada parte da receita orçamentária (Chaves, 2020, p. 17). As transferências especiais fazem parte de um programa que não integra o PPA, de forma que não é possível afirmar se essas emendas estão obedecendo ao artigo 166 da CF/88 (Alencar, 2024, p. 28). A transferência de recursos da União para outro ente da federação que ficará livre para utilizar o recurso. A CF/88, art. 166, § 9º, define que no mínimo 50% das emendas individuais devem ser alocadas para ações e serviços públicos de saúde, e estas só podem ser realizadas por meio de transferências com finalidade definida. Assim, os parlamentares devem executar metade de suas emendas individuais por transferência definida para saúde, e ficam livres para usarem a outra metade como desejarem, até mesmo por meio das emendas PIX.

Os deputados tendem, portanto, a formar suas pautas a partir de demandas locais, existindo uma tendência em atender a obras menores e específicas em detrimento de questões de maior relevância (Alencar, 2024, p. 57). O presidente seria um maximizador da agenda (Schier, 2016, p. 291).

O modelo de proporcionalidade adotado para a eleição dos deputados federais implica que representantes eleitos como responsáveis por interesses nacionais estejam, de fato, comprometidos com parâmetros locais e comprometidos com a defesa de interesses locais. O cidadão de um Estado-membro somente pode

votar em candidatos de seu Estado. Tal modelo proporciona a eleição de deputados federais, responsáveis por interesses nacionais, a partir de parâmetros locais e comprometidos com a defesa de interesses locais (Schier, 2016, p. 276).

Ressalta-se que cada unidade federativa elege, para o Congresso Nacional, uma quantidade de deputados federais proporcional ao tamanho da população. Dessa forma, as unidades federativas com maior população proporcionalmente possuem um número maior de deputados federais, enquanto aquelas com menor população elegem um número menor de deputados, respeitando-se sempre um mínimo de 8 deputados federais e um máximo de 70 deputados, conforme estabelecido constitucionalmente.

Da mesma forma como os políticos não são mais dependentes dos empresários para terem recursos de campanha, mérito do fundo eleitoral, os prefeitos não dependem mais da boa vontade dos governos estaduais e federal para atender a muitas das demandas da população. Mais do que isso: podem escolher onde investir sem precisar se adequar a políticas públicas alheias. Isso torna bem mais fácil deixar uma marca na cidade, mesmo que essa marca seja de curto prazo eleitoral, como asfalto. E, principalmente, tira dos governadores e do presidente o protagonismo nas cidades.

Dentre esses envios, André Janones, deputado federal, enviou R\$ 1,9 milhão em emendas PIX para a cidade de Ituiutaba, no interior de Minas Gerais. O dinheiro foi utilizado para custear uma festa com vários cantores sertanejos (reportagem a Revista Piauí, de 17 de junho de 2022).

Essa prática viola, de uma só vez: (i) o dever de estabelecer a programação financeira mediante critérios que apresentem os melhores resultados para o alcance dos programas anuais (art. 48, “a”, Lei nº 4.320, de 1964); e (ii) o dever de utilizar a programação financeira como instrumento de planejamento estatal para o alcance dos objetivos dos planos e dos programas gerais, regionais e setoriais de caráter plurianual (art. 7º, “b”, c/c art. 15, Decreto-Lei nº 200, de 1967).

A iniciativa para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com indicação das metas e das prioridades da administração pública federal, cabe ao Poder Executivo, razão pela qual afronta esse princípio a criação de emendas em relação às quais não há participação dessa esfera de governo na definição de metas e de prioridades.

Alguns dos problemas orçamentários são induzidos pelo próprio sistema, pois a racionalidade individual dos agentes os levaria a maximizar a utilização dos recursos em proveito próprio. O orçamento não é apenas uma lei, mas elemento central que impacta o sistema político e sua própria estrutura de competência entre os Poderes (Alencar, 2024, p. 481).

O que se verifica é uma queda de braço entre o Executivo e o Legislativo sobre quem tem maior captura do poder decisório na alocação dos recursos públicos, não propiciando alinhamento estratégico e coordenando diálogos para o

bem comum (Alencar, 2024, p. 483). Assim, é-se difícil prosperar o orçamento impositivo sem reformulação dos sistemas partidário e eleitoral, visando a maiorias sólidas no Congresso. (Alencar, 2024, p. 483).

Identificado um grave descompasso entre a indicação do parlamentar e o planejamento, cabe ao TCU alertar sobre a necessidade de realinhamento da destinação e, em caso de reiterado descumprimento, adotar medidas para obstar a execução da despesa (Silva, 2020, p. 17).

Contudo, para que fosse possível a normatização dos impedimentos técnicos, ampliando a discricionariedade do Poder Executivo, seria necessário que o exame das propostas fosse efetivamente um exame de mérito, a permitir a checagem e a aderência às propostas dos critérios estabelecidos pelas políticas públicas (Faria, 2022, p. 354). No entanto, o prazo para que os órgãos setoriais analisem a eventual existência de impedimento de ordem técnica é exíguo e há baixa quantidade de servidores.

O TCU direcionou vários acórdãos ao Poder Executivo, indicando hipóteses de ausência de regulamentação de critérios legais, de ausência de critérios no direcionamento de recursos públicos e de distribuição territorial de recursos em desacordo com diagnóstico do próprio Executivo (Acórdão nº 2.888/2015; Acórdão nº 1.335/2020. Acórdão nº 2.817/2020; Acórdão nº 2.919/2009; Acórdão nº 2.359/2018).

A orientação do TCU para que o Poder Executivo estabeleça uma priorização do orçamento e apresente aos parlamentares um cardápio de ações em infraestrutura, em todas as regiões do país, com indicadores que apontem o grau de prioridade de cada projeto, sob a óptica de seus impactos sociais, econômicos, ambientais e de uma maturidade mínima para receber recursos públicos, pode ser eficaz para alinhar a alocação de recursos com os objetivos estratégicos e as necessidades reais do país.

6. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA REGULAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

No nosso modelo político, o conflito entre Executivo e Legislativo é comum e decorre da instabilidade das coalizões, principalmente em razão do hiperpartidarismo. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para solucionar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e oposicionistas ou entre a União e as unidades da Federação. O último recurso para a resolução é a judicialização (Abranches, 2018, p. 365).

Contemporaneamente a separação dos poderes visa a uma atuação coordenada, buscando o diálogo institucional em torno dos objetivos comuns e da

realização ótima dos direitos fundamentais, com uma importância que ultrapassa a ideia de divisão de poder (Alencar, 2024, p. 117).

No modelo de constitucionalismo, a lei é democrática porque é decidida por meio de um procedimento parlamentar que pressupõe respeito a determinados direitos fundamentais que são pressupostos no processo decisório: todos podem discutir, participar, têm poder de agenda, todos os interesses são iguais, todos são livres para decidir e escolher. Além disso, é exigido que o conteúdo da decisão do parlamento esteja materialmente vinculado ao respeito e à realização de um determinado núcleo de direitos fundamentais (Schier, 2018, p. 266).

O Supremo Tribunal Federal tem um papel nessa questão, pois constituições modernas têm duas funções principais. Primeiro, elas reúnem e refletem os valores políticos fundamentais da sociedade, estabelecendo um consenso mínimo sobre suas instituições e os direitos fundamentais que devem ser protegidos. Segundo elas, organizam o processo político democrático, garantindo que a maioria possa governar, as minorias possam participar e a alternância de poder. No contexto brasileiro, o Supremo Tribunal Federal tem a importante tarefa de proteger os direitos fundamentais e assegurar que as regras da democracia sejam seguidas. Assim, quando não estiverem em jogo direitos fundamentais ou procedimentos democráticos, juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador (Barroso, p. 355, 2024).

O Supremo tem o papel de reforçar valores democráticos de justiça e de igualdade ou se acomodam à cultura de privilégios e de prerrogativas patrimonialistas remanescentes em nossa cultura política (Abranches, 2018, p. 367).

Portanto, existe um espaço que pode ser controlado pelo princípio da razoabilidade e de legitimidade, que pode ser controlado pela comunidade jurídica e pela sociedade, pelas decisões do Supremo Tribunal (Barroso, 2024, p. 347). Nesse sentido, desde 2022, uma série de decisões do STF reforça a necessidade de transparência na destinação de emendas parlamentares, bem como o grave risco à capacidade institucional de o Estado realizar seus objetos fundamentais em decorrência da pulverização dos investimentos públicos e perda do planejamento estratégico.

No julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1.014, em 2022, o Plenário considerou inconstitucional o chamado “orçamento secreto”. O objeto do julgamento era a compatibilidade das emendas de relator geral (identificadas pela sigla RP-9) nas hipóteses de acréscimo ou de inclusão de dotações ao orçamento da União, com as ideias republicanas da transparência e do controle social dos gastos públicos. A informação sobre o parlamentar que estava recebendo o valor ou em que o valor seria aplicado não existia publicamente.

Na decisão, foi reconhecida a plena competência para a execução das despesas consignadas sob a rubrica RP-9 dos ministros de Estado em conformidade com

programas e projetos das respectivas pastas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator geral (Faria, 2022, p. 376).

Contudo, o Poder Legislativo reagiu e aprovou a EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, para ampliar o montante de emendas individuais impositivas, elevando para 2% da receita corrente líquida. Além disso, foram ampliados os valores com emendas de comissão e realocados os recursos previstos como RP-9, com o identificador RP2 (metade do montante anterior RP-9) (Faria, 2022, p. 380).

Em junho de 2024, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) entrou com a ADI nº 7.688 discutindo a (in)constitucionalidade da EC nº 105, de 2019, mais especificadamente da emenda PIX. Da mesma forma, em agosto de 2018, a Procuradoria Geral da República interpôs a ADI nº 7.695 ao STF, com o idêntico objeto. Ainda no mês de agosto, o PSOL interpôs a ADI nº 7.697, questionando a impositividade das emendas parlamentares. Em agosto de 2024, em liminar proferida na ADI nº 7.697, o ministro Flávio Dino suspendeu todas as emendas impositivas de deputados federais e de senadores ao orçamento da União, até que o Legislativo e o Executivo regulassem um procedimento em que a execução de emendas ao orçamento obedecesse a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como plano de trabalho a elas associados e dos bens e serviços que devem ser entregues a sociedades pelas Emendas. Portanto, além da questão da transparência, o ministro também apontou para a questão da eficiência. Ficaram ressalvados, no entanto, os recursos destinados a obras já iniciadas e em andamento ou a ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

Sendo assim, a fase de implementação das emendas parlamentares foi afetada diretamente pela decisão judicial, iniciando-se a abertura de diálogo entre os três Poderes, com a necessidade de o Poder Legislativo reagir, criando novas regulamentações para que as emendas parlamentares atendessem às exigências e pudessem ser retomados as liberações e os pagamentos.

Em novembro de 2024, o Congresso aprovou lei com regras para o repasse das emendas. Em dezembro de 2024, o STF autorizou o pagamento de emendas RP8 (comissão), RP9 (relator) e PIX, condicionado ao cumprimento das exigências constitucionais de transparência, rastreabilidade e controle público. Na decisão, o ministro definiu uma série de critérios, como a indicação do autor e do beneficiário final dos recursos no Portal da Transparência, além da separação entre o relator do orçamento e o autor das emendas. Determinou também que o Executivo verifique caso a caso a transparência antes de transferir os recursos. Nas emendas PIX, exigiu que, a partir de 2025, elas somente sejam liberadas com a apresentação prévia de um plano de trabalho e em contas específicas. Essa decisão foi referendada por unanimidade pelo Plenário em sessão extraordinária virtual.

O ministro Flávio Dino também ordenou a abertura de auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre os repasses feitos a entidades sem fins

lucrativos. Essas organizações receberam ao menos R\$ 5,9 bilhões em indicações parlamentares nos últimos cinco anos. O ranking de maiores beneficiados é encabeçado pela Fundação de Apoio à Fiocruz (Fiotec), com R\$ 464,4 milhões. Com relação às emendas para a saúde, será necessária a aprovação nas comissões bipartite e tripartite do Sistema Único de Saúde.

O que se conclui é que a ADPF 854 e as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 deram ensejo a processos estruturais que demandaram e demandam medidas estruturantes, com fundamento nos arts. 139, IV, do CPC e 21, II, do RISTF. A intervenção do STF e a necessidade de novas regulamentações pelo Legislativo refletem a importância de um sistema de controle robusto para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira justa e em benefício da sociedade.

7. DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL E A LEI COMPLEMENTAR Nº 210 DE 2024: APRIMORAMENTO DAS REGRAS PARA EMENDAS PARLAMENTARES

Pressionados pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, a Lei Complementar nº 210, de 2024, é resultado do acordo entre o Legislativo e o Executivo para aprimorar as regras em relação às emendas parlamentares ao projeto da lei orçamentária anual. Conforme previsto no artigo 7º, é necessária a identificação do objeto pelo autor da emenda individual na modalidade de transferência especial, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria, com a exigência de conta bancária específica, a ser inserida no Transferegov.br, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas.

A exigência da conta bancária foi acrescida porque até o exercício de 2023 não era possível obter, utilizando os sistemas corporativos da União, dados dos beneficiários finais dos recursos oriundos das emendas, pois era gerada uma conta por ano para recebimento de todas as emendas do ano, o que dificultava a rastreabilidade. Era comum que o ente federado efetuasse a transferência para outras contas do próprio ente.

Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº 210, de 2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº 200, de 2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI nº 7.697.

CONCLUSÃO

O contexto político de criação das transferências especiais (“emendas PIX”) foi o de aumentar a velocidade do recebimento dos recursos das emendas parlamentares por estados e municípios, diminuindo a burocracia e os custos com as transferências. Contudo, como as novas lideranças políticas hoje têm natureza exclusivamente eleitoral, as emendas podem servir para facilitar a troca de apoio eleitoral entre os parlamentares e os prefeitos, com um custo alto pela falta de transparência para os órgãos de controle e para a sociedade, bem como com a pulverização de gastos, em desacordo com o planejamento federal impositivo da execução dos gastos públicos.

As emendas sem limites materiais ou percentuais ainda esvaziam a capacidade de o Poder Executivo conduzir a governabilidade em nosso modelo de presidencialismo de coalizão, tornando cada vez mais caro o custo de aprovação de uma legislação, com partidos hiperfragmentados, sem realinhamento partidário real, com a subversão da lógica da independência entre os poderes, deixando o Poder Executivo e sua capacidade de agenda, reduzidos ante as vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo.

A pesquisa de Alencar (p. 136, 2024) mostra que as transferências especiais (“emendas PIX”) não necessariamente agilizam a execução das políticas públicas para a sociedade realizadas por estados e municípios, tampouco influenciaram na eleição dos deputados federais. Resta uma dúvida razoável sobre a influência das emendas no processo eleitoral dos prefeitos, pois dados empíricos comprovam que apenas 2% dos prefeitos que receberam emendas parlamentares perderam a eleição em 2024. A taxa de reeleitos foi a maior da história segundo o Tribunal Superior Eleitoral. Acentua-se, assim, a desigualdade eleitoral, violando o princípio democrático e a soberania popular (art. 1º).

Retomado o julgamento das emendas parlamentares, pelo Supremo Tribunal Federal em 2024, o ministro Flávio Dino proferiu uma sequência de decisões buscando implementar regras para aumentar a transparência, a rastreabilidade e a eficácia das emendas, até mesmo suspendendo o pagamento dos recursos. Os parlamentares reagiram com a aprovação da Lei Complementar nº 210, de 2024. Houve algum avanço com relação à responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101, de 2000); com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527, de 2011, art. 3º, I a V).

Contudo, a celebração de contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos continua a ser prevista apenas em caráter facultativo pela EC nº 105, de 2019 (art. 166-A, § 3º).

A Lei Complementar também não suprimiu questões constitucionais fundamentais para a sua manutenção no sistema, dado que continuam sendo utilizadas

de forma inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166). Apenas apresentar um plano de trabalho anteriormente à autorização da sua liberação, não necessariamente garante que este seja compatível com o Plano Plurianual, violando o orçamento impositivo.

Considerando o princípio finalístico com o que se expressa no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal que inclui entre os objetos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, a dificuldade reside nas condições fáticas de sua efetivação e realização. Parte da desigualdade econômica é política e resulta da má alocação de recursos em razão da negociação de agenda entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Em um governo que o sistema partidário é hiperfragmentado, Sérgio Abranches propõe uma diminuição da superconcentração federativa (Abranches, 2022, p. 72). Isso poderia ocorrer com o aumento dos fundos constitucionais de participação dos estados e municípios, que têm critérios de renda e tamanho da população para o recebimento de recursos e com atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, como alternativa para a utilização das emendas parlamentares via transferência especial, para a alocação de recursos nos estados e municípios.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalização. Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____, Sérgio. A governabilidade no presidencialismo de coalizão. **Estado de Minas**, Minas Gerais, 09 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.em.com.br/colunistas/sergio-abranches/2024/12/7006928-a-governabilidade-no-presidencialismo-de-coalizacao.html>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____, Sérgio. O desafio da transição global para a democracia. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, p.59-74, jul./set. 2022. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2022/08/3-Sergio-Abranches.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Estudo aponta que emendas de bancada se transformaram em individuais. **Agência Câmara**, Brasília, 15 set. 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/15/estudo-aponta-que-emendas-de-bancada-se-transformaram-em-individuais>>. Acesso em: 3 fev. 2025.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas” no orçamento constitucional Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e pesquisa escola de Direito e Administração Pública, Brasília 2024. Disponível em: <<https://repositorio>

idp.edu.br/bitstream/123456789/5161/1/Tese_HUMBERTO%20NUNES%20ALENCAR_Doutorado%20em%20Direito%20Constitucional.pdf. >. Acesso em: 20 fev. 2025.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 34, pp. 1-42, 2021. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzj-NHKhCKzvd/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12 ed. Saraiva, 2024.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados**. São Paulo: Blucher, 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850/DF**. Min. Rel. Rosa Weber, data 17 dezembro 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Despacho de Raimundo Carreiro, Ministro do Tribunal de Contas da União, no Processo n. 032.080/2021-2 (6 de dezembro de 2021), oriundo 145 de uma representação**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9317659>, acesso em: 28 fev. 2025.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo**. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/578917>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, UNIBRASIL, n.22, p.17-29, jul./dez.2003.

CONGRESSO NACIONAL. **Relatório dos Trabalhos da CPMI “DAS AMU-LÂNCIAS”**, Rel. Senador Amir Lando. Brasília, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº7.688, SEI 00723.000550/2024-59. **Relatório de avaliação ajustado auditoria de repasses de emenda especial**. Brasília, 28 abr. 2024.

COSTA, Débora Coelho. Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional nº105/2019. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 20-27, abril. 2020. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/>

secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/3%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/5.pdf> . Acesso em: 2 fev. 2025.

DANTAS, Dimitrius; TURTELLI, Camila; FARIA, Thiago. Cofres cheios: emenda Pix turбина taxa de reeleição de prefeitos, que foi de 89,3% nas 178 cidades mais beneficiadas. **O Globo**. São Paulo, 08 out.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/08/cofres-cheios-cidades-recordistas-em-emendas-pix-registraram-94percent-de-reeleicao-do-prefeito-ou-vitoria-desucessor.ghhtml>.. Acesso em: 5 fev. 2025.

FARIA, Rodrigo Oliveira. **Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalização**. Blucher: São Paulo, 2023.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade**. Blucher: São Paulo: 2024.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais. **Revista de Ciências Contábeis** – UFMG. vol. 11, n. 21, p. 81-99, jan./jun. 2020.

HOLANDA, Marianna; CUNTO, Raphael di; FEITOZA, César. **Dino pressionou Congresso por acordo ao citar mais de 80 inqueritos no STF sobre emendas**. Folha de São Paulo, 28 fev. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/02/dino-preiomou-congresso-por-acordo-ao-citar-mais-de-80-inqueritos-no-stf-sobre-emendas.shtml>> . Acesso em: 28 fev. 2025.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica Da PGE-RJ**, v.6, n.1, 2023. Disponível: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340>> . Acesso em: 3 fev. 2025.

MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. **O orçamento temático e a dogmática Constitucional Emancipatória**. Plural Jornal. 22 fev.2025. Disponível em: <<https://www.plural.jor.br/colunas/direito-fundamental-e-democracia/o-orcamento-tematico-e-a-dogmatica-constitucional-emancipatoria/>>: Acesso em: 28 fev. 2025.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de Direitos Fundamentais. Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós- Plano Real**. Editora o Lutador: Belo Horizonte, 2010.

REVISTA PIAUÍ. **Pelo menos um quarto das “emendas pix” de Ituiutaba foi usado para pagar shows sertanejos**. 17 jun.2022. Disponível em: <<https://piaui.>

folha.uol.com.br/pelo-menos-um-quarto-das-emendas-pix-de-ituiutaba-foi-usa-do-para-pagar-shows-sertanejos/. >. Acesso em: 22 fev. 2025.

SANTOS, Natália; FERREIRA, Flávio; PRETTO, Nicholas. **98% dos Prefeitos mais turbinados com emendas se reelegem**. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 out.2024.

SANTOS, Rodolfo Rocha; ROVER, Suliani. Influence of public governance on the efficiency in the allocation of public resources. **Journal of Public Administration**. n. 53, v.4, p. 732-752. jul/ago, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180084x>. Acesso em: 4 fev. 2025.

SCAFF, Fernando Facury; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Inconstitucionalidades do orçamento secreto. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 dez.2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto/>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

SCHIER, Paulo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana Ricardo. **Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 67-96, 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1047. Disponível em: <<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1047>>. Acesso em: 6 fev. 2025.

SILVA, Paulo Roberto Ramos. **Orçamento Público e Político: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo**. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: Resgatando a objetividade como atributo do controle de Poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr.2020.

Recebido em: 06/06/2025

Aprovado em: 15/07/2025

**DIREITOS HUMANOS, POLÍTICAS FAMILIARES E RPU/
ONU: UM OLHAR PARA A PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIAS
INTRAFAMILIARES¹****HUMAN RIGHTS, FAMILY POLICIES AND UPR/UM: A LOOK AT THE
PREVENTION OF DOMESTIC VIOLENCE**

Ana Paula Faria Felipe

Pós-Doutora em Justiça Administrativa (PPGJA/UFF). Pós-Doutora em Direito (PNPD/CAPES do PPGD/UNESA). Doutora em Direito (PPGD/UNESA). Mestra em Ciências Jurídicas e Sociais (PPGSD/UFF). Professora e Diretora de Pesquisa do Instituto Ives Gandra. Pesquisadora InEAC/FF. E-mail: anapaulaffelipe@gmail.com.

RESUMO

A presente pesquisa faz uma reflexão acerca das Recomendações da Revisão Periódica Universal, feitas ao Brasil no quarto ciclo (2022-2026), delimitando-as no tocante à violência intrafamiliar cujas violações de direitos humanos atingem os grupos vulneráveis da 'criança ou adolescente', 'mulher' e 'pessoa idosa'. Esta delimitação se deu em razão do aumento da violência intrafamiliar, principalmente, nesses três grupos. A partir desse recorte, procurou-se analisar as políticas familiares como uma forma de prevenção à violência no âmbito familiar, bem como qual a atuação do Estado Brasileiro para reduzir, prevenir e dirimir tal violência atendendo, assim, às Recomendações da RPU/ONU no atual ciclo. Este estudo empírico possui uma abordagem qualitativa a partir de um olhar interdisciplinar aproximado das Ciências Sociais. Concomitantemente à análise de políticas familiares baseadas em evidências, iniciou uma pesquisa exploratória nos sítios eletrônicos oficiais e nos bancos de dados estatais para fins de levantamento de informações sobre violações de direitos humanos.

¹ A presente pesquisa é fruto de estudos realizados no âmbito do pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Justiça Administrativa na Universidade Federal Fluminense (PPGJA/UFF). As reflexões acerca da Revisão Periódica Universal têm sido desenvolvidas no decorrer dos estudos realizados com início em 2020 (Pós-Doutorado em Direito PPGD/UNESA) sendo, portanto, parcialmente publicados e apresentados em eventos acadêmicos.

Palavras-Chave: Direitos Humanos. Revisão Periódica Universal. Violências Intra-familiares.

ABSTRACT

This research reflects on the Universal Periodic Review Recommendations made to Brazil in the fourth cycle (2022-2026), delimiting them with regard to intra-family violence whose human rights violations affect the vulnerable groups of 'children or adolescents', 'women' and 'elderly people'. This delimitation occurred due to the increase in intrafamily violence, mainly in these three groups. Based on this perspective, I sought to analyze family policies as a way of preventing violence within the family, as well as the actions of the Brazilian State to reduce, prevent and resolve such violence, thus meeting the UPR/UN Recommendations in the current cycle. This empirical study has a qualitative approach from an interdisciplinary perspective close to the Social Sciences. Concomitantly with the analysis of evidence-based family policies, I began an exploratory search on official websites and state databases for the purpose of gathering information on human rights violations.

Keywords: Human Rights. Universal Periodic Review. Intra-Family Violence.

INTRODUÇÃO

A proteção dos direitos individuais e sociais foi impulsionada pela Declaração de Direitos Humanos no ano de 1948. A partir de então, muitos foram os Tratados e as Convenções Internacionais a contribuírem para a positivação desses direitos no âmbito interno dos Estados.

Dentre os documentos internacionais de defesa dos direitos humanos, além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ressalta-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). Esses instrumentos, criados no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), integram a Carta Internacional de Direitos Humanos formando, assim, um arcabouço jurídico em que se fundamenta a possibilidade de esta instituição observar e monitorar se seus Estados-Membros estão fazendo valer os Direitos Humanos aos seus cidadãos.

Os mecanismos de direitos humanos da ONU "são organismos que monitoram e cooperam com as obrigações e com os compromissos assumidos pelos países-membros das Nações Unidas decorrentes de tratados e de outros instru-

mentos internacionais de direitos humanos”² (ONU, Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2011). Esses mecanismos de supervisão e de monitoramento dos direitos humanos podem ser divididos em duas espécies: órgãos com base na Carta das Nações Unidas e os organismos criados pelos tratados internacionais de direitos humanos.

A ONU é uma instituição supranacional e as suas ações, instrumentos e decisões não possuem poder coercitivo; contudo, têm grande importância no plano internacional devido ao seu caráter ético-humanitário (Duarte, Filho, Silva, 2016). Conforme dispõe a Carta da ONU, três são os mecanismos de direitos humanos, sendo eles: o Conselho de Direitos Humanos³, que é organismo intergovernamental cujas funções principais são analisar as violações graves e as sistemáticas de direitos humanos e desenvolver o direito internacional dos direitos humanos; a Revisão Periódica Universal (RPU) cujo procedimento envolve a revisão das obrigações e dos compromissos sobre direitos humanos de cada um dos 193 Estados-Membros das Nações Unidas; e Procedimentos Especiais, que tratam situações específicas de cada país ou questões cujos temas são mundiais. Esses procedimentos referem-se aos mecanismos estabelecidos pela antiga Comissão de Direitos Humanos.

O presente trabalho se propõe a fazer uma reflexão acerca das Recomendações da Revisão Periódica Universal, feitas ao Brasil no quarto ciclo (2022-2026), delimitando-as no tocante à violência intrafamiliar cujas violações de direitos humanos atingem os grupos vulneráveis da ‘criança ou adolescente’, ‘mulher’ e ‘pessoa idosa’. Essa delimitação de estudo se deu em razão do aumento da violência intrafamiliar, em especial, nesses três grupos. A partir desse recorte, procurou-se analisar as políticas familiares como uma forma de prevenção à violência no âmbito familiar, bem como qual a atuação do Estado Brasileiro para reduzir, prevenir e dirimir tal violência atendendo, assim, as Recomendações à RPU/ONU no quarto ciclo.

A presente pesquisa empírica possui uma abordagem qualitativa a partir de um olhar interdisciplinar aproximado das Ciências Sociais. Concomitantemente

2 Mecanismos de Direitos Humanos das Nações Unidas. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/02/Folheto-Mecanismos-DH-PORTUGUES1.pdf>. Acesso em: 23/6/2025.

3 O Conselho de Direitos Humanos substituiu, em 2006, a Comissão de Direitos Humanos. É composto por 47 Estados-Membros das Nações Unidas eleitos para o exercício de três anos, não podendo exercer mais de dois mandatos consecutivos.

à análise de estudos anteriores⁴ e de políticas familiares baseadas em evidências, iniciou-se uma pesquisa exploratória nos sítios eletrônicos oficiais e nos bancos de dados estatais para fins de levantamento de informações sobre violações de direitos humanos.

I. O ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO NO TOCANTE À VIOLÊNCIA INTRAFAMILIAR

A violência no âmbito familiar é um problema social complexo, com a necessidade de análise do conflito em várias camadas, pois suas consequências atingem todo o sistema familiar (dimensão afetiva do conflito), que é, também, uma vítima desse delito.

Para o presente trabalho, considera-se violência intrafamiliar qualquer das formas de relação abusiva cuja ação (ou omissão) se caracterize pela agressão física, sexual, psicológica, patrimonial e/ou que envolva privação ou negligência no âmbito familiar. Tais delitos caracterizam-se, ainda, por condutas isoladas ou por aquelas que se prolongam no tempo, seja de modo continuado ou cíclico.

Nesta pesquisa, fez-se um recorte nos grupos vulneráveis para análise dos dados oficiais, examinando-os no tocante às vítimas 'crianças ou adolescentes', 'mulher' e 'pessoa idosa'⁵. O interesse desta autora neste estudo se deu em razão do aumento exponencial da violação dos direitos humanos desses grupos, principalmente nos últimos dois anos (2023 e 2024), e de tal violência ocorrer no âmbito familiar e estar diretamente relacionada à integridade da vítima (psíquica, física, negligência, patrimonial), sendo a negligência a espécie de violação mais recorrente quando se observam os grupos 'criança ou adolescente' e 'pessoa idosa'.

4 Pesquisa desenvolvida em cooperação acadêmica internacional com a Birmingham City University (BCU) realizada em 2019-2021: Projeto "Universal Periodic Review (UPR/BCU)", que buscou discutir a situação das mulheres encarceradas no Brasil, tendo como produto final a elaboração de um relatório para subsidiar a revisão do Brasil, no UPR/ONU. Pós-Doutorado em Direito, pelo PNPd/CAPES do PPGD/UNESA. Projeto de pesquisa: "Direitos Humanos e a violência doméstica e familiar contra a mulher: uma perspectiva a partir da Revisão Periódica Universal/ONU". Pesquisa do doutorado (PPGD/UNESA) desenvolvido no âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher sob a perspectiva dos direitos humanos na administração desses conflitos.

5 Os Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania dividem as denúncias em oito grupos vulneráveis, quais sejam: 1. Mulher; 2. Criança ou adolescente; 3. Pessoa idosa; 4. Cidadão, Família ou comunidade; 5. Pessoa com deficiência; 6. Pessoa com restrição de liberdade; 7. População LGBTQIA+; 8. Pessoa em situação de rua. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Último acesso: 26/08/2024.

Segundo divulgação em site oficial⁶, as denúncias de violações de direitos humanos registradas durante o carnaval de 2024 aumentaram 38% em relação ao mesmo período de 2023. Mais uma vez, a maioria dos casos envolve suspeita de crimes contra a criança e o adolescente. Dentre essas denúncias, a maioria envolve negligência, sendo possível observar que houve um aumento de 54% em relação a esta violação comparando os citados períodos. Outro dado alarmante é o de que a maior parte desses delitos ocorreu no ambiente familiar (casa onde residem a vítima e o suspeito).

Ainda segundo o supramencionado levantamento, durante o carnaval de 2024, as violações contra pessoas idosas aparecem em segundo lugar, seguido por violações contra a mulher. Neste caso, estão incluídos os registros no 'Ligue 180', que é um Canal de atendimento à mulher.

Conforme dados oficiais divulgados pelo Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania⁷, nos últimos três anos e meio, dentre as denúncias de violações de direitos humanos, os grupos vulneráveis mais atingidos são, respectivamente: "criança ou adolescente", "pessoa idosa" e "mulher". Nesses três grupos, a violação à integridade (psíquica, física, negligência, patrimonial) da vítima alcança o maior número. Nos dois primeiros grupos, o maior índice de violência ocorre na "casa onde residem a vítima e o suspeito", sendo seguida de "casa da vítima". Em relação à "mulher", quando se observa o cenário da violação, tem-se, nos anos de 2021 e 2022, a "casa onde residem a vítima e o suspeito" como o maior índice sendo seguido da "casa da vítima". E nos anos de 2023 e 2024 (até 19/8/2024) há uma inversão nesses dois cenários da violação.

As denúncias de violências contra 'criança ou adolescente' aumentaram mais de 50% de 2022 para 2023. Em 2022, foram registradas 151.592 denúncias de violências contra criança ou adolescente, sendo 109.828 por violência à integridade (psíquica, física, negligência, patrimonial) da vítima. Em 2023, foram 228.519 denúncias, sendo 222.180 por violência à integridade. Em ambos os anos, mais de 60% das violências à integridade da vítima ocorreram na "casa onde residem a vítima e o suspeito", ou seja, no âmbito familiar.

Apenas no primeiro semestre de 2024, foram registradas 333.029 denúncias, ultrapassando o valor total do ano de 2023. Destas, 140.259 são violações contra

6 Informações disponibilizadas no site www.agenciagov.ebc.com.br; Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202402/numero-de-denuncias-registradas-pelo-disque-100-cresce-38-durante-o-carnaval-de-2024>. Site do MDH: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/fevereiro/numero-de-denuncias-registradas-pelo-disque-100-cresce-38-durante-o-carnaval-de-2024>. Último acesso em: 26/8/2024.

7 Dados oficiais divulgados pelo Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Último acesso: 26/8/2024.

os direitos da criança e do adolescente (ou seja, mais de 40%), sendo 136.677 violências contra a integridade da vítima. Importa ressaltar que, deste número, 112.597 denúncias de violência contra a integridade da vítima são delitos de negligência, e mais de 60% desses delitos ocorreram no ambiente familiar.

Esse cenário não é diferente quando analisamos os dados referentes à violência contra a pessoa idosa e contra a mulher.

Em 2024, até meados do mês de agosto, foram registradas 115.141 denúncias de violência contra pessoa idosa. Número corresponde a 80% do registro em todo o ano de 2023 (total de registros em 2023: 143.912 denúncias). Em 2022, foram realizadas 95.954 denúncias e 80.727 em 2021. Os números registrados nos anos de 2022 e 2021 são inferiores aos registros apenas do primeiro semestre de 2024, o que nos chama muito a atenção. Em relação ao cenário da violação, o maior número de denúncias se concentra na 'casa onde residem a vítima e o suspeito' e 'casa da vítima'.

No tocante à violência contra as mulheres, considerando todas as violações no período analisado (ano de 2021 a meados de agosto de 2024), tivemos um aumento significativo no registro de denúncias pelo 'Disque 100' e 'Ligue 180' em 2023, principalmente no primeiro semestre de 2024, que já apresentou mais de 75% de denúncias se comparado com todo o ano de 2023⁸. Naquele intervalo de anos, quando analisamos o cenário da violação, temos a 'casa da vítima' seguida da 'casa onde residem a vítima e o suspeito, com exceção do ano de 2022 quando houve uma inversão desses locais.

Faz-se oportuno registrar que as denúncias se referem à quantidade de relatos de violação de direitos humanos e em uma mesma denúncia podem conter uma ou mais violações de direitos humanos. Na presente pesquisa, levou-se em consideração apenas a quantidade de registros das denúncias.

Diante dos dados acima, é possível afirmar que, nos três grupos de vulneráveis, objeto da presente pesquisa, as denúncias demonstram que as violações à integridade da vítima ocorrem, em sua maior porcentagem, no círculo familiar. Este deveria ser o ambiente de segurança e de conforto (material, emocional e espiritual) para todos os seus membros, pois a família é o primeiro ambiente de convivência do indivíduo e é onde são formados os primeiros laços pessoais, é o lugar onde se aprendem os primeiros valores e se desenvolvem as primeiras habilidades e competências sociais.

8 Dados sobre as denúncias de violações de direitos humanos e violência contra a mulher nos canais 'Disque 100' e 'Ligue 180': neste ano de 2024, com dados atualizados em 19/8, foram registradas 86.440 denúncias; em 2023 tivemos um total de 115.027; 91.394 denúncias foram registradas no ano de 2022; e, em 2021, um número correspondente a 87.512 (somando violência doméstica: 69.453 + violência contra a mulher: 18.059). Todos os dados estão disponíveis em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Último acesso: 26/8/2024.

Cuidar do sistema familiar é uma das vertentes dos principais documentos internacionais sobre direitos humanos, bem como nas legislações especiais que visam proteger esses grupos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto da Pessoa Idosa. Uma das vertentes da Lei Maria da Penha se substancia nas políticas sociais e preventivas.

2. POLÍTICAS FAMILIARES: UM OLHAR PARA A PREVENÇÃO DE VIOLÊNCIAS INTRAFAMILIARES

A Família é a primeira organização de pessoas. Consagrada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos como núcleo natural e fundamental da sociedade, tendo especial proteção da sociedade e do Estado⁹.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 226, afirma ser a família a base da sociedade, devendo ser protegida pelo Estado. Quando analisamos as leis especiais que protegem a criança e adolescente, a mulher e a pessoa idosa observam-se os cuidados de proteção e de promoção desses grupos em suas famílias, sendo-lhes reconhecido o direito de convivência familiar e comunitária¹⁰.

Como se observa, o campo legislativo nacional e internacional reconhece a família como instituição primeira da sociedade e tal a sua importância que merece ser protegida pelo Estado e pela própria sociedade. Contudo, os dados oficiais acima analisados nos permitem afirmar que o sistema familiar precisa de cuidados e que o campo normativo, por si só, não é capaz de trazer proteção à família e aos seus membros. Os dados informam, ainda, que o maior número de denúncias de violações de direitos humanos das 'crianças ou adolescentes', da 'pessoa idosa' e da 'mulher' ocorrem na 'casa onde residem a vítima e o suspeito' e na 'casa da vítima'. Outro dado significativo no caso de 'crianças ou adolescentes' é que a maioria das violações diz respeito à negligência e maus-tratos.

Ressalta-se que muitos dos distúrbios sociais atuais nascem no seio familiar em decorrência de vulnerabilidades, do desequilíbrio e da violência intrafamiliar. Faz-se necessário voltar o olhar para políticas familiares que atuam na defesa, na promoção e na proteção da família e de todos os seus membros, promovendo o suporte à formação e ao desenvolvimento do cidadão, assim como a sua projeção

9 A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece, em seu artigo 16.3 que "a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado". O Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 17.1) define que "A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado".

10 Lei nº 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), artigos 4º, 19, 87, VI, 197-C, § 1º. Lei nº 10.741, de 2003 – Estatuto da Pessoa Idosa, artigo 3º.

econômica e social, preparando-o para o mercado de trabalho e para a vida em sociedade.

Em uma perspectiva de prevenção de violências e de vulnerabilidades sociais, as políticas familiares têm se destacado. Estudos e pesquisas baseados em evidência têm demonstrado que as ações que envolvem pais e/ou membros da família apresentam impacto, em média, nove vezes maior que as intervenções direcionadas apenas às crianças e aos adolescentes (Rocha et. al., 2018).

Há pesquisas demonstrando que, independentemente da etnia ou da cultura, os transtornos comportamentais ocorrem em menor número em sistemas familiares que permaneçam coesos e integrados (Fox et al., 2004; Kumpfer et al., 2002).

Um estudo recente examinou os efeitos iniciais de um programa de parentalidade na redução do risco de maus-tratos infantis em comunidades altamente carentes na Cidade do Cabo, na África do Sul. Esse programa teve como objetivo mudar os comportamentos dos pais por meio de uma série de sessões de treinamento sobre como gerenciar relacionamentos pais-filhos, usando estratégias disciplinares não violentas e métodos participativos da comunidade. Os resultados forneceram evidências de eficácia na redução do risco de maus-tratos à criança, melhorando o comportamento parental positivo (Lachman et al., 2017; *apud* Brasil, 2020).

Verifica-se, no cenário internacional, que esses estudos têm levado os Estados a investirem, cada vez mais, em programas cujas intervenções fortalecem a família, ensinam habilidades relacionais para que pais e/ou responsáveis supervisionem, disciplinem e se comuniquem com os filhos de forma mais afetiva e eficaz. Esse caminho leva à prevenção de comportamentos de risco, como o uso de álcool e outras drogas (Brasil, 2020; Sanchez, 2022).

Sob a perspectiva da saúde, pode-se observar que é consenso na literatura que o fortalecimento de vínculos familiares gera um sistema familiar unido e coeso sendo considerado o caminho preventivo para o desenvolvimento de crianças saudáveis e sociáveis (Furlong et al., 2013).

Nesse mesmo sentido, podemos encontrar pesquisas que demonstram que, um sistema familiar unido, favorável ao bem-estar de seus membros, reduz a probabilidade de transtornos comportamentais, violências, bem como o risco de as crianças desenvolverem algum sofrimento psicológico, independentemente da cultura em que estejam inseridas (Matsukura; Fernandes; Cid, 2012).

A participação dos pais e dos responsáveis nas atividades escolares traz resultados favoráveis ao aprendizado e evita a evasão escolar. Estudos demonstram, ainda, que “A quantidade de tempo pai-filho gasto em atividades educacionais está associada a melhorias no funcionamento cognitivo das crianças” (Brasil, 2020).

O Currículo Europeu de Prevenção dispõe que a pesquisa acerca do programa “*Strengthening Families Program: For Parents and Youth 10-14*” aplicada nos

EUA demonstrou que ela produziu resultados não previstos, como a redução na criminalidade, depressão, ansiedade, bem como melhores resultados escolares. “Os «efeitos cruzados», como o sucesso escolar e a redução dos problemas de comportamento, contribuem para aumentar os benefícios econômicos e para a saúde pública da comunidade” (EMCDDA, 2019).

Os programas de fortalecimento de vínculos familiares baseados em evidências têm demonstrado que a família tem papel primordial na educação emocional e intelectual da criança, bem como no enfrentamento a muitos conflitos sociais, como a violência intrafamiliar, abuso infantil e vício em álcool e drogas afins.

3. REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU/ONU): QUARTO CICLO E O ENFRENTAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO À VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DA ‘CRIANÇA OU ADOLESCENTE’, DA ‘MULHER’ E DA ‘PESSOA IDOSA’

3.1 Breves considerações sobre a Revisão Periódica Universal¹¹

A Revisão Periódica Universal (UPR/ONU) é um processo único que envolve uma revisão no tocante à concretização dos direitos humanos de todos os Estados-Membros da ONU. Esse mecanismo de fiscalização é um processo conduzido pelo próprio Estado, sob os cuidados e a orientação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, que oportuniza, a cada um deles, declarar quais ações foram tomadas para melhorar a promoção, a proteção e a efetivação dos direitos humanos em seus países e cumprir suas obrigações nesse âmbito.

Esse mecanismo visa melhorar a situação dos direitos humanos em todos os países, bem como abordar as violações desses direitos onde quer que ocorram. Dessa forma, tem-se na RPU, um instrumento único de promoção e de proteção dos direitos humanos e ao mesmo tempo de fiscalização no âmbito internacional. Essa supervisão se dá em ciclos com intervalos de quatro anos e meio e possui particularidades que a tornam um mecanismo único e diferente dos demais procedimentos. Uma dessas especificidades é a de que, em um primeiro momento, a Revisão da situação dos direitos humanos em cada país é feita pelos próprios Estados, que se autoavaliam para elaborar seus relatórios e os submeterem à ONU.

¹¹ Para uma maior compreensão sobre o processo da Revisão Periódica Universal, indico a leitura do capítulo “NOTAS SOBRE A UNIVERSAL PERIODIC REVIEW (UPR) E O BRASIL”, escrito por mim em coautoria com a professora doutora Fernanda Duarte e publicado na Coletânea REDHIPAS “Inseguranças Globais, Direitos Humanos e Sustentabilidade”, Volume II. Curitiba: Editora CRV, 2022.

Os mecanismos de fiscalização, de promoção e de proteção dos direitos humanos da ONU são voluntários e – como supramencionado – não há nenhuma forma de punição oficial sobre os Estados em caso de não cooperação. Contudo, o Conselho de Direitos Humanos poderá vetar – como membro deste Conselho – os Estados que não submetem os seus relatórios à UPR. Ademais, os Estados não querem ser expostos como um país que não colabora ou que não esteja respeitando os direitos humanos (Duarte; Felipe, 2022).

O Brasil se submete voluntariamente à Revisão Periódica Universal e, desde a sua criação até o presente momento, tivemos a observância de quatro Ciclos (2008-2011; 2012-2016; 2017-2021 e 2022-2026). De uma forma geral, os temas das Recomendações recebidas (e aceitas) no último Ciclo versam sobre questões universais e transversais, acerca do quadro legal de implementação, dos direitos civis, políticos e econômicos, dos direitos sociais e culturais, dos direitos das crianças e adolescentes, das mulheres, e de outros grupos específicos.

Pretende-se, com o mecanismo da Revisão Periódica Universal, aprimorar o contexto dos direitos humanos em todos os Estados-Membros da ONU, acreditando que seja, ao mesmo tempo, um meio de fiscalização e um instrumento de promoção e de proteção desses direitos.

3.2 Recomendações do 4º Ciclo – RPU/ONU – e as Políticas Públicas do Estado Brasileiro no enfrentamento à violação de direitos humanos dos grupos vulneráveis ‘criança ou adolescente’, ‘pessoa idosa’, ‘mulher’

Ao examinar as 301 Recomendações aceitas pelo Brasil no quarto ciclo da RPU e atendendo ao recorte proposto para esta pesquisa, buscou-se pelas expressões “violência doméstica” (6 Recomendações), “violência familiar” (nenhuma Recomendação), “violência intrafamiliar” (nenhuma Recomendação), “violência contra mulheres” (5 Recomendações), “violência contra crianças e adolescentes” (4 Recomendações), “violência contra pessoa idosa” (nenhuma Recomendação) e “pessoa idosa” (nenhuma Recomendação).

No relatório entregue à ONU em março de 2023, o Brasil recusou duas Recomendações que se referiam à promoção de políticas para apoiar e fortalecer a Família.

Visando verificar a existência de políticas públicas que tenham como foco a prevenção de violações de direitos humanos da ‘criança ou adolescente’, ‘mulher’ e ‘pessoa idosa’, bem como a defesa, a proteção e a promoção desses grupos de vulneráveis, foi feita uma pesquisa exploratória nos sítios eletrônicos do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania (Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente e Secretaria Nacional da pessoa Idosa), Ministério das Mulheres e Ministério

do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família/SNCF).

Pesquisando o sítio oficial do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, não foi encontrada uma ação ou um programa oferecido pelo Estado Brasileiro (gestão 2023-2026), tendo como cerne a prevenção de violações aos direitos humanos da 'criança e adolescente' e/ou a promoção e proteção desse grupo de vulneráveis¹². Há ofertas de cursos sobre temas afins. Pode-se observar que, pelo Decreto nº 11.533, de 2023, foi instituída a Comissão Intersectorial de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no âmbito desse Ministério. Contudo, não foi localizada nenhuma ação proveniente dessa Comissão.

No tocante à pessoa idosa, a Secretaria Nacional da Pessoa Idosa/MDH possui um Grupo de Trabalho (GT) de enfrentamento à violência financeira e patrimonial. Em relação à negligência, violência física e psíquica, violações em que ocorre o maior número de denúncias, não foram encontrados nenhuma ação ou programa.

Quando se observam as políticas voltadas para a defesa da mulher, temos o programa 'Mulher viver sem violência', que tem dentre suas ações a implementação de unidades da Casa da Mulher Brasileira (ação já existente anteriormente); reestruturação do Ligue 180; promoção de medidas educativas e campanhas continuadas de conscientização ao enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

No site do Ministério das Mulheres é possível encontrar, ainda, o Pacto Nacional de Prevenção ao Feminicídio (na gestão anterior, tínhamos o Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio), sem, no entanto, especificar exatamente as ações e os programas que o compõem no campo prático.

Em pesquisa realizada na Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família (SNCF/MDS), não foi encontrado nenhum programa que tenha como cerne a proteção da família ou a prevenção de violação de direitos humanos à família ou aos seus membros. Em agosto de 2024, foi possível encontrar programas de assistência social (material), como o Bolsa Família e Brasil Sem Fome ou, ainda, Pro-

12 Como mencionado, no site da Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente, não há ações ou programas específicos que trabalhem a promoção e a proteção de tal grupo ou a prevenção de violências. Há cursos oferecidos pela ENDICA e pela ENS. Há links sobre 'Comitês Estaduais e Municipais de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção Social das Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência', 'Painel interativo de delegacias' etc. Pesquisa finalizada em 30/8/2024. Em 23/6/2025, foi feita nova busca no sítio eletrônico da SNCA/MDHC para fins de atualização da pesquisa. Não foi possível encontrar nenhuma política pública para implementação nacional com fins à proteção da criança e do adolescente. Há um Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Contudo, não há informações de metodologia, nem mesmo da forma de implementação. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas>. Último acesso em: 23/6/2025.

grama de Alimentação Adequada e Saudável e Acesso a Alimentos e à Água etc. Atualmente, registra-se o programa 'Mulheres Mil', que visa ampliar a escolaridade das trabalhadoras domésticas, programa de 'Formação e Iniciativas em Cuidado' cuja finalidade é oferecer atividades formativas (cursos) e o projeto 'Cuidoteca', serviço público de acolhida e cuidado noturno para crianças com e sem deficiência, de forma gratuita e acessível aos responsáveis que estudem (educação básica ou acadêmica), realizem cursos de qualificação profissional ou ainda mantenham sua jornada de trabalho no período noturno.

Por fim, importa registrar que, quando da análise do terceiro ciclo, a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) foi a responsável pela realização do Relatório oficial de meio período e pelo Relatório oficial final do Estado Brasileiro apresentados à UPR/ONU. Contudo, quando da busca no sítio eletrônico do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, para este quarto ciclo, não foi possível encontrar qual órgão ou assessoria está responsável pelo acompanhamento das Recomendações feitas ao Brasil, bem como pelos Relatórios (meio período e final). Registre-se, ainda, que não foi encontrado nenhum registro ou dado acerca do atual ciclo da Revisão Periódica Universal.

CONCLUSÃO

É preciso assinalar, mais uma vez, que esta pesquisa possui abordagem qualitativa exploratória com análise dos dados mapeados, buscando o diálogo interdisciplinar entre o Direito e as Ciências Sociais, o que nos permite "olhar" para além do campo dogmático do "dever-ser", ampliando, assim, o este estudo interpretativo para o campo real dos fatos (campo do "ser"). Concomitantemente à análise de estudos anteriores¹³ e de políticas familiares baseadas em evidências, iniciou-se uma pesquisa exploratória nos sítios eletrônicos oficiais e nos bancos de dados estatais para fins de levantamento de informações sobre violações de direitos humanos. Os dados quantitativos encontrados auxiliaram na compreensão do estado em que se encontra a prestação do Estado ante essas violações.

Foi possível observar que, nos últimos quatro anos, dentre as denúncias de violações de direitos humanos, os grupos vulneráveis mais atingidos são, respectivamente, 'criança ou adolescente', 'pessoa idosa' e 'mulher'. Nesses três grupos, a violação à integridade (psíquica, física, negligência, patrimonial) da vítima alcança o maior número. Nos dois primeiros grupos, o maior índice de violência ocorre na "casa onde residem a vítima e o suspeito", sendo seguida de "casa da vítima". Em relação à "mulher", quando se observa o cenário da violação, tem-se a "casa da vítima" com o maior índice, seguido da "casa onde residem a vítima e o suspei-

¹³ Vide nota n.5, p. 13 do presente trabalho.

to". Isso significa que, nos três grupos de vulneráveis mencionados, as denúncias demonstram que as violações à integridade da vítima ocorrem, em sua maior porcentagem, no ambiente familiar.

A partir desses dados, esta pesquisa se delimitou em observar a violência intrafamiliar com recorte nos citados grupos de vulneráveis sob a perspectiva da Revisão Periódica Universal (RPU/ONU – 2022-2026), buscando discutir se as Recomendações feitas ao Brasil no quarto ciclo têm sido cumpridas pelo Estado Brasileiro levando-se em questão as políticas familiares de proteção e de prevenção à violação de direitos humanos.

Com um olhar para a prevenção de violências intrafamiliares, os estudos científicos baseados em evidências, sejam eles internacionais ou nacionais, demonstram que as políticas familiares de fortalecimento de vínculos trazem resultados positivos, principalmente no campo da educação, da afetividade intergeracional, da prevenção ao crime, ao uso de drogas e à violência intrafamiliar.

Confrontando as Recomendações pertinentes à violência intrafamiliar cujas violações de direitos humanos atingem os grupos vulneráveis da 'criança ou adolescente', 'mulher', 'pessoa idosa' com o campo de políticas públicas no âmbito federal e fazendo uma avaliação diagnóstica do mapeamento realizado, é possível compreender que o Estado Brasileiro, neste último ciclo da UPR (2022-2026), não possui ações nem programas que tenham como cerne a proteção da família.

Em pesquisas anteriores¹⁴, foi possível detectar que políticas públicas familiares eram realizadas pela Secretaria Nacional da Família, pertencente a este Ministério nos anos de 2019 a 2022, visando ao fortalecimento das relações familiares, da superação e do enfrentamento de desafios sociais no âmbito familiar e da prevenção de violências intrafamiliares. Na temática "Família", a atuação desta Secretaria se dava de forma transversal, interministerial e teve forte e ativa atuação no âmbito do MMFDH para a proteção das famílias. Com a extinção da Secretaria Nacional da Família, em janeiro de 2023, os projetos que estavam sendo executados não mais estão disponíveis para implementação.

Embora documentos internacionais e a Constituição Federal do Brasil de 1988 reconheçam a família como base da sociedade, foi possível observar, ainda, que, no último ciclo da RPU, dentre as Recomendações recebidas e aceitas pelo Brasil, o atual governo rejeitou duas delas e ambas versam sobre a proteção da Família.

Segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime/UNODC¹⁵, uma das agências especializadas da ONU, as intervenções para prevenir comportamentos de risco que envolvem pais e/ou outros membros da família apresentam

14 Pesquisa de pós-doutoramento em Direito, pelo PNPd/CAPES do PPGD/UNESA. Projeto de pesquisa: "Direitos Humanos e a violência doméstica e familiar contra a mulher: uma perspectiva a partir da Revisão Periódica Universal/ONU".

15 Prevenção ao uso de drogas: implantação e avaliação de programas no Brasil. (ROCHA et al., 2018).

impacto nove vezes maior que as intervenções direcionadas apenas a crianças e adolescentes. Pesquisas¹⁶ realizadas no Brasil sugerem que os programas de fortalecimento de vínculos familiares têm potencial para melhorar as relações familiares com destaque, por um lado, para a redução do estresse e dos episódios de agressividade intrafamiliar; por outro, fortalece o diálogo e aumenta o vínculo entre os familiares. Esse estudo evidencia, ainda, o potencial de redução de 60% no estilo parental negligente em participantes de programas de fortalecimento da família.

Dessa forma, o fomento a políticas familiares, a programas, a ações, a serviços e a benefícios, visando ao fortalecimento de vínculos parentais e intergeracionais, deve ser prioridade para o Estado Brasileiro. Dados de pesquisas baseadas em evidências comprovam que as políticas familiares têm por finalidade atuar na defesa, na promoção e na proteção da família e de todos os seus membros, bem como na prevenção de violências, podendo as ações serem desenvolvidas de forma intersetorial e interinstitucional, pois se trata de um tema de política transversal que envolve a articulação e a integração dos órgãos e das entidades da administração pública, do setor privado, entidades do Terceiro Setor e de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Folheto: **Mecanismos de Direitos Humanos das Nações Unidas**. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/02/Folheto-Mecanismos-DH-POR-TUGUES1.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Cartilha sobre políticas públicas familiares**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria nacional da Família (SNF/MMFDH). Brasília, 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 7/8/2024.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 01 de outubro de 2003. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10741.htm. Acesso em: 7/8/2024.

16 Relatório de Avaliação do Programa Famílias Fortes. Relatório disponível em: chrome-extension://efaidnbmninnkpbpcjgclcfefndmkaj/file:///C:/Users/Ana%20Paula/Downloads/Brochura_ilustrada_FamiliasFortes_6_meses_vf.pdf. Último acesso em: 13/10/2023.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 07 de agosto de 2006. Brasília/DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 7/8/2024.

DAMATTA, Roberto. **A Casa e a Rua: Espaço, Cidadania, Mulher e Morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DUARTE, Fernanda. FELIPE, Ana Paula Faria. **Notas sobre a Universal Periodic Review (UPR) e o Brasil**. In.: Coletânea REDHIPAS: “Inseguranças Globais, Direitos Humanos e Sustentabilidade”, Volume II. Curitiba: Editora CRV, 2022. Org.: Gama e Souza, Ana Luiza da; Costa, Lara Denise Góes da; Veloso, Letícia Helena.

_____, IORIO FILHO, Rafael Mario; SILVA, Ronaldo Lucas da. **Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Estácio, 2016.

FELIPE, Ana Paula Faria. **Administração dos Conflitos de violência doméstica: dilemas no Sistema de Justiça**. In.: Administração de conflitos e cidadania: problemas e perspectivas VI / Org.: Maria Stella Faria de Amorim... [et al.]. – Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2022. (Conflitos, direitos e sociedade).

_____. **Experiências em Administração de conflitos de violência doméstica contra a mulher nas comarcas de Belo Horizonte e Nova Lima e a Lei Maria da Penha: possibilidades e dilemas**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá: Rio de Janeiro, 2019.

_____, DUARTE, Fernanda; IORIO FILHO, Rafael Mario; FREITAS, Maria Carolina Rodrigues. **Encarceramento feminino no Brasil e o Direito à Saúde: uma perspectiva a partir da Revisão Periódica Universal (UPR)**. In.: Estudos sobre Direito, Globalização e Sustentabilidade. Ed. 2 Volume 1. Org.: Regiane Nistler, Maykon Fagundes Machado. Erechim: Deviant, 2021.

FURLONG, M. et al. **Behavioural and cognitive-behavioural group-based parenting programmes for early-onset conduct problems in children aged 3 to 12 years**. Evid Based Child Health, v. 8, n. 2, p. 318-692, 2013. Disponível em: doi:10.1002/ebch.1905. Acesso em: 25 jan. 2021.

KUMPFER, K. L.; ALVARADO, R.; SMITH, P.; BELLAMY, N. **Cultural sensitivity and adaptation in family-based prevention interventions**. Prevention Science, [S.l.], v. 3, n. 3, p. 241-246, 2002.

MATSUKURA, T. S.; FERNANDES, A. D. S. A.; CID, M. F. B. **Fatores de risco e proteção à saúde mental infantil: o contexto familiar**. Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo, v. 23, n. 2, p. 122-129, maio/ago. 2012.

Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rto/article/view/49066>. Acesso em: 29/8/2024.

Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (2019), **Currículo Europeu de Prevenção: manual para decisores, líderes de opinião e responsáveis políticos no domínio da prevenção do consumo de substâncias com base em evidência científica**, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo. Disponível em: <https://www.issup.net/pt-br/knowledge-share/publications/2019-09/curriculo-europeu-prevencao>. Último acesso em: 3/9/2024.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais**. 2 ed.; São Paulo: Saraiva, 2018.

ROCHA, V.; ALÓ, C.; DAMASCENO, M.; et al. De SFP a PFF: Adaptação de um Programa de Prevenção ao Uso de Drogas para Famílias Brasileiras no Contexto da Saúde e do Serviço Social. In: BRASIL. **Prevenção ao uso de drogas: implantação e avaliação de programas no Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2018, pp. 203-221. Disponível em: <http://www.repositorio.unifesp.br/jspui/handle/11600/50961>.

SANCHEZ, Zila vander Meer. **Avaliação da efetividade do programa Famílias Fortes**. Universidade Federal de São Paulo/UNIFESP. Núcleo de Pesquisa em Prevenção ao uso de álcool e outras drogas/PREVINA. Universidade Federal do Ceará. Relatório disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/estudo-revela-potencial-de-reducao-de-60-no-estilo-parental-negligente-em-participantes-do-programa-familias-fortes/Brochura_ilustrada_FamiliasFortes_6_meses_vf.pdf. Último acesso em: 2/9/2024.

UNITED NATIONS – HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Universal Periodic Review**. Acesso em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>.

Recebido em: 23/06/2025

Aprovado em: 22/07/2025

**O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO EM RISCO: UMA
ANÁLISE CRÍTICA AO PROJETO DE LEI Nº 2.159/2021
(LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL)**

**THE FUNDAMENTAL RIGHT TO AN ECOLOGICALLY BALANCED
ENVIRONMENT AT RISK: A CRITICAL ANALYSIS OF BILL N. 2159/2021
(GENERAL LAW ON ENVIRONMENTAL LICENSING)**

Otávio Rosa

Mestrando em Engenharia Ambiental, pela Universidade Federal de Santa Catarina. Bacharel em Engenharia Sanitária, pela Universidade do Estado de Santa Catarina. Técnico em Agroecologia, pelo Instituto Federal Catarinense. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-7903-7944>. CV: <http://lattes.cnpq.br/4631437519212068>.

Kleber Isaac Silva de Souza

Doutor em Engenharia Ambiental e mestre em Engenharia Civil, ambos pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Legislação Ambiental e Meio Ambiente, pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). cursou a Escola Superior da Magistratura Federal do Estado de Santa Catarina, graduado em Engenharia Civil, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Direito, pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). É integrante da carreira de especialista em meio ambiente da União e leciona em cursos de pós-graduação. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2748-5207>. CV: <http://lattes.cnpq.br/9974913882305240>.

Cátia Regina Silva de Carvalho Pinto

Doutora e mestra em Engenharia Ambiental. Graduada em Ciências Biológicas, pela Universidade Federal de Santa Catarina, com pós-doutorado em Mutagênese Ambiental na França. Atualmente é professora associada IV no Departamento de Engenharias da Mobilidade da UFSC. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4164-7890>. CV: <http://lattes.cnpq.br/4342141588864361>.

RESUMO

O artigo realiza uma análise crítica do Projeto de Lei (PL) nº 2.159, de 2021, que propõe alterações significativas no processo de licenciamento ambiental no Brasil. A partir da discussão dos principais e mais relevantes dispositivos do texto legal, evidencia-se que, embora haja avanços pontuais voltados à modernização e à transparência, o projeto tende a fragilizar os mecanismos de controle e de fiscalização ambiental. A ampliação das hipóteses de dispensa de licenciamento, a ausência de um rol mínimo de atividades sujeitas ao processo e a transferência de responsabilidades aos empreendedores demonstram um cenário de retrocesso normativo. Conclui-se que, ao priorizar a desburocratização em detrimento da proteção ambiental, o PL compromete o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, configurando um risco à sustentabilidade e à efetividade das políticas ambientais no país.

Palavras-Chave: Licenciamento Ambiental. Flexibilização. Retrocesso.

ABSTRACT

This article presents a critical analysis of Bill No. 2,159/2021, which proposes significant changes to the environmental licensing process in Brazil. Based on the discussion of the bill's key provisions, it becomes evident that, although there are specific advances aimed at modernization and transparency—such as the reactivation of SINIMA and the requirement for institutional reports—the project tends to weaken essential environmental control and oversight mechanisms. The expansion of scenarios exempt from licensing, the absence of a minimum list of activities subject to the process, and the delegation of responsibilities to developers illustrate a normative setback. It is concluded that, by prioritizing deregulation over environmental protection, the bill threatens the constitutional right to an ecologically balanced environment, posing risks to sustainability and the effectiveness of environmental policies in the country.

Keywords: Environmental Licensing. Flexibility. Regression.

INTRODUÇÃO

Com o crescimento acelerado da população mundial nos últimos anos, a exploração dos recursos naturais se intensificou de maneira sem precedentes, agravando significativamente os problemas ambientais. Exemplos claros desse

retrocesso incluem o desmatamento, a poluição dos rios e da atmosfera, que contribuem para o aquecimento global e outras crises ambientais graves. O termo “poluir” tem origem no latim e significa profanar, sujar ou manchar, referindo-se ao ato de degradar a natureza, contaminando-a (Ronqui; Souza, 2022).

De acordo com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a poluição é a degradação da qualidade ambiental, resultado das atividades humanas, que direta ou indiretamente prejudicam a saúde, a segurança e o bem-estar da população (Brasil, 1981).

Segundo Who (2018), a exposição de indivíduos a um ambiente desequilibrado, devido à poluição ambiental, pode trazer sérios riscos à saúde, como: distúrbios neurológicos, malformações fetais, câncer, doenças cardíacas, asma e outras doenças pulmonares. Supõe-se que aproximadamente 12,6 milhões das mortes anuais, cerca de um quarto do total global, estejam relacionadas com a poluição ambiental.

O Brasil, sendo o quinto maior país do mundo em território e sexto maior em população (IBGE, 2020), tem enfrentado diversos problemas socioambientais, que prejudicam diretamente a saúde da população, na maioria das vezes de forma desigual, e quem mais sofre é a população mais vulnerável, atingindo principalmente aquelas residentes em grandes centros urbanos onde a poluição é evidenciada constantemente (Curado *et al.*, 2022).

Para Persch *et al.* (2023), as questões ambientais ganharam uma atenção especial a partir do século XX, em detrimento ao acréscimo de doenças relacionadas à saúde humana, à exploração extensiva dos recursos naturais e aos acontecimentos relacionados a eventos antropogênicos que impactam o meio ambiente. Em virtude desses aspectos, preocupações locais se tornaram problemas emergentes.

Aqui se faz importante a diferenciação entre contaminação e poluição. Vasconcelos e Gonçalves (2011) mencionam que esta diferença se encontra no prejuízo elencado aos níveis de concentração de um composto, elemento ou energia, que se encontram acima daqueles permissíveis ao meio ambiente, nos dois casos ultrapassam a normalidade, porém na contaminação, que pode ser de origem natural ou antrópica, ainda não há um efeito prejudicial, tóxico ou nocivo à saúde humana, de animais ou ao meio ambiente, já na poluição esses efeitos são prejudiciais. A premissa de se medir a poluição e de determinar padrões ambientais tem a finalidade de estipular valores aceitáveis, que não prejudiquem o meio ambiente.

No Brasil, quando a poluição coloca em risco a saúde humana, ou provoca a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora, o fato deixa de ser somente um problema de gestão ambiental para também ser considerado como crime.

Mesmo trazendo conforto e bem-estar para a grande maioria da população em todo o mundo, os avanços tecnológicos e o consumo desenfreado ferem de maneira brutal a natureza, deixando os meios de produção cada vez mais in-

sustentáveis. Países ricos e mais desenvolvidos tendem a esgotar seus recursos naturais mais rapidamente do que os países pobres; a heterogeneidade dos conflitos socioambientais mostra o desinteresse dos governos por um meio ambiente saudável (Medeiros; Navoni, 2023).

Em decorrência disso, Carvalho (2025) cita que as diretrizes da PNMA em âmbito nacional não foram o bastante para garantir a qualidade ambiental para a presente e às futuras gerações. Desse modo, foi necessário que o meio ambiente fosse elevado à condição de norma constitucional, refletindo-se no caráter de direito fundamental em nosso país, com o advento da Constituição Federal de 1988, causando impacto direto na vida de toda a população, no que diz respeito à leitura do artigo 225, *caput*, que diz:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Brasil, 1988).

Como destaca Rodrigues (2018, p. 78), a Constituição Federal de 1988 representou um marco revolucionário na proteção ambiental brasileira. Se a Lei nº 6.938, de 1981, inaugurou a tutela autônoma do meio ambiente em nosso ordenamento jurídico, a Carta Constitucional elevou essa proteção a um patamar qualitativamente superior, ao consagrá-la expressamente como direito fundamental e bem de uso comum do povo (art. 225).

Conforme Cristina *et al.* (2022, p. 853), o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como direito subjetivo *erga omnes*, oponível tanto em face do Estado quanto dos particulares. Essa garantia abrange não apenas os aspectos naturais, mas também os fatores culturais, artificiais e laborais, essenciais para uma qualidade de vida saudável. Juridicamente, o meio ambiente é classificado como bem difuso pertencente à coletividade e protegido como bem de uso comum do povo (CF/88, art. 225). Sua definição estrutura-se em duas categorias: macrobem, que constitui um bem imaterial, indisponível e de natureza ampla (e.g., o equilíbrio ecológico), formado por microbens, que são elementos concretos, como os rios, a fauna, as florestas e os mares.

Essa dualidade reforça a necessidade de proteção integral do patrimônio ambiental, abrangendo tanto sua dimensão intangível quanto os recursos naturais específicos.

As obras e as atividades humanas com seus empreendimentos potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental requerem uma prévia análise jurídica para a observância dos possíveis impactos ambientais decorrentes de tais finalidades. Para Farias (2022), o licenciamento ambiental é o procedimento por meio do qual o Poder Público examina a compatibilidade de determinada

atividade com o meio ambiente, sendo a licença ambiental o ato conclusivo que autoriza, ou não, o empreendimento. Essa distinção transcende o aspecto meramente conceitual, repercutindo diretamente na esfera prática ao influenciar três dimensões fundamentais do Direito Ambiental: (i) a responsabilização por danos ecológicos, (ii) o controle judicial de atividades potencialmente poluidoras, e (iii) a segurança jurídica dos empreendimentos submetidos ao crivo estatal, evidenciando como a precisão terminológica é crucial para a efetividade da tutela ambiental.

O licenciamento ambiental brasileiro consolidou-se a partir da Lei nº 6.938, de 1981, que instituiu a licença ambiental como instrumento central da Política Nacional do Meio Ambiente. Seu marco regulatório foi progressivamente detalhado pelas Resoluções nº 001 da Conama, de 1986 (estudos de impacto ambiental) e nº 237, de 1997 (procedimentos administrativos), culminando com sua elevação à categoria de garantia constitucional implícita no art. 225, § 1º, IV, da CF, de 1988. Este dispositivo não apenas tornou obrigatória a realização de estudos prévios para atividades potencialmente degradadoras, mas também consagrou a proteção ambiental como direito fundamental de terceira geração, dotado de eficácia horizontal e vinculante para todos os entes da federação.

Cerqueira (2025) evidencia que nos últimos anos, desde o começo da década de 2020 especificadamente, estamos presenciando o que para muitos ativistas ambientais pode ser chamado de retrocesso jurídico no Direito Ambiental.

O Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, denominado “PL da Devastação”, propõe a flexibilização do licenciamento ambiental por meio da redução de exigências para atividades econômicas, a permissão para diminuição de áreas protegidas e o enfraquecimento dos mecanismos de fiscalização, representando grave ameaça ao equilíbrio ecológico, conforme alertam especialistas ambientais e juristas. Tal iniciativa não apenas potencializa o aumento das taxas de desmatamento, além de propor uma menor fiscalização em empreendimentos e a vulnerabilidade de comunidades tradicionais, como também configura flagrante violação ao *princípio da vedação de retrocesso ambiental*, o qual, apesar de não ter caráter absoluto, tem sido aplicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para o controle de atos normativos que recentemente flexibilizaram procedimentos para o licenciamento ambiental (cf. Brasil, 2022a,b).

O presente artigo tem como objetivo a realização de uma análise crítica das alterações significativas propostas no Projeto de Lei (PL) nº 2.159, de 2021, para o processo de licenciamento ambiental no Brasil e seus riscos para a sustentabilidade e à efetividade das políticas ambientais no país.

I. O PROCESSO DE DESREGULAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

O Direito Ambiental é um conjunto de normas e de princípios jurídicos que regulam as relações entre a sociedade e o meio ambiente, com o objetivo de proteger

e de conservar os recursos naturais. Ele busca garantir a sustentabilidade, a conservação da biodiversidade, a gestão de recursos naturais, o controle da poluição, a ordenação territorial e a responsabilidade civil ambiental.

Para Tavares *et al.* (2020), o Brasil consolida-se como protagonista incontestável na governança ambiental planetária, não apenas por abrigar a maior extensão de florestas tropicais do mundo, com ecossistemas únicos como a Amazônia, o Cerrado, o Pantanal e a Mata Atlântica, mas também por exercer função regulatória essencial nos ciclos climáticos globais. Essa posição privilegiada é reforçada por compromissos multilaterais assumidos, como a implementação do Acordo de Paris e a liderança em iniciativas de proteção da biodiversidade, que lhe conferem autoridade moral e técnica na arena internacional.

O Direito Ambiental no Brasil registrou conquistas significativas, como a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), o aprimoramento do licenciamento ambiental e a implementação de mecanismos inovadores, como a compensação ambiental, entre outros instrumentos que refletem um arcabouço regulatório reconhecido internacionalmente. No entanto, esses avanços normativos, apesar de eficazes, convivem com um paradoxo que prejudica sua efetividade, devido à contínua degradação de ecossistemas protegidos, evidenciada por invasões de terras indígenas, desmatamentos ilegais e a exploração predatória de recursos naturais. Essa contradição expõe falhas críticas na aplicação prática das leis, seja pela insuficiência de fiscalização, pela morosidade judicial ou pela pressão de interesses econômicos. Como alertam Barroca e Oliveira (2022), o sistema necessita urgentemente de modernização para enfrentar tanto velhos problemas, como a impunidade ambiental, quanto novos desafios, incluindo crimes digitais (e.g., a venda ilegal de espécimes da fauna na internet) e os impactos das alterações legislativas para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Parte da matriz econômica nacional depende historicamente de atividades de significativo impacto ambiental, caracterizados pela utilização de uma grande quantidade de recursos ambientais, como o agronegócio, que depende fortemente da disponibilidade hídrica e foi um elemento motor para conversão do uso do solo, exploração madeireira, mineração e megaprojetos energéticos.

São setores cujo desempenho econômico é regulado pela legislação ambiental, motivo pelo qual costumam, frequentemente, buscar pressionar para o enfraquecimento das proteções ecológicas, i.e., a flexibilização do atual arcabouço regulatório ambiental.

Como demonstram Ribeiro e Lima (2022), essa tensão tem resultado em uma redução de 8,4% nas áreas protegidas entre 2019-2023, aprovação da Lei nº 14.299, de 2022, que flexibilizou licenciamentos para treze setores estratégicos. Com isso, um antigo Projeto de Lei (PL) também voltou a ser pauta no Poder Legislativo nacional, o PL (nº 2.159, de 2021, que em junho de 2025, após apreciação e emendas do Senado Federal, retornou para análise na Câmara dos Deputados.

Devido ao significativo impacto e retrocesso aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), a referida proposta legislativa tem sido denominada como “PL da Devastação”. Esse cenário revela o paradoxo brasileiro, de potência ambiental global que ainda não resolveu a equação para plena conciliação entre o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente.

Alguns princípios do Direito Ambiental como a precaução e a prevenção são pilares fundamentais para o entendimento da jurisprudência, influenciando decisivamente a atuação do Poder Judiciário. O princípio da precaução autoriza a adoção de medidas protetivas mesmo diante de incertezas científicas, permitindo ao Judiciário agir preventivamente para evitar danos ambientais irreversíveis. Em complemento, o princípio da prevenção exige a realização de estudos prévios, como o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para mitigar impactos previsíveis, assegurando que projetos potencialmente danosos sejam avaliados criteriosamente. Esses princípios não apenas orientam a aplicação da legislação ambiental, mas também justificam a flexibilização de formalidades processuais quando em jogo a proteção de ecossistemas. Essa abordagem reflete o entendimento de que a defesa do meio ambiente, bem difuso essencial à presente e às futuras gerações, demanda mecanismos ágeis e eficazes por parte do sistema judiciário (Oliveira, 2025).

Nesse sentido, a hermenêutica jurídico-ambiental na jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), tem sido norteadada pelo princípio *in dubio pro natura* (cf. BENJAMIN, 2014; STJ, REsp 1.145.083/MG, 1.198.727/MG, 1.328.753/MG, 1.367.923/RJ, 1.356.207/SP, 1.255.127/MG, 1.669.185/RS e 1.646.193/SP), cuja aplicação ocorre de forma integrada com os demais *princípios estruturantes* do Direito Ambiental, buscando interpretar a legislação ambiental de forma mais favorável à tutela do meio ambiente e ao amparo de sujeitos vulneráveis.

Apesar de os princípios constitucionais não serem absolutos, as normas que visam retroceder o *status* regulatório ambiental atual, quando implicam prejuízos à qualidade ambiental, às comunidades vulneráveis, à gestão de espaços territoriais especialmente protegidos, são inconstitucionais por retirar conquistas históricas para efetivação do Direito Ambiental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Já um dos principais instrumentos do Direito Processual Ambiental é a Ação Civil Pública (ACP) que se consolida quando acionada pelo Ministério Público, associações e entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos. Sua relevância teórica e prática reside na capacidade de responsabilizar civilmente agentes poluidores, garantir a reparação integral de danos ambientais e prevenir futuras agressões aos ecossistemas. Complementarmente a este instrumento, a ação popular prevista no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, democratiza a proteção ambiental ao permitir que qualquer cidadão conteste atos lesivos ao meio am-

biente e ao patrimônio público. Essa ferramenta fortalece o controle social, como demonstrado no caso da usina de Belo Monte, onde comunidades locais barraram irregularidades via mobilização judicial (Fiorillo, 2020).

Eventual promulgação do atual Projeto da Lei Geral do Licenciamento Ambiental poderá trazer um número maior de conflitos socioambientais a ser refletido no crescimento da judicialização de ações civis públicas e populares, conforme será abordado nas seções seguintes.

2. PROJETO DA LEI GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Desde 2004, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 3.729, que propõe a regulamentação do licenciamento ambiental, com ênfase no art. 225, §1º, IV, da CF, de 1988, que estabelece a obrigatoriedade do (EIA-RIMA) em casos específicos. O projeto busca modernizar e padronizar os procedimentos de licenciamento, visando conciliar desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Os autores do PL nº 3.729, de 2004, argumentavam que a falta de regulamentação específica do licenciamento ambiental, mesmo após dezesseis anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, gerava insegurança jurídica e judicialização excessiva dos processos de licenciamento. Para resolver esses problemas, propuseram a criação de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que estabelecesse regras claras e uniformes para todo o território nacional (Souza et al., 2021).

O PL nº 3.729, de 2004, enfrentou uma tramitação conturbada por dezessete anos devido às divergências profundas entre seus defensores e críticos. Enquanto seus apoiadores alegavam que as regras vigentes eram descentralizadas e geravam insegurança jurídica, os opositores argumentavam que o novo texto flexibilizava excessivamente os requisitos ambientais e ignorava particularidades regionais (Silva, 2021).

O projeto sofreu inúmeras alterações desde 2019, sendo alvo de críticas de especialistas, que apontaram o esvaziamento de suas salvaguardas ambientais originais (Souza et al., 2021).

Aprovado na Câmara dos Deputados, em 2021, foi submetido ao Senado Federal, onde ganhou nova numeração (2.159, de 2021), sendo apresentado como parte de uma agenda de “desburocratização”.

O assunto tem gerado grande repercussão entre ambientalistas e juristas, mas ainda está sendo pouco comentado em mídias para a população em geral. Diante da tramitação legislativa, torna-se imperiosa uma análise técnica que detalhe as mudanças propostas ao licenciamento ambiental e avalie seus efeitos ambientais, sociais e econômicos.

3. FLEXIBILIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Licenciamento Ambiental brasileiro consagrou-se, originalmente, por meio da Lei nº 6.938, de 1981, que o instituiu como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, e depois pela Constituição de 1988, que ao elevar o EIA-RIMA à condição de requisito constitucional para instalação de obra ou de atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV), implicitamente reconheceu a importância daquele instrumento para o adequado planejamento prévio e controle dos impactos ambientais.

Apesar de não existir uma lei geral federal em sentido estrito (lei ordinária) disciplinando o licenciamento ambiental, os incisos I e VII do art. 8º da Lei nº 6.938, de 1981, atribuíram ao Conama o poder regulatório para definir normas, critérios e padrões para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e para controle e manutenção da qualidade do meio ambiente, com o objetivo de prover o uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos. As Resoluções do Conama são eficazes em face de todos os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de forma que têm natureza de lei geral federal na forma do art. 24, § 1º, da Constituição (Machado, 2014).

O STF, na ADPF 623/DF, declarou que o Conama é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa, sendo um autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e à sociedade, de forma que o seu desmantelamento configura retrocesso institucional-democrático e socioambiental (Brasil, 2023).

O motivo de o legislador ter confiado ao Conama a competência regulatória ambiental foi a necessidade de garantir um caráter técnico e dinâmico às normas ambientais regulamentares, o que não é possível por meio do processo legislativo *stricto sensu*, a exemplo do próprio PL nº 3.729, de 2004 (atual 2.159, de 2021), que já tramita há mais de duas décadas.

O referido Projeto de Lei, recentemente aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados para apreciação de emendas, encontra-se em um momento crucial para o Direito Ambiental brasileiro, cujos efeitos combinam atualidade legislativa, abrangência nacional e repercussão intergeracional. A análise técnica das propostas e os ajustes pontuais necessários serão determinantes para conciliar desenvolvimento econômico e preservação ecológica em todo o território nacional (Trennepohl, 2022).

O art. 1º do PL nº 2.159, de 2021, estabelece que suas normas gerais são aplicáveis a todos os entes federados para o licenciamento ambiental de atividade ou de empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente.

Originalmente, o Projeto previa, no § 3º do art. 1º, que os empreendimentos minerários seriam posteriormente objeto de lei específica, prorrogando a eficácia das normas atuais do Conama enquanto não fosse a referida lei promulgada.

Para Milanez (2021), esse tipo de atividade tem um enorme poder poluidor e consome altas quantidades de recursos ambientais, que precisam de licenciamento para o seu funcionamento. Contudo, o Senado Federal, por meio da Emenda nº 1 (corresponde à Emenda nº 10 do Plenário), suprimiu do Projeto o § 3º do art. 1º, de forma que, pelo menos, o projeto proposto manterá sua universalidade.

O art. 5º do Projeto estabelece as seguintes modalidades de atos administrativos negociais ambientais: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO), Licença Ambiental Única (LAU), Licença por Adesão e Compromisso (LAC), Licença de Operação Corretiva (LOC) e Licença Ambiental Especial (LAE).

A LAU é uma nova modalidade de ato negocial de etapa única e tem por objetivo atestar a viabilidade de instalação, de ampliação ou de operação de empreendimentos, aprovando todo o controle e monitoramento do empreendimento. O art. 20 define que num único ato a LAU declara a viabilidade ambiental e autoriza a instalação e a operação da atividade, sem estabelecer seu escopo, o qual dependerá de regulamentação pelo órgão licenciador (Santos, 2022); contudo, ainda depende da elaboração prévia de Relatório e do Plano de Controle Ambiental.

De outro modo, a LAC permite a instalação e a operação de atividades de pequeno e médio porte e baixo e médio potencial poluidor, por meio do cumprimento de condicionantes ambientais padronizadas pelo órgão licenciador, desde que não seja necessária a supressão de vegetação nativa. Apesar de existirem atividades de menor complexidade que permitem processos simplificados, o projeto neste ponto contraria o entendimento fixado pelo STF na ADI 6.808/DF, segundo o qual os procedimentos automáticos e simplificados de emissão de licenças ambientais não podem ser aplicados para atividades de risco médio (Brasil, 2022a).

O art. 11 do projeto também aborda o emprego da LAC, permitindo sua aplicação seus serviços e suas obras direcionados à ampliação de capacidade e à pavimentação em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, bem como direcionados a atividades e empreendimentos de saneamento básico, desde que acompanhados de relatório técnico específico.

Essa flexibilização pode enfraquecer o controle ambiental caso os critérios não sejam bem estabelecidos. Entre alguns aspectos destacam-se o risco de uso inadequado do LAC por empreendimentos que subestimem seus impactos, a possível carência de estrutura técnica dos órgãos ambientais locais para fiscalizar e monitorar as atividades licenciadas e a dificuldade de revisão ou de revogação de licenças concedidas com base em autodeclaração, o que pode comprometer a efetividade da proteção ambiental.

A modalidade de ato negocial mais controverso do Projeto é a Licença Ambiental Especial (LAE), a qual representa verdadeira ingerência nos dois princípios constitucionais fundamentais que norteiam o licenciamento ambiental: precaução e prevenção. Segundo o art. 21-2 da Ementa nº 3 do Senado Federal, empreendimentos com elevado grau de complexidade socioambiental podem ser declarados como estratégicos mediante proposta bianual do Conselho de Governo, passando a tramitar com prioridade e em fase única, sem previsão de nenhum instrumento de participação social por meio de audiência pública, colocando em risco, ainda, o direito à consulta livre, prévia e informada prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Essa discricionariedade, sem critérios objetivos definidos na Lei, gera preocupações sobre possíveis abusos e inconsistências na aplicação. Embora a proposta busque agilizar projetos considerados prioritários para o desenvolvimento nacional, isso pode trazer riscos de fragilização do controle ambiental. A ausência de verificações obrigatórias do cumprimento das condicionantes e a conjugação de etapas podem resultar em menor rigor na análise de impactos, especialmente em empreendimentos complexos e de grande escala.

Outro exemplo de conjugação de etapas se encontra no art. 7º, § 4º, que permite a renovação automática de licenças ambientais via declaração eletrônica, para atividades de pequeno e médio porte e baixo e médio potencial poluidor, desde que mantidas as condições originais, sua situação jurídica e o cumprimento das condicionantes.

Embora ágil, o modelo reduz fiscalização e exige salvaguardas para evitar subnotificação de impactos. Isso apresenta impactos que exigem análise cautelosa. Por um lado, a agilização do processo de renovação para empreendimentos que mantêm suas características originais e cumprem condicionantes pode trazer ganhos de eficiência administrativa, reduzindo custos operacionais tanto para o Poder Público quanto para os empreendedores.

Contudo, o modelo somente funcionaria no caso de as auditorias periódicas do órgão licenciador – para apurar cumprimento das condicionantes do empreendimento – se encontrarem em dia. Caso contrário, não há como atestar que o empreendedor no momento da renovação encontra-se efetivamente cumprindo com as condicionantes ambientais.

Os riscos inerentes a esse modelo não podem ser subestimados. A dispensa de reanálise técnica sistemática pelo órgão licenciador cria um vácuo na fiscalização preventiva, podendo mascarar problemas como a degradação ambiental progressiva ou mudanças não declaradas nos processos produtivos.

O art. 8º, inciso VII, traz ponto polêmico, ao isentar do licenciamento ambiental serviços e obras direcionados à manutenção e ao melhoramento da infraestrutura em instalações preexistentes ou em faixas de domínio e de servidão, incluídas rodovias anteriormente pavimentadas e dragagens de manutenção. Nessas hipó-

teses, podem-se enquadrar obras rodoviárias de significativo impacto ambiental, como a pavimentação da BR-319 (Porto Velho – Manaus), bem como atividades de dragagens para portuárias, que envolvem a movimentação de sedimentos com alto grau de teor de substâncias poluentes. Trata-se de atividades que necessitam de ser avaliadas pelo órgão licenciador individualmente, cuja desoneração geral e irrestrita pode ocasionar danos ambientais significativos.

O art. 9º do Projeto em questão prevê a dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos relacionados ao cultivo de espécies de interesse agrícola, bem como para pesquisas de natureza agropecuária que não impliquem risco biológico. Da mesma forma, isenta-se da exigência de licenciamento a prática da pecuária extensiva, semi-intensiva ou intensiva, desde que seja de pequeno porte. Essa medida pode ser compreendida como um esforço para desburocratizar procedimentos e fomentar o desenvolvimento econômico no meio rural, especialmente para pequenos produtores e pesquisadores que operam em escala reduzida e com menor potencial de impacto ambiental (Santos, 2022).

Contudo, ao condicionar a dispensa ao simples registro das propriedades no CAR e nos instrumentos de transição definidos na Lei nº 12.651, de 2012, o dispositivo permite o funcionamento de atividades significativamente poluidoras (e.g., grandes projetos agropecuários) sem a prévia avaliação de impactos ambientais, em conflito com posicionamentos históricos adotados pelo STF na ADI 1.086/SC, que declarou inconstitucional o art. 182, § 3º, da Constituição Catarinense, o qual dispensava de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) as atividades de florestamento e de reflorestamento para fins empresariais (Brasil, 2001), bem como em face do entendimento firmado recentemente na ADI 6.618/RS quanto à impossibilidade de dispensa do licenciamento para atividades de silvicultura que tenham alto potencial poluidor (Brasil, 2025).

As hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental previstas no Projeto de Lei, mesmo que parciais e condicionadas, podem gerar efeitos adversos. A ausência de um processo de avaliação prévia pode abrir margem para o desempenho de atividades sem seguir boas práticas ambientais, além de reduzir o controle do Poder Público sobre atividades que, embora pequenas em escala individual, podem gerar impactos ambientais cumulativos e sinérgicos significativos, sobretudo em áreas ambientalmente sensíveis.

4. IMPACTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Athayde *et al.* (2022) constataram, de maneira geral, que uma nova legislação mais permissiva poderia favorecer o agravamento de impactos já observados no Brasil, especialmente na Região Amazônica, como o desmatamento de áreas legalmente protegidas devido à mineração clandestina e aos incêndios florestais, comprometendo diretamente a diversidade biológica. Além disso, haveria uma

influência direta sobre os compromissos climáticos assumidos em tratados internacionais, como o aumento na emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), o que prejudicaria a posição do Brasil no contexto do Acordo de Paris.

Segundo Athayde *et al.* (2022), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) avaliou que haveria um retrocesso no que se refere às boas práticas recomendadas pela entidade, principalmente devido à fragilização do uso do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como instrumento para fundamentar decisões e avaliações, além da negligência no acompanhamento dos efeitos ambientais.

Grande parte da população civil e estudiosos da academia têm se manifestado contrários à dispensa generalizada do licenciamento ambiental para atividades agrícolas e de pecuária, bem como o risco de facilitação para prática de grilagem, de desmatamentos e do manejo inadequado do solo.

É possível identificar alguns pontos de divergência entre a legislação vigente referente ao licenciamento ambiental e a proposta contida no Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, os quais evidenciam alterações estruturais sugeridas pela nova norma. De maneira geral, se propõe a desburocratização dos procedimentos de licenciamento ambiental, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico e a expansão da infraestrutura, setores que tenderiam a se beneficiar diretamente com trâmites mais ágeis e menos complexos. No entanto, ao promover a flexibilização de diretrizes voltadas à proteção ambiental, o projeto acaba por criar brechas que podem favorecer práticas de maior risco socioambiental, podendo, assim, configurar-se como mais um mecanismo de enfraquecimento das políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente.

Consequentemente, uma desestruturação do principal instrumento de controle ambiental prévio levará ao aumento dos conflitos envolvendo interesses difusos, que representará um acréscimo significativo ao número de ações civis públicas.

Atualmente, compete aos entes federativos a atribuição de definir a tipologia dos empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental no âmbito de suas respectivas jurisdições. Essa prerrogativa implica que a classificação quanto ao porte de um mesmo tipo de empreendimento, bem como os critérios e exigências aplicáveis ao processo de licenciamento possam divergir entre os entes da federação. Tal disparidade normativa acarreta um cenário de insegurança jurídica e potencial sobreposição de competências, evidenciando a carência de diretrizes nacionais padronizadas que promovam uniformidade e coesão regulatória. Nesse contexto, abre-se espaço para o agravamento do fenômeno conhecido como “guerra ambiental”, em que a flexibilização das exigências legais por parte de determinados entes pode ser utilizada como estratégia de concorrência territorial, transformando normas ambientais em instrumentos de barganha na atração de empreendimentos econômicos (Antunes, 2023).

A dispensa da exigência de licenciamento ambiental não é a solução ideal para tal problema, o qual pode ser resolvido por meio do aumento da produção regulatória pelo Conama, cujas lacunas atuais em suas normas gerais têm permitido a edição de normas locais suplementares sem uniformidade nacional.

Outra divergência relevante no projeto em análise é a ausência de um rol mínimo de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, tal como previsto no anexo I da Resolução nº 237 do Conama, de 1997. Em contrapartida, os arts. 8º e 9º do referido PL apresentam uma lista extensa de empreendimentos isentos dessa exigência. Essa dispensa se estende até mesmo a casos de ampliação ou de modificação de empreendimentos já em operação, desde que tais alterações não acarretem aumento dos impactos ambientais previamente avaliados. O dispositivo previsto no § 5º do art. 5º do PL prevê que a simples declaração do empreendedor afirmando que as alterações não modificam o enquadramento da atividade ou do empreendimento é suficiente para eximi-lo de nova avaliação de impactos por parte do órgão ambiental competente. Tal medida contraria o princípio da precaução e enfraquece a fiscalização de atividades potencialmente poluidoras (Antunes, 2023).

Apesar das críticas, há alguns avanços positivos, como a consolidação do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), previsto nos artigos 31 a 34 do PL. A proposta reforça o papel do Sinima como uma plataforma integrada de dados públicos e georreferenciados sobre licenciamento ambiental, centralizando informações hoje dispersas em diversos outros sistemas setoriais. Embora já previsto na PNMA, o sistema nunca foi plenamente implementado. Sua efetivação pode representar um avanço significativo em termos de transparência, eficiência institucional e garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O § 2º do art. 6º estabelece a vedação à concessão de licenças com prazo de vigência indeterminado, o que representa um importante mecanismo de reforço ao controle e à fiscalização das atividades licenciadas. Ao exigir a renovação periódica das licenças, a norma assegura que os empreendimentos permaneçam sujeitos a avaliações técnicas regulares, prevenindo a perpetuação de impactos ambientais sem acompanhamento institucional. Trata-se, portanto, de uma medida que contribui para a melhoria da governança ambiental, ao garantir a atualização constante das condições do licenciamento diante das dinâmicas ambientais e operacionais dos empreendimentos. Contudo, o dispositivo tem sua efetividade prejudicada pelas demais hipóteses de renovação automática das licenças sem controle prévio pelo órgão licenciador.

CONCLUSÃO

O Projeto de Lei nº 2.159, de 2021, na versão com as emendas aprovadas em 2025 no Senado Federal, caso promulgado, representará um ponto de inflexão nas políticas ambientais brasileiras, ao propor uma flexibilização generalizada do licenciamento ambiental sob o argumento da simplificação e do incentivo ao desenvolvimento.

Embora apresente pontos positivos nos dispositivos que buscam modernizar e dar mais eficiência ao processo, como a reativação do Sinima e a exigência de relatórios institucionais, o PL, em sua essência, enfraquece instrumentos fundamentais de controle e de fiscalização, colocando em risco o princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como prejudica substancialmente a efetividade dos princípios da precaução e da prevenção.

A ampliação de hipóteses de dispensa e de ineliminabilidade para o licenciamento ambiental de atividades e a transferência da gestão aos próprios empreendedores, sem acompanhamento concreto pelo Poder Público, configuram retrocessos que comprometem a efetividade da política ambiental.

Nesse sentido, a proposta legislativa, no lugar de promover o equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, favorece a lógica da desregulamentação, abrindo caminho para uma degradação institucionalizada, cujo resultado será o aumento significativo da judicialização de conflitos socioambientais.

É necessário que o debate em torno da reestruturação do licenciamento ambiental seja pautado por critérios técnicos, pelos princípios constitucionais e pela centralidade da sustentabilidade como eixo estruturante das decisões políticas no país.

REFERÊNCIAS

ATHAYDE, S. et al. Viewpoint: The far-reaching dangers of rolling back environmental licensing and impact assessment legislation in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 94, 05 2022. ISSN 0195-9255. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0195925522000087>. Acesso em: 23/5/2025.

BARROCA, S.; Oliveira, I. L. O Documentário Como Estratégia De Legitimação Do Discurso Esg De Organizações Com Desgaste Reputacional. **Ibero**, 2022.

BENJAMIN, Antonio Herman. Hermenêutica do novo Código Florestal. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Doutrina**: edição comemorativa, 25 anos. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2014. P. 161-174. ISBN 978-85-7248-159-5.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 set. 1981. ISSN 1677-7042.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Diário Oficial [da]

República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. ISSN 1677-7042.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2159/2021**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e 9.985, de 18 de julho de 2000; revoga dispositivo da Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Procurador-Geral da República e outros. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.086/DF**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Diário da Justiça, Brasília, DF, 10 ago. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266652>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Partido Socialista Brasileiro - PSB e outros. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.808/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Diário da Justiça, Brasília, DF, n. 139, 14 jul. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352341661&ext=.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Procurador-Geral da República e outros. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.529/MT**. Relatora: Min. Rosa Weber. Diário da Justiça, Brasília, DF, n. 243, 1 dez. 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042867&ext=.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Procurador-Geral da República e outros. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359559910&ext=.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Procurador-Geral da República e outros. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.618/RS**. Relator: Min. Cristiano

Zanin. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 9 mai. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15376545337&ext=.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2025.

CARVALHO, A. B. J. de. O direito ao meio ambiente equilibrado na ótica do artigo 225, da Constituição Federal e o dever de sua proteção segundo o entendimento do STF. **Revista Ambientale**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. 49–70, 2025. DOI: 10.48180/ambientale.v17i1.621. Disponível em: <https://periodicosuneal.emnuvens.com.br/ambientale/article/view/621>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CERQUEIRA, Homero de Giorge. LICENÇA AMBIENTAL POR ADERÊNCIA E COMPROMISSO: RISCOS, PRINCÍPIOS E (DE)CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA. **ARACÊ**, [S. l.], v. 5, pág. 27651–27669, 2025. DOI: 10.56238/arev7n5-384. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/5429>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CRISTINA, Flávia; FRANCESCHET, Júlio; PAVIONE, Lucas. **OAB –Doutrina: Todas as disciplinas** – 1ª fase. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2022

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: teoria e prática**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GONÇALVES, H.; MERCANTE, M.; SANTOS, E.. Hydrological cycle. **Brazilian Journal of Biology**, v. 71, n. 1, p. 241–253, abr. 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Comissão Nacional de Classificação. **O Brasil no mundo**, 2020. Disponível em: <https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/94-7a12/7a12-vamos-conhecer-obrasil/nosso-territorio/1461-o-brasil-no-mundo.html>. Acesso em: 6 jun. 2025.

MACHADO, L. B.; AGRA FILHO, S. S. **LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

MUNICIPAL: uma análise dos critérios apreciados pelos órgãos ambientais. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)**, p. 46 – 61, 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. 1344 p. ISBN 978-85-392-0214-0.

MEDEIROS, A. N.; NAVONI, J. A.. Saúde e meio ambiente: análise da percepção da qualidade ambiental da população de Caicó, Rio Grande do Norte. **Interações (Campo Grande)**, v. 24, n. 2, p. 377–393, abr. 2023.

MILANEZ, B.; MAGNO, L.; WANDERLEY, L. J. **O Projeto de Lei Geral do Licenciamento (PL 3.729/2004)** e seus efeitos para o setor mineral. Versos - Textos para discussão PoEMAS, 2021. Disponível em: <https://www.ufff.br/poemas/files/2017/04/Versos-2021-O-PL-do-Licenciamento-e-seus-efeitos-para-o-setor-mineral.pdf>. Acesso em: 25/5/2025.

OLIVEIRA, I.; RODRIGUES FERREIRA, B.; LIMA SANTOS, P. DIREITO PROCESSUAL AMBIENTAL: JURISDIÇÃO CIVIL COLETIVA. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 1–17, 2025. DOI: 10.61164/rmnm.v7i1.3815. Disponível em: <https://www.revista.unipacto.com.br/index.php/multidisciplinar/article/view/3815>. Acesso em: 6 jun. 2025.

PERSCH, H.; MARCOS GODOY, S.; ALONSO, R. P. Do apartheid à equidade ambiental: a busca pela justiça climática no território brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 533–551, 2023. DOI: 10.14210/rdp.v18n3.p533-551. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18854>. Acesso em: 12 jun. 2024.

RIBEIRO, T. L.; LIMA, A. A. Environmental, Social And Governance (Esg): Mapeamento E Análise De Clusters. Rgc – **Revista De Governança Corporativa**, São Paulo (Sp), V. 9, N. 1, 2022

RODRIGUES, M. A. **Direito ambiental esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RONQUI, Ludimilla; DE SOUSA, Queule Brito. Poluição ambiental: conteúdo e o uso dos livros didáticos de Ciências. **Cadernos UniFOA**, Volta Redonda, v. 17, n. 48, p. 113–122, 2022. DOI: 10.47385/cadunifoa.v17.n48.3782. Disponível em: <https://revistas.unifoa.edu.br/cadernos/article/view/3782>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SANTOS, M. C. o impacto do licenciamento baseado no projeto de lei 2.159 de 2021. **Trabalho de conclusão de curso**. Escola de química. Universidade estadual do Rio de Janeiro, 2022.

SILVA, Hermínia Boracini Bichinim Costa. O licenciamento ambiental como instrumento de gestão e as propostas de sua supressão e alteração pelo projeto de lei nº 3.729 de 2004. **Revista FIDES**, v. 12, n. 1, p. 814-829, set. 2021.

SOUZA, Luciana Lima Domingues de; ZANATTA, Fernando; CONTI, Diego de Melo;

SILVA FILHO, Cândido Ferreira da. Crise ambiental e a desnaturação da política nacional do meio ambiente no Brasil. **Revista Geociências UNG-Ser**, Guarulhos, v. 20, n. 1, out./nov. 2021

TAVARES, A. M. F.; STIVAL, M. M.; SILVA, S. D. **A Restrita Jurisprudência Ambiental Da Corte Interamericana De Direitos Humanos E Possíveis Inovações Sobre Proteção Ambiental Urbana**. Veredas Do Direito, 2020.

TRENNEPOHL, T. **Manual de direito ambiental**. 9. ed., São Paulo: SaraivaJur, 2022. 448p.

VICK, Mariana. **Por que servidores ambientais paralisaram atividades**. NEXO Jornal, 2024. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/01/14/por-que-servidores-ambientais-paralisaram-as-atividades> Acesso em: 7 de jun. de 2025.

WHO - World Health Organization. **Preventing disease through healthy environments**: a global assessment of the burden of disease from environmental risks, 2018. Disponível em https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventing-disease/en/. Acesso em: 10 jun. 2025.

Recebido em: 29/06/2025
Aprovado em: 29/07/2025

O BURNOUT COMO DOENÇA OCUPACIONAL E A OMISSÃO EMPRESARIAL: ANÁLISE À LUZ DA CONVENÇÃO 190 DA OIT

**BURNOUT AS AN OCCUPATIONAL DISEASE AND CORPORATE OMISSION:
ANALYSIS IN LIGHT OF ILO CONVENTION 190**

Mirian Aparecida Caldas

Professora de Direito do Trabalho e Direito Previdenciário. Coordenadora do Curso de Direito do Centro Universitário Guairacá (Uniguairacá). Doutora, pela Universidad de León (ES), programa “Responsabilidad Juridica perspectiva multidisciplinar”. E-mail: Mirian.caldas@uniguairaca.edu.br.

RESUMO

O presente artigo analisa a responsabilidade jurídica do empregador ante a síndrome de burnout, compreendida como doença ocupacional relacionada a práticas organizacionais adoecedoras. A pesquisa parte da premissa de que o burnout resulta de um ambiente de trabalho marcado por metas abusivas, jornadas extenuantes e negligência quanto à saúde mental dos trabalhadores. Com abordagem interdisciplinar e fundamentação jurídica, o estudo examina os dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e internacionais que impõem ao empregador o dever de prevenção dos riscos psicossociais. Destaca-se a importância da Convenção nº 190 da OIT, que, mesmo ainda não ratificada pelo Brasil, apresenta conceitos amplos de violência e assédio no trabalho e reforça a proteção à saúde mental como dimensão essencial do trabalho decente. O artigo conclui que a omissão patronal em adotar medidas preventivas ante o burnout configura violação de direitos fundamentais do trabalhador e enseja responsabilização trabalhista, civil e previdenciária. Além disso, defende-se que os princípios da Convenção nº 190, em harmonia com o ordenamento jurídico nacional, podem ser utilizados como fonte interpretativa para decisões judiciais e políticas públicas voltadas à promoção de ambientes laborais saudáveis.

Palavras-Chave: Doença Ocupacional. Burnout. Convenção nº 190 OIT.

ABSTRACT

This article analyzes the employer's legal responsibility in relation to burnout syndrome, understood as an occupational disease linked to harmful organizational practices. The research is based on the premise that burnout results from a work environment characterized by abusive targets, exhausting workloads, and neglect of workers' mental health. Through an interdisciplinary approach and legal foundation, the study examines constitutional, infraconstitutional, and international provisions that impose on employers the duty to prevent psychosocial risks. The article highlights the relevance of ILO Convention nº 190, which, although not yet ratified by Brazil, introduces broad definitions of violence and harassment in the workplace and reinforces mental health protection as a core dimension of decent work. It concludes that the employer's omission in adopting preventive measures against burnout constitutes a violation of the worker's fundamental rights and gives rise to labor, civil, and social security liability. Furthermore, it argues that the principles of Convention 190, in harmony with the national legal system, may be used as an interpretative source for judicial decisions and public policies aimed at promoting healthy work environments.

Keywords: Occupational Disease. Burnout. Convention n. 190 ILO.

INTRODUÇÃO

A síndrome do esgotamento profissional – ou burnout – passou a ser reconhecida pela Organização Mundial de Saúde como um fenômeno ocupacional relacionado ao estresse crônico de trabalho que não foi adequadamente gerenciado, conforme incluído na Classificação Internacional de Doenças (CID-11) (O Globo, 2023). Segundo Jornal da USP (2023), a síndrome acomete 30% dos trabalhadores brasileiros, sendo o Brasil o segundo país no ranking de casos diagnosticados no mundo, o que demonstra um cenário preocupante, no aspecto social, trabalhista e jurídico.

O contexto laboral marcado por jornadas de trabalho exaustivas, pressão a partir de metas abusivas, ausência de suporte psicossocial, cultura da hiperprodutividade, causa a condição ocupacional de esgotamento do trabalhador, gerando diversas consequências físicas e psicológicas.

No campo jurídico, especialmente no âmbito do Direito do Trabalho, impõe-se a discussão acerca do burnout como condição que impacta diretamente não apenas o trabalhador, mas também a empresa. O adoecimento leva, com frequência, ao afastamento do empregado de suas funções mediante atestado médico, gerando consequências jurídicas e econômicas para o empregador, que

assume a responsabilidade pelo pagamento da remuneração durante os primeiros quinze dias de afastamento, conforme do artigo 60, §3º, da Lei nº 8.213, de 1991. Trata-se, portanto, de um fenômeno que demanda análise à luz dos deveres patronais de prevenção e de promoção da saúde no ambiente laboral, colocando a responsabilidade jurídica do empregador como elemento central de reflexão no campo em análise.

Nesse sentido, a Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada em 2019, representa um marco normativo internacional ao reconhecer o direito de todos os indivíduos a um ambiente de trabalho livre de assédio e qualquer forma de violência (Brasil, 2023a). Embora o texto não mencione expressamente o burnout, sua abrangência conceitual alcança situações de sofrimento psíquico decorrentes da exposição prolongada a práticas laborais abusivas, assédio moral organizacional, metas desumanas e ausência de proteção à saúde mental no ambiente de trabalho, o que vai ao encontro do tema do presente artigo.

Diante desse cenário, a presente pesquisa parte do seguinte problema: Em que medida a omissão do empregador na prevenção do burnout pode configurar violação de normas internacionais de proteção ao trabalho decente, notadamente da Convenção nº 190 da OIT, e ensejar responsabilização jurídica à luz do ordenamento jurídico brasileiro? Para enfrentá-lo, adota-se uma perspectiva crítica e interdisciplinar, articulando fundamentos do direito do trabalho, do direito constitucional e dos direitos humanos.

Para atingir o objetivo da pesquisa, o artigo está estruturado em quatro seções. A primeira seção aborda os aspectos conceituais do burnout como doença ocupacional. A segunda examina os deveres legais e constitucionais do empregador ante os riscos psicossociais. A terceira apresenta a Convenção nº 190 da OIT e sua relação com o ordenamento brasileiro, analisando, ainda, como a omissão do empregador na prevenção do burnout pode ensejar responsabilização.

I. O BURNOUT COMO DOENÇA OCUPACIONAL E SEU ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O burnout tem sido cada vez mais reconhecido como um problema de saúde pública, dado sua associação não apenas a impactos psicológicos relevantes – como quadros depressivos –, mas também a efeitos socioeconômicos expressivos, como o aumento do absenteísmo, da rotatividade e dos custos previdenciários (Russo; Vieira, 2019).

Segundo a Classificação Internacional de Doenças (CID-11), o burnout é conceituado como uma síndrome resultante de um estresse crônico no ambiente de trabalho que não foi bem gerenciado, tendo como sintomas: a sensação de falta de energia, exaustão; aumento da distância mental em relação ao trabalho ou sen-

timentos negativos relacionados a ele; sensação de ineficácia e falta de realização. Trata-se de um fenômeno ocupacional, pois se relaciona ao ambiente de trabalho, não devendo ser utilizado para se referir a experiências em outros âmbitos de vida (CID-11, 2025).

A síndrome de burnout manifesta-se por um conjunto de sintomas físicos, emocionais e comportamentais, que incluem dores corporais, distúrbios gastrointestinais e cardiovasculares, cansaço extremo, insônia, alteração de apetite, irritabilidade, desânimo, tristeza profunda, exaustão emocional, afastamento das relações pessoais e diminuição da sensação de realização profissional. Esses sinais, em geral, decorrem do acúmulo de tarefas, da sobrecarga de responsabilidade e da pressão constante no ambiente laboral. O diagnóstico, por sua vez, é complexo e exige avaliação clínica criteriosa por profissional de saúde mental, e o seu reconhecimento precoce é essencial para a adoção de medidas terapêuticas e estratégias de prevenção eficazes (Glossário de Saúde do Einstein).

Apesar de poder acometer qualquer profissão, determinadas categorias profissionais que são submetidas a níveis elevados de exigência, cobrança e sobrecarga são atingidas de modo significativo, a exemplo dos profissionais de saúde e profissões relacionadas ao cuidado e serviços essenciais. Pesquisa recente aponta que há predominância de estudos acadêmicos acerca do trabalhador de saúde, pois ambientes hospitalares são considerados os locais com maior risco ocupacional de provocar doenças mentais entre esses trabalhadores, especialmente na enfermagem e na medicina, em razão da sobrecarga, da multiplicidade de funções e da precariedade das condições de trabalho (Jarruche; Mucci, 2021).

Alguns países, como a Suécia, já classificam a síndrome como transtorno psiquiátrico, enquanto na França sua aceitação ocorre de modo restrito a certas categorias profissionais (Russo; Vieira, 2019). No Brasil, a Portaria nº 1.339, de 1999, reconheceu formalmente o burnout como doença relacionada ao trabalho, classificando-o dentro do grupo V da CID-10 “transtornos mentais e do comportamento relacionados com o trabalho” (Brasil, 1999).

Em vista disso, compreender a síndrome de burnout implica reconhecer os impactos dos riscos organizacionais e das interações interpessoais no ambiente laboral sobre a saúde mental do trabalhador. Trata-se de um fenômeno diretamente ligado à lógica de supervalorização da produtividade em detrimento do fator humano, sustentada por práticas de violência simbólica, verbal, psicológica e até mesmo remuneratória, que operam como formas de opressão e contribuem para o adoecimento psíquico dos trabalhadores (Silva, 2024).

É evidente que a saúde do trabalhador está interligada a fatores labor-ambientais; no entanto, esta não é influenciada apenas por aspectos físicos do meio ambiente de trabalho – deve-se considerar com destaque a saúde do trabalhador, especialmente ao analisar-se a dinâmica complexa da manifestação ambiental do trabalho (Silva, 2024).

As observações do autor evidenciam a necessária compreensão ampliada da saúde do trabalhador, ao destacar que o adoecimento psíquico não decorre apenas de fatores físicos ou ergonômicos do ambiente de trabalho, mas sobretudo das relações sociais e da estrutura organizacional que o permeiam. A síndrome de burnout, nesse contexto, emerge como expressão concreta de um modelo de gestão que privilegia metas e produtividade em detrimento da subjetividade e da dignidade do trabalhador. As formas sutis – e nem sempre visíveis – de violência simbólica, associadas à pressão constante, ao assédio moral e à precarização das condições laborais, tornam-se catalisadoras do sofrimento mental. Portanto, o burnout não pode ser compreendido isoladamente como uma condição clínica individual, mas como um reflexo das lógicas institucionais de funcionamento do trabalho.

Dessa forma, compreender o burnout a partir de suas causas organizacionais e relacionais permite ultrapassar a visão individualizante do adoecimento e reconhecê-lo como um fenômeno estrutural, vinculado diretamente às condições em que o trabalho é prestado. Com isso, torna-se indispensável examinar como o ordenamento jurídico brasileiro tem tratado a síndrome de burnout, especialmente no que se refere ao seu reconhecimento como doença do trabalho e às implicações legais decorrentes dessa qualificação, com vista à responsabilização patronal e à garantia dos direitos sociais assegurados ao trabalhador pela legislação brasileira.

A síndrome pode ser juridicamente enquadrada dentro do conceito de acidente de trabalho, conforme estabelecem os artigos 19 e 20 da Lei nº 8.213, de 1991. O artigo 19 define acidente de trabalho como aquele que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa e que provoque lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda ou redução – permanente ou temporária – da capacidade para o trabalho (Brasil, 1991).

Já o artigo 20, em seus incisos I e II, equipara expressamente a acidente de trabalho as doenças profissionais e as do trabalho, desde que diretamente relacionadas às condições em que o labor é prestado¹.

Ou seja, são elementos indispensáveis para o reconhecimento jurídico do acidente de trabalho a presença do nexo de causalidade e da lesividade. O nexo causal estabelece a necessária vinculação entre a atividade desempenhada e o

1 “Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.” (Brasil, 1991).

surgimento da enfermidade, ao passo que a lesividade traduz a existência de dano físico ou psíquico que compromete a saúde e a capacidade laborativa do trabalhador. A demonstração desses requisitos é fundamental para que a síndrome de burnout seja juridicamente reconhecida como doença ocupacional, habilitando o trabalhador aos direitos trabalhistas e previdenciários decorrentes.

Em outras palavras,

As doenças profissionais, também conhecidas por doenças profissionais típicas, são as desencadeadas pelo exercício da atividade desempenhada pelo trabalhador ou pelas condições de trabalho às quais ele está submetido. Nessa hipótese, o nexo causal entre doença e a atividade é presumido, bastando comprovar o adoecimento e a prestação de serviço na atividade (Franco *et. al.*, 2019, p. 5).

Assim, quando demonstrado o nexo entre o ambiente organizacional e o desenvolvimento da síndrome, é plenamente possível o reconhecimento do burnout como doença do trabalho, com os mesmos efeitos jurídicos do acidente típico, como a concessão do benefício por incapacidade temporária acidentária, a garantia de estabilidade provisória e a obrigatoriedade de emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), conforme prevê o artigo 22 da Lei nº 8.213, de 1991.

Conforme Franco *et. al.* (2019), haja vista a impossibilidade de criação de um rol taxativo contemplando todas as hipóteses de doenças profissionais e do trabalho, o §2º do artigo 20 da mencionada Lei dispõe que, em caso de doença não incluída nos incisos I e II do artigo 20, que tenha resultado das condições em que o trabalho é executado e relacionando-se com ele diretamente, considerar-se-á acidente de trabalho. Significa, portanto, que se o trabalho de alguma forma colaborar para o surgimento ou a piora da patologia (hipótese da chamada teoria da concausa), está configurada a doença profissional e do trabalho ou o acidente de trabalho, ainda que o quadro do trabalhador derive de causas degenerativas não relacionadas ao ambiente de trabalho em si.

Especificamente em relação à síndrome de burnout, a caracterização do nexo causal exige atenção diferenciada, uma vez que o diagnóstico, por si só, não encerra a análise jurídica. Como observa Silva (2024), a correta apuração da síndrome em contexto judicial, sobretudo quando contestada pelo empregador, demanda a realização de perícia multiprofissional, com a participação de especialistas em psiquiatria, psicologia e também um profissional com conhecimento técnico na organização da atividade econômica exercida pela empresa, a fim de possibilitar avaliação tanto da estrutura organizacional quanto das atividades concretamente desempenhadas pelo trabalhador. A perícia restrita à pessoa do trabalhador, desprovida dessa análise contextual, pode conduzir a conclusões imprecisas, seja no reconhecimento da existência da síndrome, seja no indeferimento indevido de seu enquadramento jurídico.

De fato, a dificuldade na configuração do nexos causal em casos de burnout decorre, em boa parte, da própria complexidade do diagnóstico. Como expõem Teixeira e Fonseca (2022), além da subnotificação recorrente nas doenças mentais ocupacionais, há dificuldades objetivas em atribuir exclusivamente ao trabalho a etiologia dos transtornos psíquicos, já que muitos dos sintomas são comuns a diversas patologias psiquiátricas. Acrescentam, ainda, que

Na atuação prática é muito difícil que o médico do trabalho ou perito vinculado à Previdência Social consiga analisar adequadamente a relação do trabalho com o transtorno mental diagnosticado, o que nos faz crer que há um número muito maior de afastamentos do trabalho que possuem como causa a organização do trabalho (Teixeira; Fonseca, 2022, p. 53).

Outro desafio para o correto diagnóstico do burnout decorre da semelhança de seus sintomas com quadros depressivos clássicos, o que dificulta tanto a identificação clínica quanto o adequado enquadramento jurídico da enfermidade como ocupacional. Nesse sentido, Teixeira e Fonseca (2022) destacam que, em muitos casos, a depressão pode ser apresentada como um estágio do burnout, dificultando seu reconhecimento como doença do trabalho e, por consequência, o acesso aos direitos decorrentes.

Cumprir observar que, por força do Decreto-Lei nº 6.042, de 2007, a síndrome de burnout passou a ser tratada como doença profissional equiparada ao acidente de trabalho, viabilizando o afastamento do trabalhador mediante a concessão do benefício por incapacidade temporária acidentária. O reconhecimento da natureza ocupacional do afastamento garante ao trabalhador não apenas a estabilidade provisória no emprego, prevista no artigo 118 da Lei nº 8.213, de 1991, mas também eventual reparação por danos morais e materiais na esfera trabalhista, conforme entendimento do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que responsabiliza o empregador pelos danos físicos, mentais e emocionais decorrentes do labor, com fulcro nos artigos 5º, V e X, e 7º, XXVIII, da Constituição Federal (Franco *et al.*, 2019).

No entanto, dentre os principais entraves para a efetiva consecução desses direitos estão a resistência empresarial em admitir a origem ocupacional do adoecimento, muitas vezes vinculada à tentativa de evitar responsabilizações e encargos trabalhistas e previdenciários; a negligência médica, que pode se manifestar tanto na subnotificação quanto na inadequada caracterização do quadro clínico como decorrente do ambiente laboral; e a ausência de protocolos claros e padronizados por parte do INSS e demais órgãos competentes, o que gera insegurança jurídica e dificulta o reconhecimento do nexos causal entre a atividade desempenhada e o desenvolvimento da síndrome. Esses fatores, combinados, acabam por invisibilizar a condição dos trabalhadores afetados e dificultar o acesso a direitos como

o benefício por incapacidade temporária acidentária, a estabilidade provisória e a reabilitação profissional.

2. OMISSÃO EMPRESARIAL E DEVER JURÍDICO DE PREVENÇÃO

A saúde do trabalhador, inserida no rol dos direitos humanos fundamentais, integra o conjunto das necessidades básicas inerentes à dignidade da pessoa humana, constituindo expressão concreta do mínimo existencial. Por essa razão, deve ser rigorosamente protegida tanto pelo empregador, no âmbito das relações laborais, quanto pelo Estado, por meio de sua função regulatória e fiscalizatória. A inobservância desse direito fundamental, especialmente nas situações configuradas como acidente de trabalho, exige resposta efetiva e adequada do ordenamento jurídico (Almeida; Oliveira, 2024).

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece, em nível constitucional, o dever de o empregador assegurar um ambiente laboral seguro e saudável, impondo-lhe a obrigação de adotar medidas efetivas para reduzir os riscos inerentes ao trabalho. O artigo 7º, inciso XXII, da Constituição Federal, ao elencar os direitos sociais dos trabalhadores, assegura expressamente a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (Brasil, 1988). Esse comando normativo traduz a consagração do chamado dever geral de proteção, o qual não se limita à prevenção de acidentes físicos, mas abrange igualmente os riscos de natureza psicossocial, como aqueles que conduzem ao adoecimento psíquico do trabalhador, a exemplo do burnout.

No plano infraconstitucional, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) reforça essa obrigação protetiva, ao estabelecer deveres específicos ao empregador no tocante à saúde e à segurança do ambiente laboral. De acordo com o artigo 157 da CLT, compete à empresa cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e de medicina do trabalho, além de instruir seus empregados quanto às precauções a serem adotadas para evitar doenças ocupacionais e acidentes de trabalho (Brasil, 1943). Complementarmente, o artigo 158 disciplina as responsabilidades do empregado, demonstrando que a prevenção dos riscos é um dever compartilhado, mas cuja gestão estrutural recai prioritariamente sobre o empregador, em razão de sua posição de comando na organização empresarial.

Ainda sob a ótica constitucional, a responsabilidade do empregador pela preservação da saúde mental dos trabalhadores conecta-se ao princípio da função social da empresa, previsto no artigo 170, inciso III, da Constituição Federal. Ao reconhecer a empresa como agente econômico que deve respeitar, além da livre iniciativa, valores sociais do trabalho e da dignidade da pessoa humana, o texto constitucional reafirma a centralidade do ser humano no desenvolvimento econômico. Nessa linha, Diniz (2018) esclarece que o exercício da atividade empresarial não se limita à obtenção de lucro, mas deve atender à sua função social, promo-

vendo o bem-estar coletivo, gerando empregos, melhorando a qualificação da mão de obra, respeitando o meio ambiente e assegurando condições de trabalho dignas, compatíveis com a proteção da saúde física e mental do trabalhador.

Adicionalmente, o artigo 225 da Constituição consagra o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, em interpretação ampliativa, abrange também o meio ambiente do trabalho em sua dimensão física e psicossocial. Como explana Leite:

A concepção moderna de meio ambiente do trabalho, portanto, está relacionada com os direitos humanos, notadamente o direito à vida, à segurança e à saúde. Esses direitos, na verdade, constituem corolários dos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania. Supera-se, assim, a concepção tradicional da doutrina juslaboralista pátria, calcada apenas nas normas técnicas da CLT e das Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Previdência, que preconizam o meio ambiente do trabalho tão somente sob a perspectiva da medicina, higiene e segurança do trabalho (Leite, 2022, p. 1.318).

Tal conceito deve ser interpretado de modo sistemático, abrangendo-se as normas previstas nos artigos 200, VII, 7º, XXII e XXVIII, da Constituição Federal², de modo a garantir uma proteção integral à saúde do trabalhador, não apenas sob o viés físico ou técnico, mas também considerando os aspectos psicossociais do ambiente laboral. Essa leitura ampliada reforça o entendimento de que o direito a um trabalho digno e saudável está intrinsecamente ligado à promoção da saúde mental, à prevenção de riscos organizacionais e à preservação da dignidade da pessoa humana no contexto produtivo.

Nesse sentido, Almeida e Oliveira (2024) esclarecem que, ao garantir proteção ao meio ambiente, a Constituição abarca todos os aspectos ambientais necessários à sadia qualidade de vida do ser humano, incluindo o ambiente laboral, espaço no qual o trabalhador passa a maior parte de sua vida produtiva. A proteção do meio ambiente do trabalho, portanto, visa assegurar ao empregado o exercício de suas funções em condições dignas, livres de fatores que comprometam sua saúde física e mental, sendo o cuidado com um ambiente laboral saudável reconhecido como verdadeiro direito fundamental. Além disso, como destacam

2 Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] VIII – colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; [...] XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa (Brasil, 1988).

as autoras, o desrespeito a essas condições pode configurar trabalho degradante, por expor o trabalhador a riscos e a penosidades incompatíveis com sua dignidade (Almeida; Oliveira, 2024).

A violação ao meio ambiente do trabalho, portanto, não acarreta apenas consequências no campo da saúde física e mental do trabalhador, mas também representa ofensa direta à sua dignidade enquanto sujeito de direitos. O ambiente laboral degradado, marcado por pressões excessivas e desconsideração da condição humana, transforma o trabalhador em mero instrumento da lógica produtivista empresarial. Nesse contexto, as agressões à saúde mental, promovidas por ambientes organizacionais adoecedores, traduzem-se em grave afronta aos princípios constitucionais que fundamentam a ordem econômica e social. Como explanam Almeida e Oliveira,

As agressões à saúde mental no meio ambiente do trabalho atentam contra a dignidade da pessoa humana na medida em que a busca por produtividade, metas e resultados se sobrepõem ao meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado, tratando o trabalhador como instrumentos dos fins empresariais. A extrapolação do poder de direção da empresa torna a relação de trabalho indigna, coisificando o trabalhador e atentando contra a dignidade da pessoa humana (Almeida; Oliveira, 2024, p. 7-8)

Nesse contexto, a responsabilidade do empregador pela proteção da saúde do trabalhador abrange tanto deveres de abstenção quanto de prestação positiva. No primeiro aspecto, impõe-se à empresa a obrigação de se abster de práticas que violem o direito do empregado ao tempo de descanso e que exponham sua saúde mental a riscos psíquicos decorrentes da organização do trabalho (Silva, 2024).

No aspecto prestacional, cabe-lhe o cumprimento rigoroso das normas de saúde e de segurança previstas na Constituição, na legislação infraconstitucional, nas normas regulamentadoras e nos instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil, como tratados e convenções da OIT, além do conjunto de Normas Regulamentadoras (NRs), com especial destaque para o dever de prevenção de danos à integridade física e mental do trabalhador (Silva, 2024).

Nessa conjuntura, as Normas Regulamentadoras (NRs) desempenham papel central na concretização dos deveres de segurança e de saúde ocupacional. A NR-1, especialmente após a atualização promovida pela Portaria SEPRT nº 6.730, de 2020, ao instituir o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR) dentro do Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO), estabelece que o empregador deve identificar, averiguar e controlar todos os riscos ocupacionais, incluindo expressamente os riscos psicossociais relacionados à organização do trabalho (Brasil, 2025).

A Norma Regulamentadora nº 5 (NR-5), que trata da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (CIPA), reforça a importância da atuação institucional na proteção da saúde global dos trabalhadores, até mesmo no tocante aos fatores psicossociais. De acordo com a norma, a CIPA tem por finalidade a prevenção de acidentes e de doenças relacionadas ao trabalho, bem como o acompanhamento das ações que garantam condições adequadas de saúde, segurança e bem-estar no ambiente laboral (Brasil, 2022). Considerando que a síndrome de burnout pode ser juridicamente equiparada a acidente de trabalho, nos termos do artigo 20 da Lei nº 8.213, de 1991, a CIPA revela-se como instrumento estratégico para a identificação dos fatores de risco dentro do ambiente de trabalho à implementação de medidas preventivas. Ações como rodas de escuta, campanhas internas sobre saúde mental, encaminhamentos ao setor de apoio psicossocial e reuniões periódicas sobre bem-estar psíquico podem – e devem – ser incorporadas às práticas da CIPA, enquanto reflexo do dever geral de proteção que recai sobre o empregador.

Complementarmente, a NR-17, que disciplina a ergonomia, embora historicamente voltada aos aspectos físicos da atividade laboral, vem sendo interpretada de forma ampliativa para abarcar fatores psicossociais (Brasil, 2023c), considerando que a organização do trabalho, as exigências emocionais, a pressão por metas e o ritmo excessivo podem desencadear adoecimento mental, como ocorre nos quadros de burnout. A inobservância dessas obrigações regulamentares não apenas compromete o meio ambiente de trabalho, mas também traduz afronta direta aos direitos fundamentais dos trabalhadores.

Além das normas atualmente vigentes, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.588, de 2020, que propõe a criação de uma Norma Regulamentadora específica voltada à gestão da saúde mental dos trabalhadores. A proposta reconhece a lacuna existente na legislação infraconstitucional e busca estabelecer diretrizes objetivas para prevenção, diagnóstico precoce e tratamento de transtornos mentais decorrentes do ambiente de trabalho (Brasil, 2020). Tal iniciativa evidencia o reconhecimento, no âmbito legislativo, da necessidade de regulamentação mais robusta sobre os riscos psicossociais, especialmente diante do aumento expressivo de casos de burnout e outras síndromes relacionadas à organização do trabalho. Caso aprovado, o projeto poderá representar um importante avanço na proteção normativa à saúde mental no ambiente laboral e no fortalecimento do dever jurídico de prevenção imposto ao empregador.

Nesse sentido, o cumprimento das obrigações preventivas nessa seara não constitui mera faculdade empresarial, mas expressão concreta da função social da atividade econômica. Ao desenvolver sua atividade produtiva, o empresário não visa exclusivamente o lucro, mas assume, nos termos constitucionais, compromissos que envolvem a proteção dos trabalhadores sob sua direção, a redução das desigualdades sociais e a observância de condições laborais dignas e segu-

ras. Como destaca Diniz (2018), a propriedade empresarial deve ser exercida de modo a atender à função social, o que abrange, entre outros aspectos, a adoção de práticas assistenciais e protetivas em favor de seus empregados, em conformidade com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana e da justiça social:

A propriedade empresarial deverá atender à função social, exigida pela Carta Magna (arts. 5º, XXII, 182, §2º, e 186); por isso o empresário exercerá sua atividade econômica organizada de produção e circulação de bens e serviços no mercado de consumo, de forma a prevalecer a livre concorrência sem que haja abuso de posição mercadológica dominante, procurando proporcionar meios para a efetiva defesa dos interesses do consumidor e a redução de desigualdades sociais, assumir funções assistenciais para seus empregados [...] (Diniz, 2018, p. 395).

Desse modo, a omissão de o empregador adotar políticas efetivas de prevenção ao burnout representa a violação de direitos individuais do trabalhador e também afronta à função social da atividade empresarial.

A proteção da saúde mental do trabalhador constitui dever jurídico inafastável do empregador, inserido no conjunto das obrigações constitucionais e infraconstitucionais que norteiam o exercício da atividade econômica sob a perspectiva da função social da empresa. O descumprimento desse dever preventivo, especialmente no que concerne à adoção de medidas eficazes de identificação e de controle dos riscos psicossociais – como determina a legislação nacional e as Normas Regulamentadoras –, compromete tanto a integridade física e psíquica dos trabalhadores quanto fere os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Assim, a necessária promoção de um meio ambiente de trabalho saudável, em sua dimensão física e psicossocial, não pode ser dissociada do respeito à dignidade humana e à valorização do trabalho, pilares essenciais da ordem jurídica constitucional brasileira. Sob essa perspectiva, a abordagem internacional desenvolvida pela Organização Internacional do Trabalho, especialmente por meio da Convenção nº 190, assume relevante papel complementar ao robustecer e atualizar os parâmetros normativos voltados à prevenção da violência e do adoecimento mental no contexto laboral.

3. CONVENÇÃO 190 DA OIT E PROTEÇÃO CONTRA VIOLÊNCIA E ASSÉDIO NO TRABALHO

A Convenção nº 190 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada em 2019, representa um marco normativo internacional ao reconhecer, de forma abrangente, a violência e o assédio no mundo do trabalho como violações dos direitos humanos e como práticas incompatíveis com o trabalho decente. O texto da Convenção afirma que todos os indivíduos têm direito a um ambiente laboral livre de qualquer forma de violência e assédio, até mesmo de natureza psicológica, sexual, física e econômica, adotando uma abordagem inclusiva e sensível ao gênero – incluindo a violência e o assédio com base no gênero, mas não limitando a isso. O instrumento destaca a necessidade de promover uma cultura de trabalho baseada no respeito mútuo, na dignidade da pessoa humana e na segurança para todos os sujeitos envolvidos nas relações laborais (OIT, 2019).

O texto adota um conceito ampliado e inovador de violência e de assédio no mundo do trabalho, definindo-os, em seu artigo 1º, como

Um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de suas ameaças, de ocorrência única ou repetida, que visem, causem, ou sejam susceptíveis de causar dano físico, psicológico, sexual ou econômico, e inclui a violência e o assédio com base no gênero (OIT, 2019, p. 2).

A norma amplia a compreensão tradicional de violência laboral, ao prever que as práticas abusivas podem decorrer não apenas de interações interpessoais diretas, mas também de condições estruturais relacionadas à organização do trabalho. Assim, reconhece que ambientes laborais adoecedores, marcados por assédio sistemático, sobrecarga, metas abusivas e pressão contínua, configuram formas de violência institucional ou organizacional. Além disso, a Convenção estabelece que tais práticas impactam a saúde mental e física dos trabalhadores, comprometem sua dignidade e geram consequências negativas não apenas à pessoa, mas também à produtividade, à reputação institucional e à própria sustentabilidade empresarial (OIT, 2019).

Ambientes marcados por metas desumanas, ritmos extenuantes, jornadas prolongadas, pressão por desempenho e práticas gerenciais autoritárias inserem-se nesse conceito como formas de violência organizacional, porque provocam desgaste emocional contínuo, minam a autoestima do trabalhador e geram sofrimento psíquico. Nesse contexto, a síndrome de burnout não deve ser compreendida como um fenômeno isolado ou exclusivamente clínico, mas como consequência direta e previsível de um meio ambiente de trabalho violador, que opera de forma sistemática em afronta à dignidade da pessoa humana e aos princípios do trabalho decente, tal como consagrados na Convenção nº 190.

O documento também estabelece obrigações concretas aos Estados que a ratificarem e aos empregadores, impondo a adoção de medidas preventivas eficazes. Entre elas, destacam-se: a proibição legal da violência e do assédio, a formulação de políticas específicas, a implementação de estratégias de prevenção, o acesso a mecanismos de reparação, o fortalecimento da fiscalização e a inclusão dos riscos psicossociais na gestão da saúde e da segurança do trabalho (OIT, 2019). Ao prever que o empregador deve considerar os riscos psicossociais em suas políticas internas e no processo de identificação e de controle de perigos laborais, a Convenção aproxima-se diretamente da problemática da síndrome de burnout, cuja origem está vinculada justamente a fatores organizacionais estruturais, como dito.

Além disso, a Convenção nº 190 articula-se com o conceito ampliado de trabalho decente e com os direitos fundamentais no trabalho definidos pela OIT, ao incorporar a dimensão psicossocial e subjetiva da dignidade do trabalhador. Isso amplia o campo de responsabilização jurídica dos empregadores, especialmente quando mantêm práticas de gestão que naturalizam o sofrimento psíquico como consequência inevitável da produtividade. Nesse sentido, Faria e Alvarenga (2021) ressaltam que a banalização da violência no ambiente de trabalho, bem como seus impactos na saúde mental dos trabalhadores, está associada às transformações recentes nas formas de organização do trabalho, as quais têm favorecido o surgimento de práticas lesivas e normalizado seus efeitos. Os autores destacam que o enfrentamento dessas condutas deve ser contínuo e sistemático, a fim de evitar a repetição de dinâmicas adoeedoras e impedir a escalada dos prejuízos psíquicos no contexto laboral, historicamente negligenciados.

Assim, a adesão à Convenção nº 190 – ainda pendente de conclusão no Brasil³ – oferece uma sólida base normativa para a consolidação de políticas públicas e diretrizes voltadas à saúde mental no trabalho, fornecendo parâmetros objetivos para a avaliação das condutas empresariais omissivas. Mesmo antes da ratificação formal, seus princípios já podem ser utilizados como fonte interpretativa na aplicação de normas constitucionais e infraconstitucionais e para reforçar decisões judiciais (Melo; Matta, 2022), especialmente em temas relacionados à dignidade

3 No Brasil, o processo de ratificação da Convenção nº 190 da OIT teve início formal em março de 2023, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, com pedido de aprovação do tratado internacional que reconhece a violência e o assédio no mundo do trabalho como violações de direitos humanos (Brasil, 2023b). Conforme o artigo 49, inciso I, da Constituição Federal, compete exclusivamente ao Congresso Nacional aprovar tratados, convenções e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos ao país (Brasil, 1988). A ratificação, uma vez concluída, integrará o ordenamento jurídico nacional e fortalecerá o dever jurídico de prevenção imposto aos empregadores, especialmente no que se refere à proteção da saúde mental dos trabalhadores e ao combate aos riscos psicossociais no ambiente de trabalho.

da pessoa humana, à função social da empresa e ao meio ambiente de trabalho em sua dimensão psicossocial.

Frisa-se que a ratificação da Convenção nº 190 pelos Estados-membros é considerada essencial para consolidar, no plano jurídico interno, o compromisso formal com a prevenção e a eliminação da violência e do assédio no trabalho. Isso envolve não apenas a internalização dos princípios orientadores da norma internacional, mas também a adoção de legislações específicas, a implementação de políticas públicas adequadas e a criação de mecanismos eficazes de denúncia, de monitoramento e de resolução de conflitos, em consonância com os parâmetros do Direito Internacional do Trabalho (Faria; Alvarenga, 2021).

Nesse sentido vêm sendo alguns julgados do Tribunal Superior do Trabalho, como no caso a seguir:

“[...] 4. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. VALOR FIXADO. ASSÉDIO MORAL. CARÁTER CONSTANTE DA VIOLÊNCIA PRATICADA NO AMBIENTE DE TRABALHO. CONVENÇÃO 190 DA OIT. EFICÁCIA IRRADIANTE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO RISCO MÍNIMO REGRESSIVO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO. MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. QUESTÕES DE GÊNERO SUBJACENTES. (...) B) RECURSO DE REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DA LEI 13.015/2014 E DA LEI 13.467/2017. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. VALOR FIXADO. ASSÉDIO MORAL. CARÁTER CONSTANTE DA VIOLÊNCIA PRATICADA NO AMBIENTE DE TRABALHO. CONVENÇÃO 190 DA OIT. EFICÁCIA IRRADIANTE DO DIREITO FUNDAMENTAL AO RISCO MÍNIMO REGRESSIVO DE ACIDENTES E DOENÇAS DO TRABALHO. MÁXIMA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. QUESTÕES DE GÊNERO SUBJACENTES. A Convenção n. 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho, apresenta em seu art. 1º conceito amplo de violência e assédio no trabalho, abrangendo não apenas a conduta reiterada, mas, também, a conduta unissubsistente. Independentemente da ratificação de Convenções da OIT que tratem de temas principais ou acessórios da temática “Saúde e Segurança do Trabalho”, que foi erigida ao patamar de Princípios e Direitos Fundamentais da OIT a partir da 110ª Conferência Internacional do Trabalho, é indispensável que o direito fundamental ao risco mínimo regressivo (art. 7º, XXII, Constituição Federal) exteriorize, diante de interpretações sistemáticas das normas trabalhistas, sua **eficácia irradiante, ostentada por todo direito fundamental. A eficácia irradiante dos direitos fundamentais, inclusive do trabalho, orienta o intérprete do Direito a preencher o conteúdo normativo de princípios e regras jurídicas com o sentido e o alcan-**

ce próprios dos direitos fundamentais que os impactem. No Direito do Trabalho, todo direito fundamental do trabalhador, inclusive os de ser protegido contra acidentes e doenças do trabalho (art. 7º, XXII, Constituição Federal) e ter um meio ambiente de trabalho ecologicamente equilibrado (arts. 200, VIII, e 225, caput, da Constituição Federal), deve ter seu núcleo essencial informado pelas normas internacionais que abordam com especialidade a respectiva matéria, como consequência do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal. Também ganha destaque, nessa função, o art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, em que se insculpe o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais. O vaso de comunicação entre as normas internacionais sobre direitos humanos (tais como a maior parte das Convenções da OIT) e os direitos fundamentais positivados na ordem interna, conforme o princípio pro homine (art. 19.8 da Constituição da OIT), deve ter por finalidade sempre o aprimoramento da proteção social que se pretende progressiva (art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Por tais razões, a Convenção 190 da OIT deve ser observada como alicerce na interpretação jurídica de princípios e regras do direito interno que se apliquem, em abstrato, a situações de violência e assédio de qualquer natureza no mundo do trabalho. A subsistência material da conduta de violência ou de assédio, se única, continuada, divisível ou indivisível, é elemento secundário para a caracterização da violência ou do assédio nas relações de trabalho. O elemento principal para tal configuração consiste nas consequências previstas ou previsíveis da conduta praticada no ambiente de trabalho. Se a conduta, unissubsistente ou plurissubsistente, praticada uma ou mais vezes, visar, causar ou for capaz de causar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos, será ela configurada como ato de violência e assédio nas relações de trabalho. Observa-se, portanto, que o âmbito objetivo da configuração da violência e do assédio nas relações de trabalho tornou-se mais amplo que o tradicionalmente concebido. Afinal, majoritariamente, a doutrina atribui ao conceito de assédio moral a existência de condutas reiteradas, de modo a considerar a continuidade da lesão aos direitos da personalidade dos trabalhadores como um requisito essencial à caracterização do assédio. Como visto, à luz da Convenção n. 190 da OIT, a continuidade ou reiteração da conduta lesiva, no ambiente de trabalho, é dispensável para a configuração de violência e assédio no trabalho (grifo nosso) (Brasil, 2024).

Esse posicionamento jurisprudencial reforça a compreensão de que a Convenção nº 190, ainda que antes de sua incorporação formal ao ordenamento jurídico brasileiro, já influencia a interpretação das normas constitucionais e infra-constitucionais no âmbito das relações de trabalho. A leitura sistemática promovida pelo TST evidencia que práticas organizacionais que geram ou intensificam

o sofrimento psíquico dos trabalhadores, como aquelas relacionadas ao burnout, podem ser juridicamente enquadradas como formas de violência no trabalho, sujeitas à responsabilização civil do empregador. Nesse cenário, torna-se imprescindível examinar de que maneira a omissão patronal na prevenção do adoecimento mental, especialmente em contextos organizacionais extenuantes, pode ensejar a responsabilização jurídica com base nos princípios já vigentes no direito brasileiro, e em diálogo com os parâmetros estabelecidos pela Convenção nº 190.

A omissão empresarial na prevenção de práticas organizacionais abusivas, como aquelas que culminam na síndrome de burnout, pode configurar afronta direta aos compromissos assumidos no plano internacional com a promoção do trabalho decente. Nos termos do artigo 5º da Convenção nº 190 da OIT, é dever de os Estados promoverem o trabalho decente por meio da prevenção e da eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho (OIT, 2019). Sendo o burnout frequentemente resultado de ambientes organizacionais marcados por metas abusivas, pressão constante e degradação das condições laborais, sua ocorrência insere-se na lógica de violação dos padrões mínimos de dignidade, de segurança e de saúde exigidos pelo trabalho decente.

É possível verificar uma evolução normativa e jurisprudencial coerente com a função preventiva da responsabilidade civil do empregador. Essa função não mais se limita à reparação de danos consumados, mas fundamenta-se na obrigação de antecipar e de eliminar os fatores de risco que comprometam a integridade física e mental do trabalhador. Como salienta Silva,

Como corolário contratual, ao se admitir um empregado, o empregador tem o dever de lhe conceder um ambiente laboral adequado à manutenção de uma sadia qualidade de vida e uma prestação de serviços segura e saudável. As consequências de sua omissão ou imprudência na implantação de medidas antecipatórias devem ser alicerçadas em uma nova teoria da responsabilidade civil, cujo fundamento esteja na sua função preventiva e não meramente reparadora (Silva, 2010, p. 9).

Essa concepção de responsabilidade civil com função preventiva revela-se especialmente relevante no enfrentamento das doenças ocupacionais tal como a síndrome de burnout. A negligência patronal em identificar e neutralizar tais riscos configura violação ao dever geral de segurança e guarda estreita correspondência com o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana. Quando o empregador se omite diante de fatores reiteradamente reconhecidos como geradores de sofrimento mental, sua conduta deixa de ser apenas omissiva para assumir uma postura dolosa ou, ao menos, culposa qualificada. Assim, a responsabilidade civil deve ser compreendida não como um mecanismo excepcional de reparação, mas como instrumento de efetivação da tutela da saúde no trabalho, como explica Silva:

Floresce na proteção à saúde do trabalhador a importância da função preventiva da responsabilidade civil, cujo escopo maior é a integralidade física e mental do obreiro, como corolário do direito à vida, pois a lesão pode ser irreversível e nada é capaz de reparar eficazmente o dano sofrido (Silva, 2010, p. 80).

A responsabilização do empregador por omissão diante de práticas organizacionais adoecedoras ganha densidade jurídica quando interpretada à luz dos padrões internacionais de proteção ao meio ambiente do trabalho e ao trabalho digno. A Convenção nº 155 da Organização Internacional do Trabalho estabelece que os países signatários devem adotar uma política nacional coerente sobre segurança e saúde dos trabalhadores, com ênfase na prevenção dos acidentes e das doenças relacionadas ao trabalho. Essa política, conforme descrita no artigo 4º, deve abranger não apenas os aspectos físicos do ambiente laboral, mas também os fatores organizacionais que possam comprometer o bem-estar do trabalhador. Dentro dessa lógica, os empregadores têm o dever de garantir um ambiente de trabalho seguro e saudável, o que inclui a identificação e a eliminação de riscos psicossociais decorrentes da estrutura e da dinâmica organizacional. Assim, a negligência em relação a jornadas excessivas, metas desumanas e ambientes gerenciais opressivos configura não apenas infração à legislação interna, mas também descumprimento das obrigações internacionais assumidas no âmbito da OIT (OIT, 1981).

Como explicam Feliciano e Ebert (2023), a função preventiva da responsabilidade civil, inspirada pelas Convenções nºs. 155 e 187 da OIT, exige dos empresários não apenas a reparação de danos já consumados, mas sobretudo a implementação de medidas concretas voltadas à antecipação e ao controle eficaz dos riscos labor-ambientais. O descumprimento desse dever caracteriza, portanto, um risco proibido pelo ordenamento, passível de responsabilização jurídica.

Nesse sentido, a responsabilização do empregador no contexto do burnout não se limita à verificação de culpa ou de dano efetivamente produzido, mas abrange a análise da conduta omissiva ante o dever jurídico de prevenir os fatores de risco que sabidamente geram adoecimento. Conforme pontuam os autores, essa concepção reforça a natureza objetiva da responsabilidade patronal, cuja finalidade não é apenas compensatória, mas também dissuasória e pedagógica, de modo a evitar a reiteração de práticas empresariais nocivas à integridade psicofísica dos trabalhadores (Feliciano; Ebert, 2023).

Desse modo, o conteúdo das Convenções, ainda que não plenamente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, pode – e deve – ser utilizado como critério hermenêutico na interpretação das obrigações já existentes em âmbito constitucional e infraconstitucional. Tal leitura está em sintonia com o artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, que autoriza a incorporação de direitos decorrentes

de tratados internacionais e princípios por ela adotados⁴. Em vista disso, a omissão de o empregador prevenir o burnout pode ser lida como violação a um padrão internacional de proteção à saúde no trabalho, trazendo amparo a decisões judiciais que reconhecem sua responsabilidade civil e trabalhista, ainda que à margem da ratificação formal da Convenção nº 190 da OIT.

A leitura conjunta da Convenção nº 190 com a Constituição Federal e as normas infraconstitucionais revela um campo normativo já suficientemente denso para impor ao empregador a obrigação de adotar medidas efetivas de prevenção aos riscos psicossociais. A Constituição de 1988 consagra a proteção integral ao trabalhador, entre eles o direito à saúde (art. 6º), à redução dos riscos no trabalho (art. 7º, XXII), à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), à função social da empresa (art. 170, III) e à preservação do meio ambiente, até mesmo o laboral, em sua dimensão física e psicossocial (art. 225). Já as normas da CLT (arts. 157 e 158) e das NRs, especialmente a NR-1 e a NR-17, conferem concretude a esse dever ao exigirem ações específicas para identificar, controlar e mitigar riscos ocupacionais, até mesmo os de ordem organizacional.

A Convenção nº 190, nesse contexto, funciona como um instrumento de reforço normativo, que agrega densidade e especificidade à proteção já garantida no plano interno. Como observam Feliciano e Ebert,

A internalização dos tratados internacionais voltados à promoção da saúde e segurança no trabalho não apenas reforça os deveres já presentes na legislação nacional, mas também transforma o grau de exigibilidade desses deveres, orientando a atuação dos atores jurídicos (Feliciano; Ebert, 2023, p. 48).

Assim, mesmo antes de sua ratificação formal, os princípios da C190 podem ser utilizados como fonte hermenêutica para interpretar, de maneira mais eficaz, os comandos constitucionais e infraconstitucionais em matéria de proteção da saúde mental do trabalhador.

A omissão do empregador ante as práticas organizacionais sabidamente adoeedoras – como jornadas exaustivas, metas inatingíveis, pressão psicológica constante e ausência de suporte emocional – não pode ser dissociada da lógica de responsabilização trabalhista, previdenciária e, em certos casos, civil. Trata-se de uma conduta que viola o dever de proteção e que infringe o padrão internacional de trabalho decente, conforme delineado pela OIT. A responsabilização, portanto, não depende da existência de culpa direta, mas da comprovação de que o empregador deixou de agir preventivamente diante de riscos previsíveis e evitáveis. Como destaca Silva (2010, p. 80), “floresce na proteção à saúde do trabalhador a

4 “Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988).

importância da função preventiva da responsabilidade civil", cujo escopo maior é a salvaguarda da integridade física e mental do obreiro, e não apenas a compensação posterior do dano.

Sob essa ótica, a responsabilização empresarial pelo burnout pode ocorrer tanto no âmbito trabalhista, a partir da condenação do empregador ao pagamento de indenização por danos morais e materiais, quanto no campo previdenciário, com a emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), a concessão do benefício por incapacidade temporária acidentária e a consequente estabilidade provisória no emprego, conforme previsto nos artigos 19, 20, 22 e 118 da Lei nº 8.213, de 1991.

Diante disso, a Convenção nº 190 da OIT, mesmo ainda não ratificada formalmente pelo Brasil, opera como marco interpretativo fundamental para a compreensão do dever de prevenção empresarial ante os riscos psicossociais. Sua compatibilidade com os princípios constitucionais brasileiros e sua harmonia com as normas infraconstitucionais reforçam a ideia de que a omissão do empregador diante do burnout ultrapassa a esfera da mera inadequação gerencial, configurando verdadeiro descumprimento de obrigações jurídicas. Ao negligenciar políticas de proteção à saúde mental no ambiente de trabalho, o empregador viola o padrão internacional de trabalho decente, e também o conjunto normativo nacional que assegura um meio ambiente laboral seguro, saudável e digno.

Assim, a Convenção nº 190 não apenas qualifica a responsabilidade do empregador, como contribui para consolidar uma nova racionalidade jurídica voltada à promoção da saúde integral do trabalhador, à reparação dos danos e, sobretudo, à prevenção de sua ocorrência.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar, sob uma perspectiva interdisciplinar e jurídica, os deveres do empregador na prevenção da síndrome de burnout, especialmente à luz dos parâmetros estabelecidos pela Convenção nº 190 da OIT, ainda pendente de ratificação no Brasil. Partiu-se do entendimento de que o burnout é uma doença ocupacional associada a fatores psicossociais e organizacionais do trabalho, cujo agravamento reflete diretamente as estruturas e as lógicas de gestão produtivistas, centradas na intensificação do labor e na negligência quanto ao bem-estar mental dos trabalhadores.

Demonstrou-se que o ordenamento jurídico brasileiro abrange uma base normativa consistente sobre o dever de proteção à saúde do trabalhador, com fundamentos constitucionais, legais e regulamentares que impõem ao empregador a adoção de medidas preventivas para promoção de um meio ambiente laboral saudável. A partir da análise da legislação vigente, da doutrina e da jurisprudência recente, verificou-se que a omissão empresarial diante de ambientes de trabalho

adoecedores pode configurar não apenas infração administrativa e trabalhista, mas também ensejar responsabilidade civil e previdenciária, na esteira do disposto na Lei nº 8.213 de 1991, e na jurisprudência do TST.

A Convenção nº 190, nesse contexto, reforça e qualifica os deveres empresariais já existentes ao ampliar a noção de violência e assédio para incluir práticas estruturais e institucionais vinculadas à organização do trabalho, legitimando a inclusão dos riscos psicossociais na agenda de saúde e de segurança ocupacional. Ainda que sua ratificação no Brasil esteja pendente, o instrumento internacional já se apresenta como importante parâmetro interpretativo – com potencial de irradiar efeitos hermenêuticos sobre os direitos fundamentais do trabalho, conforme autorizado pelos artigos 5º, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Assim, conclui-se que a omissão de o empregador prevenir o burnout configura violação ao direito fundamental à saúde, à dignidade da pessoa humana e ao trabalho em condições decentes. Para além da responsabilização jurídica individual, tal conduta revela o descompromisso com a função social da empresa e com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro. Reforça-se, portanto, a necessidade de efetiva incorporação da Convenção nº 190 ao ordenamento jurídico nacional e de políticas públicas voltadas à fiscalização, à educação corporativa e ao fortalecimento da cultura de prevenção, com vista à construção de ambientes de trabalho verdadeiramente saudáveis, dignos e humanizados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Yann Diego Souza Timotheo de; OLIVEIRA, Tiago Rege de. Meio ambiente do trabalho, saúde mental e dignidade da pessoa humana: A saúde do trabalhador como direito humano. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**. Vol. 9, n.2, p. 01-21, Jun/Dez. 2023. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/9923>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.588, de 2020**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1909207&filename=PL%203588/2020. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.339, de 18 de novembro de 1999**. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1999/prt1339_18_11_1999.html. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério das Relações Exteriores. **Mensagem nº 6, de 2023b** – Acordo Internacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Ato_2023_2026/2023/MSG_ACORDO_INTERNACIONAL/Exm/6-2023-MTE_MM_MRE.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social – SECOM. **Ratificação da Convenção 190 da OIT que reconhece violência e assédio no trabalho como violações**. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/cuidado/ratificacao-da-convencao-190-da-oit-que-reconhece-violencia-e-asse-dio-no-trabalho-como-violacoes-1>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora NR-17**. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-17-atualizada-2023.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora NR-5**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/NR05atualizada2023.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Normas Regulamentadoras Vigentes – NR 1**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-1>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista Agravo (RRAg) nº 0011373-34.2015.5.01.0039**, Relator Mauricio Godinho Delgado, 3ª Turma, julgado em 12 jun. 2024, publicado em 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/2678948969>. Acesso em: 18 jun. 2025.

CLASSIFICAÇÃO INTERNACIONAL DE DOENÇAS (CID-11). 2025. Disponível em: <https://icd.who.int/browse/2025-01/mms/pt#129180281>. Acesso em: 16 jun. 2025.

DINIZ, Maria Helena. Importância da Função Social da Empresa. **Revista Jurídica**. Vol. 02, n. 51, Curitiba, 2018, p. 387-412. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2815>. Acesso em: 21 jun. 2025.

FARIA, Renato Vieira de; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. A convenção 190 da OIT e a proteção à saúde mental dos trabalhadores. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 7, n. 2, p. 1257-1285. Disponível em https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/2/2021_02_1257_1285.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. A função preventiva da responsabilidade civil na tutela do direito fundamental ao meio ambiente de trabalho seguro e saudável: trabalho digno e decente na perspectiva das convenções nº 155 e 187 da OIT. **Revista Do Programa Trabalho Seguro**, n. 1, p. 31-51, 2023. Disponível em: <https://revistaps.tst.jus.br/pts/article/view/4>. Acesso em: 22 jun. 2025.

FRANCO, Márcia Villar; REIS, Karina Pregnotato; FIALHO, Marcelito Lopes; OLIVEIRA, Ricardo Bezerra de; SANTOS, Haroldo Lima dos. Síndrome de burnout e seu enquadramento como acidente do trabalho. **Intraciência Revista Científica**. Vol. 17, 2019. Disponível em https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20190312105103.pdf. Acesso em: 22 jun. 2025.

GLOSSÁRIO DE SAÚDE DO EINSTEIN. **Síndrome de burnout**. Disponível em: <https://www.einstein.br/n/glossario-de-saude/sindrome-de-burnout>. Acesso em: 19 jun. 2025.

JARRUCHE, Layla Thamm; MUCCI, Samantha. Síndrome de burnout em profissionais da saúde: revisão integrativa. **Revista Bioética**, Vol. 29 (1), 2021, p. 162-173. Disponível em <https://www.scielo.br/j/bioet/a/RmLXkWCvW3RGmKsQYV-DGGpG>. Acesso em: 23 jun. 2025.

JORNAL DA USP. **Síndrome de burnout acomete 30% dos trabalhadores brasileiros**. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/sindrome-de-burnout-acomete-30-dos-trabalhadores-brasileiros/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. E-book. ISBN 978-65-5362-293-7.

MELO, Sandro Nahmias; MATTA, Vanessa Maia de Queiroz. Supralegalidade das Convenções da OIT e a importância da ratificação da Convenção n. 190 diante

dos riscos pandêmicos. **Revista LTr**. Vol. 86, n. 10, São Paulo, Outubro de 2022, p. 1.265-1.274.

O GLOBO. **Burnout: veja o que muda nos direitos trabalhistas com reconhecimento da síndrome como doença ocupacional**. 01 dez. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/12/01/burnout-veja-o-que-muda-nos-direitos-trabalhistas-com-reconhecimento-da-sindrome-como-doenca-ocupacional.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 190 da OIT, sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho**. 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/media/68241/download>. Acesso em: 20 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 155 sobre segurança e saúde dos trabalhadores e o meio ambiente de trabalho**. Genebra: OIT, 1981. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/media/268961/download>. Acesso em: 20 jun. 2025.

RUSSO, Jane Araújo; VIEIRA, Isabela. Burnout e estresse: entre medicalização e psicologização. **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, Vol. 29(2), 2019, p. 1-22. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/57RLsw3NPS4YRKzM-LHPGyTy/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. A síndrome de burnout: a doença do trabalho, suas características e riscos à saúde do trabalhador. **Revista TST**, vol. 90, n. 1, p. 52-78, jan.-mar.2024. Disponível em: <https://revista.tst.jus.br/rtst/article/view/26>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SILVA, Paulo Emílio Vilhena da. **A responsabilidade civil do empregador diante do princípio da prevenção à saúde do trabalhador: responsabilidade sem dano**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001996444>. Acesso em: 21 jun. 2025.

TEIXEIRA, Fernanda da Rocha; FONSECA, Simone Dias Souza Doscher da. Burnout: estresse extremo no trabalho. Uma análise psicológica e jurídica. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Ano 13, Vol. 13, n.45, jul.-dez., 2022. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/egif/article/view/831>. Acesso em: 26 jun. 2025.

Recebido em: 30/06/2025

Aprovado em: 30/07/2025

**A APLICAÇÃO DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA
EM PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR,
POR VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE
DEFESA DO CONSUMIDOR: APONTAMENTOS PARA
ASSEGURAR A AMPLA DEFESA**

**APPLICATION OF INVERSION OF THE BURDEN OF PROOF IN
ADMINISTRATIVE SANCTIONING PROCESSES, FOR VIOLATION OF
PROVISIONS OF THE CONSUMER PROTECTION CODE: NOTES TO ENSURE
BROAD DEFENSE**

Eveline Lima de Castro

Advogada. Professora. Psicóloga. Mestra em Gestão de Negócios, pela Universidade Estadual do Ceará. Mediadora e Conciliadora (TJCE). Mentora em Comunicação e Redação Jurídica. evelinelima.castro@gmail.com

Amisterdan de Lima Ximenes

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará. Graduado em Direito, pela Universidade de Fortaleza, com especialidade em Direito Tributário, em Direito Processual Civil e em Direito Administrativo. amisterdanmp@yahoo.com.br

Rafaela dos Santos Freire

Residente do Ministério Público do Estado do Ceará. Graduada em Direito, pela Universidade Federal do Ceará. rafaelafreire94@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa a necessidade de inversão do ônus da prova em processo administrativo sancionador das normas consumeristas, para assegurar a ampla defesa, indicando o momento em que esta deve ocorrer, e como deve ser formalizada nos autos processuais. Para tanto, faz-se uma análise perfunctória do Código de Defesa do Consumidor, com relação aos processos administrativos sancionadores que tramitam nas promotorias de justiça de defesa do consumidor do Ministério Público do Estado do Ceará, tendo por base a legislação estadual e federal. A fim de indicar como e quando deve ocorrer a inversão do ônus da prova, fez-se

necessária uma análise da definição de processo, da conceituação de processo administrativo e a especificação em um de seus tipos: o processo administrativo sancionador. Apontaram-se, ainda, os princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, que devem ser observados em conjunto. Sem a observância do devido processo legal, não há como se falar em contraditório, e sem estes não há como assegurar a ampla defesa. Assim, a necessidade da ciência prévia da inversão do ônus da prova, não apenas antes da decisão, mas para possibilitar a ampla defesa, faz-se necessária, para que o fornecedor apresente argumentos que desconstituam os fatos alegados pelo consumidor. Sancionar sem garantir preceitos constitucionais revela um ato ao arrepio do ordenamento jurídico que deve ser combatido e invalidado prontamente.

Palavras-Chave: Processo Administrativo. Ampla Defesa. Inversão do Ônus da Prova.

ABSTRACT

This article analyzes the need to reverse the burden of proof in administrative proceedings to sanction consumer standards, in order to ensure a broad defense, highlighting the moment in which it should occur, and how it should be formalized in the procedural records. To this end, a cursory analysis of the Consumer Defense Code is made, in relation to the administrative sanctioning proceedings that are processed in the consumer defense prosecutors' offices of the Public Prosecutor's Office of the State of Ceará, based on state and federal legislation. In order to indicate how and when the burden of proof should be reversed, it was necessary to analyze the definition of a process, the conceptualization of an administrative process and the specification of one of its types: the administrative sanctioning process. The principles of full defense, due legal process and adversarial proceedings were also highlighted, which must be observed together. Without observance of due legal process, there is no way to speak of adversarial proceedings, and without these, there is no way to ensure full defense. Therefore, the need for prior knowledge of the reversal of the burden of proof, not only before the decision, but to enable a full defense, is necessary, so that the supplier can present arguments that refute the facts alleged by the consumer. Sanctioning without guaranteeing constitutional precepts reveals an act that violates the legal system that must be immediately combated and invalidated.

Keywords: Administrative Process. Broad Defense. Reversal of the Burden of Proof.

INTRODUÇÃO

O presente artigo decorre de uma experiência de atuação em processos administrativos oriundos de órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), com o objetivo de aplicar sanções administrativas a pessoas jurídicas que violaram direitos do consumidor elencados no Código de Defesa do Consumidor (CDC).

A Lei nº 8.078, de 1990, conhecida como Código de Defesa do Consumidor, estabelece a proteção ao consumidor, reconhecendo seus direitos, prevendo mecanismos de garantia e definindo sanções administrativas e penais para violações.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e o Ministério Público atuam em conjunto para proteger os direitos dos consumidores. No estado de Ceará, o Ministério Público, pelo Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON), integra o SNDC e fiscaliza as relações de consumo, aplicando penalidades, quando necessário.

No que se refere ao Ministério Público do Estado do Ceará, é necessário observar as Leis Complementares Estaduais nº 30, de 2002, e nº 72, de 2008, que criam o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor e estabelecem as atribuições das respectivas promotorias.

Atualmente, o Ministério Público do Ceará conta com três promotorias de Justiça com competência específica para atuar na defesa do consumidor (130ª, 131ª e 132ª), além de uma Secretaria Executiva, ocupada por um promotor de justiça designado. Dentre as diversas atribuições dessas promotorias, destaca-se a fiscalização das relações de consumo, com aplicação de sanções administrativas.

É fundamental ressaltar que toda análise realizada nas promotorias de defesa do consumidor deve se basear na legislação vigente e nos princípios jurídicos que fundamentam as normas, em especial o da ampla defesa e do contraditório, cuja efetividade deve perdurar ao longo do procedimento, sob pena de afetar a decisão final quanto à aplicação da sanção administrativa.

O cerne da discussão posta neste estudo está no momento em que deve ser aplicada a inversão do ônus da prova no processo administrativo sancionador, quando constatada a hipossuficiência do consumidor, considerando que, conforme o CDC, todos os consumidores são considerados vulneráveis, mas nem todos são hipossuficientes.

A importância dessa diferenciação reside no fato de que a inversão do ônus da prova somente se aplica para o hipossuficiente, daí porque é incorreto equiparar os conceitos de vulnerabilidade e hipossuficiência. Mas, ainda assim, fica um questionamento: Em que momento deve ser determinada a inversão do ônus da prova, de modo que reste assegurada a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa?

A partir desse questionamento, o estudo propõe uma análise crítica sobre o momento adequado para a inversão do ônus da prova nos procedimentos consu-

meristas, a fim de evitar prejuízos às partes e assegurar o respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Este estudo tem como objetivos específicos identificar os princípios aplicados ao processo administrativo sancionador; analisar a influência dos princípios do contraditório e da ampla defesa nos referidos processos; identificar o momento oportuno de aplicação da inversão do ônus da prova em processos administrativos e as consequências de sua aplicação em momento diverso, sob a ótica da ampla defesa.

A relevância acadêmica do presente artigo está na contribuição teórica acerca do momento procedimental mais adequado para autorizar, administrativamente, a inversão do ônus da prova. Além disso, existe uma relevância jurídica e social, porque a aplicação da inversão do ônus da prova em momento adequado resguarda os princípios constitucionais e administrativos, preservando a correta aplicação da norma jurídica, por garantir a efetividade dos direitos de ambas as partes.

A pesquisa baseou-se em julgados dos órgãos ministeriais do Ceará e em decisões de segunda instância administrativa, com o fito de identificar a aplicação da inversão do ônus da prova administrativamente.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com abordagem teórico-jurídica. O método utilizado é o dedutivo, partindo da análise de princípios constitucionais e legais para compreensão das consequências práticas da aplicação inoportuna da inversão do ônus da prova nos processos administrativos sancionadores, no âmbito da defesa do consumidor.

A investigação fundamenta-se em revisão bibliográfica, tendo como bases doutrinas do Direito Administrativo e do Direito do Consumidor, bem como artigos científicos e legislações. Ademais, adota-se como referencial empírico a experiência prática da atuação ministerial nas Promotorias de Justiça especializadas em defesa do consumidor.

I. PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA APLICADO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Nossa Carta Magna, de 1988, ao elencar os direitos e deveres individuais e coletivos, no art.5º, especificamente no inciso LV, é incisiva ao estabelecer que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Em que pese à menção no texto constitucional aos processos administrativo e judicial, neste trabalho, analisaremos tão somente a aplicação no processo administrativo.

Há de se destacar que não há como falar em princípio da ampla defesa sem perpassar por noções dos princípios do devido processo legal e do contraditório, visto que a dinâmica destes se entrelaçam.

Entendemos que o devido processo legal seria o princípio primário, do qual seriam derivados os princípios do contraditório e da ampla defesa, pois a ampla defesa somente se observa quando se estabelece o contraditório, e este apenas se constata quando existe um devido processo legal.

Sendo assim, como o objetivo final está direcionado para a ampla defesa, no processo administrativo que objetiva aplicação de sanções administrativas, por violação das normas consumeristas, mister se faz um panorama sobre os princípios em destaque, além de uma construção, ainda que perfunctória, que aponte para o momento mais viável para a decisão de inversão do ônus da prova.

1.1 Processo Administrativo Sancionador

Em lições preliminares de Teoria Geral do Processo, coloca-se que processo é uma sequência de atos, organizada e com o objetivo de alcançar um resultado específico, no caso, uma decisão (Grinover; Cintra; Dinamarco, 1998).

Didier Jr. (2022) assevera que o conceito de processo é complexo, decorrendo esta característica de sua própria constituição, visto existirem multiplicidades de atos, de fatos, de sujeitos, de situações jurídicas e por prolongar-se no tempo.

Em que pese esta complexidade, extrai-se que para ser caracterizado como um processo deve haver uma relação jurídica entre partes, com a prática de atos, que devem ser formalizados e seguem um caminho previamente definido por lei, que se denomina de procedimento.

Tal conceituação é aplicada quer a processos judiciais, quer a processos administrativos, sendo que, no primeiro caso, tramitam perante uma unidade judiciária, dotada de competência, para aplicação da jurisdição, para resolatividade de conflitos, ao passo que no caso administrativo, tramitam perante um órgão da Administração Pública, estando esta em um dos polos, e o administrado, do outro, com o fim de confirmar ou negar um direito pretendido, e, no mais das vezes, aplicar uma sanção por violação de norma jurídica.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2023), um dos pilares do Direito Administrativo Brasileiro, define processo administrativo como uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem a um resultado final e conclusivo.

Cretella Jr. (2003), no mesmo sentido, entende o processo administrativo como o conjunto de atos e de formalidades que permite que o Estado atinja seus fins, concretizando a vontade da Administração.

Observa-se, assim, que os atos devem ser formais e sequenciados, não podendo ser realizados de qualquer maneira, por qualquer pessoa e sem um motivo, sob pena de nulidade ante a necessidade de observância dos pressupostos do ato administrativo (competência, forma, motivo, objeto, finalidade).

Se processo é o conjunto dos atos, procedimento é o rito, o modo como eles são realizados e de acordo com uma sequência estabelecida.

Meirelles (1995), discorrendo sobre processo e procedimento administrativo, aduz que “processo é o conjunto de atos coordenados para a obtenção de decisão sobre uma controvérsia no âmbito judicial ou administrativo; procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual”.

A lei deve estabelecer o rito, ou seja, as formalidades para realização do ato que será incorporado no processo, estabelecendo todo seu procedimento: como, onde, quem, para quê.

Carvalho Filho (2012) aponta que, pelo fato de o procedimento ser constituído de fases, em cada uma destas pode haver a verificação da legalidade, com o fim de afastar a arbitrariedade e promover o respeito ao ordenamento. Dessa forma, o processo administrativo instaurado com base no Código de Defesa do Consumidor (CDC) (Lei nº 8.078, de 1990), deve seguir um rito estabelecido no regulamento desta lei, qual seja, o Decreto nº 2.181, de 1997.

No âmbito do Decon, órgão do Ministério Público, integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), o processo administrativo inicia-se com a reclamação do consumidor ou decorrente de auto de infração.

No presente artigo, analisaremos tão somente a averiguação de observância do princípio da ampla defesa no procedimento decorrente da reclamação do consumidor, pois além da Administração, que figura em todos os processos administrativos, há também a figura do consumidor, que teve seu direito, em tese, violado, e à do fornecedor, que, em tese, violara um direito do consumidor.

Após a reclamação, tomada a termo, ou já devidamente formalizada, instaura-se, por meio de ato do promotor de justiça, ou seja, uma portaria, o processo administrativo sancionador.

Com as informações prestadas, relatando o caso, apontando o direito violado, quer com relação ao produto, quer com relação ao serviço, deve ser fornecida e juntada toda documentação comprobatória, como nota fiscal, recibo, fotos, ou quaisquer outros documentos, a fim de instruir com elementos de convicção preliminar mínimos, conforme estabelecido na Lei Complementar Estadual nº 30, de 2002, que cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Decon) e estabelece as normas gerais do exercício do Poder de Polícia e de Aplicação das Sanções Administrativas previstas no CDC.

Em sequência, deve o promotor de justiça determinar a notificação da empresa, em obediência aos princípios do contraditório e devido processo legal, para apresentar defesa. Comumente, junto com a notificação para apresentação de defesa, já se comunica a data para audiência de conciliação, que, não ocorrendo, inaugura a fase de realização de diligências, se houver, para, em seguida, serem os autos conclusos para decisão.

Evidente que o processo acima detalhado em seu rito trata-se de um processo administrativo sancionador, conforme explicita o Decreto nº 2.181, de 1997, em seu art.42.

O processo administrativo sancionador visa à aplicação de sanções pelo não cumprimento das normas, sem a utilização do Poder Judiciário, pelo que implica o sancionamento tanto de servidores, que praticam conduta vedada, sendo punidos, desde advertência até demissão, quanto de terceiros, sendo estes pessoas físicas ou jurídicas.

Pestana (2021) vislumbra o processo administrativo sancionador como uma espécie de processo administrativo marcado pela divergência e pelo enfrentamento de seus copartícipes, no qual a Administração Pública procura escrutinar e identificar uma prática considerada infringente a determinados valores protegidos pela ordem jurídica, apenando com uma sanção previamente estabelecida.

O sancionamento pode ocorrer por uma infração de trânsito, por não observância de norma de conduta proibida, por degradação ao meio ambiente, por prejudicar a saúde pública, e, que se adapta ao presente estudo, por violação de norma consumerista.

Para tanto, quando da análise do conjunto probatório do processo administrativo sancionador, para averiguar a violação ao CDC, há de se identificar se houve a não observância de algum dos direitos do consumidor, devidamente elencados no art. 6º da Lei nº 8.078, de 1990, ou responsabilidade por vício ou fato de produtos ou serviços.

Caso a reclamação do consumidor seja reconhecida como fundamentada, o que equivale à terminologia procedente em processos judiciais, cabe ao órgão julgador a aplicação da sanção previamente prevista em lei, no caso, de cunho administrativo, sem olvidar as sanções cível e criminal, que serão avaliadas e impostas em juízos competentes.

Em que pese ao amplo leque de sanções aplicadas em matéria de defesa do consumidor, observa-se, quase em sua totalidade, ou seja, decorrente de reclamação, a aplicação de multa, que deve variar, de acordo com o caso, de 200 a 3.000.000 de Ufirces.

Ocorre que, para se consumir na aplicação da sanção administrativa por violação de direito do consumidor, devidamente comprovada, deve-se ter em mente, e devidamente materializada, a observância do devido processo legal.

1.1 Princípio do devido processo legal

Tal princípio, já reconhecido como metaprincípio, proto-princípio e princípio dos princípios, deve sua origem à proteção do cidadão contra o arbítrio estatal. Assim, segundo Da Costa (2005), o Estado deve pautar sua atuação aos princípios constitucionais e às leis no exercício de suas atribuições administrativas.

Atribui-se sua origem na Inglaterra, nos idos de 1215, quando a Magna Carta, outorgada por João Sem-Terra, assegurou que ninguém seria privado de seus direitos sem um julgamento justo e dentro dos termos da lei, resultado de insur-

gência dos nobres contra os abusos da Coroa. Evidencia-se ainda este princípio na famosa 5ª Emenda da Constituição Americana ao prever-se que ninguém será privado da vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal, teor este que fora ratificado, e ampliado, na 14ª Emenda (Mello, 2023).

A Constituição do Brasil positiva referido princípio em seu art. 5º, LIV, ao assegurar que ninguém será privado da sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, justo e materializador de um direito fundamental (Didier, 2022).

Bastos (2010) aduz que o direito ao devido processo legal é mais uma garantia do que um direito, pois visa proteger a pessoa contra a ação arbitrária do Estado.

Em uma visão mais ampla, Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Dinamarco (1998) ensinam que o devido processo legal não é apenas uma garantia, mas um conjunto de garantias:

Entende-se, com essa fórmula, o conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, do outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição. Garantias que não servem apenas aos interesses das partes, como direitos públicos subjetivos (ou poderes e faculdades processuais) destas, mas que configuram, antes de mais nada, a salvaguarda do próprio processo, objetivamente considerado, como fator legitimamente do exercício da jurisdição (Grinover; Cintra; Dinamarco, 1998).

A obediência ao devido processo legal permeia toda atividade estatal, em quaisquer dos seus poderes, devendo ser observado na elaboração de leis (devido processo legislativo), na prolação de decisão judicial (devido processo judicial), na aplicação da lei e na tomada de decisões em prol do interesse público (devido processo administrativo).

Dessa forma, tal princípio deve ser aplicado a todo e qualquer processo, seja de natureza, criminal, cível, administrativo, não importando se tramita perante o Poder Judiciário, perante a Administração Pública ou se se trata de um processo condominial, há de se observar sempre a existência do processo, com seus atos constitutivos, com sua formalização, com reflexos na garantia do contraditório e da ampla defesa.

Visa assegurar direitos fundamentais, como vida, liberdade, propriedade, presunção de inocência, intimidade, dentre outros, além da observância de outros princípios na tomada de decisões, como legalidade, publicidade, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade, contraditório, ampla defesa, segurança jurídica, confiança, lealdade, boa-fé, eficiência, moralidade, não surpresa.

Por serem mencionados quase que logicamente em sequência, tanto pela doutrina como pelos aplicadores do Direito, não há, pois, como garantir e reconhecer um devido processo legal só com a existência dos atos e seguindo um rito, sem garantir o contraditório e a ampla defesa.

1.3 Princípio do contraditório e da ampla defesa

Decorrente do princípio do devido processo legal, a não observância do princípio do contraditório invalida o processo.

Ocorre que a conceituação desse princípio também demonstra uma dinâmica com o tempo.

Anteriormente, a sua observância acontecia pela oportunização de à parte se manifestar, entendimento defendido por Liebman (1954), em que oferecer suas razões ou permanecer inativa, depende de sua livre determinação, já que lhe fora oportunizada a defesa.

Didier (2022) traz uma conotação mais atual na observância do contraditório, em que este se evidencia pela oportunização da contraposição, mas também pela possibilidade de influenciar na decisão. Sem possibilitar a apresentação de argumentos, ideias e fatos, o contraditório não se efetiva.

Contudo, a mais ampla conceituação de observância do contraditório decorre de uma decisão judicial nos autos do RMS 64.494/DF, da lavra do ministro Marco Aurélio Bellizze, *in verbis*:

A perfectibilização do contraditório e da ampla defesa, no bojo do processo judicial, dá-se a partir da cientificação das parts a respeito de todo e qualquer ato processual, perpassando pela concessão de oportunidade de manifestação e termina com a possibilidade de influir na vindoura decisão do magistrado.

Trazendo tais definições para a seara administrativa, tem-se que não basta a notificação ao possível sancionado, mas há de se oportunizar sua defesa, com concessão de prazo, recebimento das peças, bem como possibilitar que ele influencie na decisão, tanto pela apresentação de argumentos e de documentos, quanto pela possibilidade de audiência com o julgador, além de uma imparcialidade deste em busca da verdade real.

Para que se respeite amplamente o aludido princípio não se admite que o julgador, quer seja integrante do Poder Judiciário ou da Administração, profira qualquer decisão sem demonstrar claramente às partes que as suas manifestações tiveram relevância na decisão (Damasceno, 2010).

A existência de um processo, qualquer que seja a seara, sem a observância do contraditório, eiva-o de nulidade, pois não há como garantir um devido processo legal sem participação efetiva da parte adversa.

Se não há como evidenciar o devido processo legal sem o contraditório, não há como evidenciar o contraditório sem a ampla defesa. A esse respeito, Mendonça (2001) afirma que contraditório e ampla defesa são figuras conexas, pelo que não há contraditório sem defesa, e não há defesa sem contraditório.

Em que pese à menção desses dois princípios quase sempre em conjunto, tornando-se quase uma decorrência lógica, levando, por muitas vezes a serem tratados como sinônimos, ou como a ampla defesa sendo parte do contraditório, eles possuem e mantêm suas independências, quer na conceituação, quer na configuração de sua observância, apesar de certa interdependência.

O contraditório baseia-se em ação e reação, ou seja, ao movimento de uma parte são dadas ciência, oportunidade e possibilidade de influência à outra, por diversas vezes, e com possíveis alternâncias, ora uma parte age, e a outra reage, e, em dado momento, aquela que reagira anteriormente, age para que a outra possa reagir. Enquanto o contraditório poderia ser visualizado como um pêndulo, ora lá, ora cá, a ampla defesa refere-se à amplitude da ação ou reação.

Quando se demanda a Administração juntamente com o pedido, deve-se apresentar a maior quantidade e qualidade de provas para embasar uma decisão favorável, ao passo que, se demandado pela Administração, visando a esta estabelecer uma punição ou desconhecer um direito, cabe ao interessado apresentar a prova na maior amplitude possível.

Ampla defesa, desta feita, não se reduz a um princípio, positivado como direito fundamental, em favor de quem figura no polo passivo, mas evidencia-se como um direito inquestionável quer a parte figure no polo passivo ou ativo da demanda, quer judicial, quer administrativa.

Tanto é que na consubstanciação da ampla defesa, cabe à parte apresentar razões, argumentos, documentos, arrolar testemunhas, tudo em busca de vencer o julgador de que lhe assiste razão.

Bastos (2010) defende que, com esse dispositivo, a Constituição assegura aos litigantes, indiciados ou acusados, condições que lhes possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade.

Há de se observar que a defesa dos interesses, no bojo do processo, deve estar condicionada não apenas à ciência da existência deste, mas também de acesso a seu conteúdo, tanto dos fatos como das provas, pois, sem este acesso, o exercício da ampla defesa estaria mitigado, quando não violado.

Deve, ainda, em perfeita sintonia de obediência aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, oportunizar a apresentação desta, mediante ciência, e com possibilidade de influenciar na decisão, em momento anterior a esta.

Proferir a decisão sem antes ter acesso aos argumentos e às provas trazidos aos autos pela parte, por meio da peça processual adequada, cerceia o direito, a garantia, como apontado por parte da doutrina, do efetivo exercício da ampla defesa.

A ampla defesa, assim, é composta pelo conjunto de argumentos que o indiciado reúne a seu favor, complementados por documentos e testemunhas (Crete-

lla Jr., 2003), bem como se deve assegurar que a parte traga para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade (Bastos, 2010).

Contudo, há um limitador ao exercício da ampla defesa, conforme o próprio texto constitucional expressa: não se observa a legalidade e a legitimidade da prova.

Se a prova é permitida e obtida por meios legais, é aceitável. Se a prova não é permitida, não pode ser aceita. Se permitida, mas obtida por meios ilegítimos, não pode ser aceita, havendo até restrição expressa no texto constitucional, bem como na Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Para Chaveiro (2015), o direito de defesa liga-se ao sistema probatório, compreendendo o direito das partes à prova por todos os meios cabíveis no processo.

Uma demonstração efetiva de tal posicionamento é observada no Decreto nº 2.181, de 1997, quando, em seu art. 45, § 1º, estabelece que as provas propostas pelo representado que forem ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias serão indeferidas por meio de despacho fundamentado.

Por tratar-se de matéria probatória, a questão do ônus da prova assume papel crucial para fundamentação da decisão, mas principalmente para garantir a correta observância da ampla defesa.

2. NECESSIDADE DE INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA ANTERIOR À DECISÃO A FIM DE GARANTIR A AMPLA DEFESA

Por ônus da prova entende-se a responsabilidade atribuída a cada uma das partes para que demonstrem a fundamentação do requerido, com o fim de obter a decisão favorável.

Para Sá (2025), o ônus probatório não é um dever, uma imposição para que a parte apresente a prova dos fatos que alegou, mas sim a assunção do risco de não o fazer. Alegar sem provar é o mesmo que não alegar.

Tanto no processo judicial, como no processo administrativo, o ônus da prova, o encargo de comprovar aquilo que se alega, compete à parte que demanda, que inicia o processo. Ocorre que, em sede de matéria consumerista, tal encargo pode ser invertido, mas, diferentemente do que se pensa e se constata por meio dos autos do processo administrativo, tal inversão não é automática, devendo ser precedida da constatação da hipossuficiência do consumidor.

2.1 Princípio da vulnerabilidade e hipossuficiência

Os princípios, normas de primeiro grau, em sua função fundamentadora, constituem a raiz de onde deriva a validade do conteúdo das normas jurídicas (Rocha, 2006).

Assim, todo ramo do Direito tem um princípio fundamental no qual se baseia. O Direito Penal, nos princípios da legalidade e da anterioridade, pois somente pode ser punido pela prática de um crime se este estiver definido em lei, e for anterior ao ato. O Direito Ambiental, nos princípios da prevenção e do desenvolvimento sustentável, hão de se adotar medidas evitando danos ambientais e há de se conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

No Direito do Consumidor, em que pese à aplicação de vários princípios, um torna-se peça-chave que sustenta todo o microssistema consumerista nacional: o princípio da vulnerabilidade. Tal princípio visa estabelecer um reequilíbrio na relação consumidor-fornecedor, tendo em vista ser aquele a parte mais frágil na relação.

Almeida (2024) ensina que a vulnerabilidade do consumidor é presumida, tornando-se o princípio norteador da igualdade material entre os sujeitos do mercado de consumo. Nesse reequilíbrio, visa estabelecer a igualdade material, tratando os desiguais de maneira desigual na medida das suas desigualdades, conforme conceito de Aristóteles.

Tal vulnerabilidade pode se traduzir em: uma vulnerabilidade técnica, decorrente da ausência de conhecimentos técnicos; vulnerabilidade jurídica, debilidade de conhecimento jurídico; vulnerabilidade econômica, traduzindo um desequilíbrio financeiro; e vulnerabilidade informacional, que importa no reconhecimento da manipulação do consumidor pela propaganda (Almeida, 2024).

Mesmo sendo a vulnerabilidade absoluta, sem precisar de comprovação para tal, o mesmo não ocorre com a hipossuficiência, que é relativa e depende de demonstração. Enquanto a vulnerabilidade é um traço universal a todos os consumidores, a hipossuficiência é pessoal, limitada a alguns (Benjamin; Marques; Bessa, 2010). Se a vulnerabilidade visa equilibrar a relação material, a hipossuficiência visa trazer um equilíbrio processual.

A hipossuficiência tanto pode ser entendida como impossibilidade de arcar com as custas processuais, conceituação mais disseminada, como também pode ser compreendida como posição desfavorável com dificuldade na produção de provas.

Andrade (2002) aponta que a hipossuficiência seria condição aferível dentro de uma relação de consumo concreta, que, pelo flagrante desequilíbrio, não seria razoável exigir a comprovação da veracidade do fato constitutivo do seu direito. Essa dificuldade na produção de provas é o viés que se adota nos processos administrativos sancionadores por violação de normas consumeristas.

Destaque-se, reforçando todos os ensinamentos doutrinários do Direito do Consumidor, que, se para a vulnerabilidade não se faz necessário seu expresse

reconhecimento, pois já é presumida, quanto à hipossuficiência, necessário se faz seu reconhecimento, para que, a partir deste, se adotem medidas processuais, com repercussões nos deveres processuais.

2.2 Da inversão do ônus da prova e do momento adequado para a sua aplicação

Com o reconhecimento da hipossuficiência do consumidor, no processo administrativo sancionador, pode o membro do Ministério Público adotar uma medida de ordem processual: a inversão do ônus da prova.

Segundo o teor do art.6º, VIII, do CDC, extrai-se que a inversão do ônus da prova é uma faculdade e somente pode ser estabelecida se reconhecida a hipossuficiência do consumidor ou verossimilhança da alegação.

O Superior Tribunal de Justiça, nos autos do REsp 241.831/RJ, cujo relator fora o ministro Carlos Filho, da 3ª Turma, entendeu que a inversão não é obrigatória, asseverando que “a inversão do ônus da prova prevista no inciso VIII do art.6º da Lei nº 8.078, de 1990, não é obrigatória, mas regra de julgamento, *ope judicis*, desde que o consumidor seja hipossuficiente ou seja verossímil sua alegação”.

Há de se destacar que, apesar da faculdade da inversão, esta, em alguns casos, será obrigatória, como nos exemplos dos arts.12, §3º, 14, §3º, e 38, todos do CDC, sendo que tal inversão não fica a critério do julgador, mas decorre da própria lei (*ope legis*).

Seguindo o curso normal do processo, com o ônus da prova de acordo com o art. 373 do Código de Processo Civil, ao autor cabe demonstrar o fato constitutivo do seu direito, ao passo que ao réu cumpre demonstrar fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (Didier; Braga; Oliveira, 2022).

Trazendo essas definições para o processo administrativo sancionador em trâmite no Decon, haveria duas possibilidades: 1ª – sem inversão do ônus da prova; 2ª – com inversão do ônus da prova.

Sem a inversão do ônus da prova, caberia ao consumidor apresentar as provas, de maneira ampla, a fim de demonstrar seu direito violado pelo fornecedor, enquanto ao fornecedor caberia demonstrar um fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito alegado.

Com a inversão do ônus da prova, apesar de o consumidor-reclamante necessitar trazer elementos mínimos de indícios de seu direito violado, não precisa demonstrar cabalmente o fato constitutivo, pelo que o fornecedor teria a atribuição de demonstrar fato desconstitutivo do direito apontado. Essa medida é necessária para estabelecer um equilíbrio na produção de provas, devendo ser adotada em obediência aos princípios até aqui expostos.

Certo é que o fornecedor detém informações que, muitas vezes, são inacessíveis ao consumidor, ou com imensa dificuldade poderiam trazê-las aos autos do

processo administrativo, mas tal situação não possibilita um reconhecimento tácito da inversão.

Visando defender e proteger a parte vulnerável da relação, no caso o consumidor, por vezes, porque não dizer sempre, adota a inversão do ônus da prova de maneira a violar o princípio da ampla defesa, pois essa medida processual é aplicada tão somente no momento da decisão.

Ao aplicar a inversão somente na decisão, o julgador do processo administrativo não estabelece um equilíbrio, mas viola um princípio.

Quando o fornecedor é notificado para apresentar defesa, este, seguindo a regra processual, restringe-se a trazer fatos, argumentos e provas que impeçam, modifiquem ou reconheçam a extinção do direito, ao passo que, com a inversão do ônus da prova, caberia a ele trazer elementos que desconstituíssem os fatos.

Em processo judicial, muito se discutiu qual o momento adequado para a inversão do ônus da prova, se na citação, se no saneamento ou se na sentença (Almeida, 2024).

O Superior Tribunal de Justiça e a corrente majoritária dos doutrinadores consumeristas têm se posicionado no sentido de que o momento adequado para inversão do ônus da prova seria o despacho saneador, por ser regra de procedimento (Almeida, 2024).

Se no processo judicial há tais questionamentos, o mesmo ocorre quando do processo administrativo, a fim de se estabelecer o momento adequado para a aplicação da inversão do ônus da prova. Por se tratar de regra de procedimento, entendemos que, sem dúvida, a inversão não pode ser aplicada quando da decisão administrativa, como o é.

A ausência de comunicação prévia da inversão do ônus da prova implicaria o desconhecimento, por parte do fornecedor, de que lhe caberia refutar as alegações deduzidas pelo consumidor (Andrade, 2002). Aplicando-se a inversão do ônus da prova na decisão, apesar de respeitar o devido processo legal e o contraditório, não se observa a ampla defesa.

Como dito alhures, a inversão do ônus da prova influi no comportamento processual do fornecedor, pois não se restringiria a se defender, mas teria a obrigação de “atacar”, demonstrar que não ocorrera o fato, que o produto fornecido ou serviço prestado não violara nenhum direito consumerista, que o vício decorreria do mau uso ou de culpa exclusiva do consumidor.

A abordagem, a argumentação, as provas, tudo é diferente se o ônus é invertido. E se essa inversão ocorre somente na decisão, entendemos que o fornecedor não exerce a plenitude da ampla defesa por não ter ciência de sua real posição no conjunto probatório.

Pelo rito já descrito do processo administrativo sancionador por violação de normas consumeristas, em tese não possui um momento de saneamento do processo, pois com a reclamação já há a notificação, para apresentação de defesa e

participação em audiência de conciliação, e após, ou realização de diligências, que quase nunca acontecem, ou já ocorre a decisão.

Dessa forma, defendemos que o momento ideal e correto para aplicar a inversão do ônus da prova seria um despacho, à similitude do despacho inicial do juiz em processos judiciais.

No referido despacho, dever-se-ia apontar a vulnerabilidade, que já é presumida e absoluta, e, com a devida motivação, reconhecer a hipossuficiência, por dificuldade do consumidor na produção probatória e, por conseguinte, aplicar a inversão do ônus da prova, com a consequente determinação de notificação do fornecedor.

Assim, o fornecedor já teria conhecimento prévio de que há vulnerabilidade do consumidor, cuja hipossuficiência fora declarada, e da aplicação da inversão do ônus da prova, o que influencia em sua defesa. Já ciente da inversão, sua peça processual há de ser diferente do que seria se não tivesse o ônus invertido.

Mesmo com a prática de inverter o ônus somente na decisão, tal posicionamento não parece ser o mais acertado, visto que não se pode presumir que o consumidor seja sempre hipossuficiente, como o é vulnerável, nem que o fornecedor deva sempre suportar o ônus probatório, sem uma ciência prévia para evitar violação ao princípio da não surpresa.

CONCLUSÃO

A observância dos preceitos constitucionais, em especial dos princípios positivados, é de suma importância para a sustentação de todo e qualquer procedimento, judicial ou administrativo.

No que toca ao procedimento administrativo, ainda que se objetive sancionar a pessoa jurídica que violara um direito do consumidor, o que é passível de punição com caráter educativo (para não mais transgredir), corretivo (assegurar o direito violado) e condenatório (mediante a transferência de patrimônio), mesmo assim há de se obedecer aos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Com a instauração de um processo administrativo sancionador, nos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), em especial o Ministério Público, não basta assegurar o devido processo legal, mas também hão de se assegurar o contraditório e a ampla defesa.

Além da materialização do processo, em autos físicos ou digitais, com a realização de atos devidamente formalizados, seguindo um rito pré-estabelecido, sempre realizados com publicidade e por autoridade competente, com o fim de respeitar e assegurar os direitos fundamentais, mister que se observem os princípios derivados e decorrentes do devido processo legal.

É imprescindível para a normalidade e à validade processual observar o contraditório, em todos os seus desdobramentos, com a ciência e a oportunização de

argumentação e possibilidade de influência na decisão, bem como a ampla defesa, com a possibilidade de apresentação de todos os meios de prova possíveis.

Dessa forma, não há como assegurar a observância do princípio da ampla defesa no processo administrativo sancionador por violação de norma consumerista, se não é oportunizada à pessoa jurídica a ciência e o acesso ao processo, mas, primordialmente, informar-lhe, previamente, da inversão do ônus da prova.

Tal informação é substancial para o direcionamento da defesa, pois sem o ônus invertido a argumentação é no sentido de demonstrar fato modificativo, extintivo e impeditivo do direito, ao passo que, com a inversão do ônus da prova, há de se fundar a defesa em apresentar fato desconstitutivo do direito supostamente violado.

Para assegurar, portanto, a ampla defesa, o razoável seria que eventual inversão do ônus da prova fosse analisada previamente e, sendo o caso, deferida por meio de despacho, em que se reconheceria a hipossuficiência do consumidor. Não sendo dessa forma, resta prejudicada, quiçá violada, a ampla defesa em toda sua amplitude e conteúdo, o que torna, portanto, passível de nulidade o respectivo procedimento.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, FABRÍCIO BOLZAN DE. **Direito do Consumidor. Coleção esquemático**. 12 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

ANDRADE, ANDRÉ GUSTAVO C. DE. **A Inversão do ônus da Prova no Código de Defesa do Consumidor – o momento em que se opera a inversão e outras questões**. Revista da EMERJ, v5., n.20. Rio de Janeiro – 2002.

BASTOS, CELSO RIBEIRO. **Curso de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Atual, 2010.

BENJAMIN, ANTÔNIO HERMAN DE V.; MARQUES, CLÁUDIA LIMA; BESSA, LEONARDO ROSCOE. **Manual de Direito do Consumidor**. 3 ed. São Paulo: RT, 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e

dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mar. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, **Lei nº8078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, **Lei nº9784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 241.831 – RJ** (1999/0114008-0). Ementa: PROCESSUAL CIVIL – RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA – SIMILITUDE FÁTICA – INEXISTÊNCIA. Terceira Turma. Relator Ministro Castro Filho. Data do julgamento: 20 de agosto de 2002. Disponível em DJ: 03 fev. 2003. Acesso em: 29 jun. 2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **RMS 64.494/DF (2020/0231006-6)**. Ementa: RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA DECISÃO JUDICIAL. PROCESSUAL CIVIL. NULIDADE DE INTIMAÇÃO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. CABIMENTO DO MANDAMUS. NECESSIDADE DE ANÁLISE DO VÍCIO. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO. ORDEM CONCEDIDA. Terceira Turma. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze. Data do julgamento: 28 de setembro de 2021. Disponível em DJe: 30 set. 2021. Acesso em: 29 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. **Manual de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CEARÁ, **Lei Complementar nº 30, de 20 de julho de 2002**. Cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - DECON, nos termos previstos na Constituição do Estado do Ceará, e estabelece as normas gerais do exercício do Poder de Polícia e de Aplicação das Sanções Administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 02 ago. 2002. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc30.htm>. Acesso em: 29 jun. 2025.

CEARÁ, **Lei Complementar nº 72, de 12 de dezembro de 2008**. Institui a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Fortaleza, CE, 16 dez. 2008. Disponível em:

<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc72.htm>. Acesso em: 29 jun. 2025.

CHAVEIRO, JONEVAL JUNIO. **O Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa no Processo Administrativo Disciplinar**. Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - USP. Ribeirão Preto – 2015.

CRETELLA JR, JOSÉ. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DA COSTA, CÍCERO GERMANO. **O Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla Defesa no processo administrativo disciplinar e o Princípio da Segurança Jurídica**. Mestrado em Direito Constitucional - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC. São Paulo – 2005.

DAMASCENO, KLEBER RICARDO. **O novo contraditório e o processo dialógico: aspectos procedimentais do neoprocessualismo**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Mestrado em Ciência Jurídica. Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho, 2010.

DE MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA. **Curso de Direito Administrativo**. 36 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DIDIER JR, FREDIE. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. I. 24 ed. São Paulo: Juspodium, 2022.

DIDIER JR, FREDIE; BRAGA, PAULA SARNO; OLIVEIRA, RAFAEL ALEXANDRIA DE. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol.2. 24 ed. São Paulo: Juspodium, 2022.

GRINOVER, ADA PELLEGRINI; CINTRA, A. C. DE A.; DINAMARCO, C. R. **Teoria geral do processo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

LIEBMAN, ENRICO. **Il principio de contraddittorio e La costituzione**. Riv. D Diritto Processuale, p. 422, 1954.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDONÇA JR, DELOSMAR. **Princípios da ampla defesa e da efetividade no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

PESTANA, MÁRCIO. **O processo administrativo sancionador e as garantias constitucionais**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/353551/o->

-processo-administrativo-sancionador-e-as-garantias-constitucionais<https://www.migalhas.com.br/depeso/353551/o-processo-administrativo-sancionador-e-as-garantias-constitucionais>. Acesso em: 29 jun. 2025.

ROCHA, JOSÉ DE ALBUQUERQUE. **Teoria Geral do Processo**. 8 ed., São Paulo: Atlas. 2006.

SÁ, Renato Montans de. **Manual de direito processual civil**. 10 ed., São Paulo: Saraiva. 2025.

Recebido em: 30/06/2025
Aprovado em: 30/07/2025

**A JUDICIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS SELETIVOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ À
LUZ DA HERMENÊUTICA NEGRA E DO DIREITO
ANTIDISCRIMINATÓRIO****THE JUDICIALIZATION OF THE SELECTION PROCESSES AT THE FEDERAL
UNIVERSITY OF AMAPÁ IN THE LIGHT OF BLACK HERMENEUTICS AND ANTI-
DISCRIMINATION LAW**

Italorran de Oliveira Caldas

Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera. Mestrando em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, pela Universidade Federal do Ceará (POLEDUC/UFC). Especialista em Direito Público, pela Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (com ênfase em Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário). Especialista em Licitações e Contratos, pelo Centro Universitário Amparense.

Welliton Patrick Brasil Gomes

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amapá, 2010-2015. Especialista Lato Sensu em Direito Público Licitatório, 2023. Especialista Lato Sensu em Ciências Criminais, 2022-atual. Mestrando do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC) da Universidade Federal do Ceará (UFC), 2024-atual. Servidor Público Federal vinculado à carreira dos técnicos administrativos em Educação da Universidade Federal do Amapá, sendo chefe da Divisão de Auxílio e Informações ao Usuário, da Biblioteca Central.

Leonardo Damasceno de Sá

Graduado em Ciências Sociais, 1996. Mestre, 2000, e doutor, 2010, em Sociologia, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor associado do Departamento de Ciências Sociais (UFC). Membro permanente dos colegiados do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Poleduc. Mestre profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior. Pesquisador do Laboratório de Estudos da Violência (LEV), do Núcleo de Antropologia da Política (NuAP), do Paralaxe e do Centro de Excelência de Políticas de Água e Seca (Cepas).

Sidney Guerra Reginaldo

Professor da Faculdade de Direito na Universidade Federal do Ceará do Departamento de Direito Privado. Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará (PPGE) e no Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (Poleduc). Pós-Doutor em Educação, pela Universidade Federal do Ceará. Doutor em Direito Constitucional, pela Universidade de Fortaleza, Mestre em Direito Constitucional, pela Universidade de Fortaleza.

Eveline Pinheiro Beserra

Enfermeira, 2007. Especialista em MBA em Auditoria e Gestão de Serviços de Saúde, 2009. Mestra, 2009, e doutora em Enfermagem, 2012, pela Universidade Federal do Ceará, com período sanduíche em Universidade de Aveiro. Atualmente é docente da Universidade Federal do Ceará do curso de Enfermagem e Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (Poleduc).

RESUMO

O artigo analisa a judicialização dos Processos Seletivos da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), a partir das controvérsias jurídicas e hermenêuticas geradas pela Resolução nº 21, de 2022, que redefiniu a política de reserva de vagas da instituição. A pesquisa fundamenta-se em análise documental de 43 processos judiciais extraídos do sistema PJe, compreendendo o período de janeiro de 2023 a dezembro de 2024. Os achados apontam para decisões conflitantes do Judiciário que afetaram diretamente a matrícula de candidatos, provocando sucessivas alterações no edital e gerando instabilidade institucional. A pesquisa destaca a insuficiência da leitura formalista do Direito, predominante em parte das decisões e propõe a hermenêutica negra e antidiscriminatória como um marco teórico alternativo capaz de discutir e problematizar a influência da posição social dos intérpretes jurídicos na aplicação das ações afirmativas. Conclui-se que a lateralização de uma visão inclusiva contribui para a reprodução das assimetrias estruturais e que é necessário repensar os limites da intervenção judicial nas políticas públicas educacionais. Como recomendação prática, propõe-se a criação de programas de capacitação do Judiciário em parceria com universidades públicas, especialmente as federais, com vista à formação crítica em relações raciais, letramento jurídico-racial e superação da ideologia do mito da democracia racial, visando tornar o Direito um instrumento de justiça substantiva e emancipação social.

Palavras-Chave: Ações Afirmativas. Cotas Raciais. Direito Antidiscriminatório. Hermenêutica Negra.

ABSTRACT

The article analyses the judicialization of the 2023 and 2024 Selection Processes at the Federal University of Amapá (UNIFAP), based on the legal and hermeneutical controversies generated by Resolution no. 21/2022, which redefined the institution's vacancy reservation policy. The research, which is descriptive and qualitative-quantitative in nature, is based on a documentary analysis of 43 court cases extracted from the PJe system, covering the period from January 2023 to December 2024. The results show that conflicting judicial decisions directly affected the enrollment of candidates, causing successive changes to the public notice and generating institutional instability. The research highlights the insufficiency of the formalist reading of the law, predominant in some of the decisions, and proposes black and anti-discriminatory hermeneutics as an alternative theoretical framework capable of highlighting the impact of the social position of legal interpreters on the application of affirmative action. The conclusion is that the absence of an inclusive vision contributes to the reproduction of structural asymmetries and that it is necessary to rethink the limits of judicial intervention in public education policies. As a practical recommendation, we propose the creation of training programs for the judiciary in partnership with public universities, especially federal universities, with a view to critical training in race relations, legal-racial literacy and overcoming the ideology of the myth of racial democracy, with a viewmaking law an instrument of substantive justice and social emancipation.

Keywords: Affirmative Action. Racial Quotas. Anti-Discriminatory Law. Black Hermeneutics.

INTRODUÇÃO

A promoção da igualdade no Estado Democrático de Direito exige mais do que a simples proclamação da isonomia formal, tradicionalmente consagrada pela fórmula “todos são iguais perante a lei”. Como destaca Bulos (2025), embora essa máxima esteja presente desde o período imperial, e reafirmada no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, ela se revela ineficaz diante das desigualdades historicamente produzidas por uma estrutura social marcada por profundas hierarquias raciais, étnicas e econômicas. Trata-se de um paradoxo axiológico curioso: como sociedades que se afirmam formalmente igualitárias continuam estruturalmente desiguais? Um dualismo que parece acompanhar a formação social brasileira desde o período imperial, tornando a cidadania um desafio histórico do presente (Carvalho, 1999).

Esse dualismo também havia sido discutido por DaMatta (1997), quando discutiu os conflitos entre a tendência hierarquizante e a de cunho igualitário do dilema brasileiro. Contudo, como sugerem as análises de Luhmann (2006), esse paradoxo parece ser mais amplo e caracteriza a própria estrutura da sociedade global, não sendo uma especificidade brasileira. Neves (2004) teve um papel importante em provocar Luhmann a discutir esse paradoxo nas sociedades periféricas.

Nesse contexto, as ações afirmativas emergem como resposta institucional e política à constatação de que o tratamento formalmente igualitário pode, na prática, perpetuar desigualdades. Como defendem Feres Júnior et al. (2018), o avanço dessas medidas acompanha momentos de crise do modelo universalista e sinaliza um deslocamento do paradigma liberal clássico para uma concepção mais abrangente de justiça social, assentada na necessidade de tratar desigualmente os desiguais. A Constituição de 1988, embora tenha incluído dispositivos explícitos de combate ao racismo e à discriminação, como o inciso IV do artigo 3º e o inciso VIII do artigo 5º, fê-lo sob um modelo normativo de eficácia programática e declaratória, evitando a confrontação direta com os privilégios estruturais.

Como discutem Maggie e Fry (2004), o texto constitucional adota uma postura condenatória ante o racismo, mas dentro de um paradigma normativo que evita o reconhecimento afirmativo das desigualdades raciais. O resultado é uma espécie de antirracismo performativo, que celebra a igualdade, desconsiderando suas fissuras materiais.

Essa lógica foi tensionada em 2001, quando a cidade de Durban, na África do Sul, sediou a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, promovida pela ONU. O evento resultou na Declaração de Durban, que reconheceu a escravidão como crime contra a humanidade e instou os Estados a adotarem políticas concretas de reparação. O Brasil, signatário da Declaração, passou a ser pressionado internacionalmente a romper com seu histórico modelo de negação do racismo. Como resultado, emerge no plano interno uma nova orientação política: reconhecer institucionalmente a desigualdade racial e enfrentar suas consequências mediante ações afirmativas.

Foi a partir desse constrangimento geopolítico e da mobilização dos movimentos sociais negros que o país começou a delinear uma política pública nacional de cotas raciais. Pela primeira vez uma delegação oficial brasileira reconheceu a legitimidade da dívida histórica com a população negra. Paralelamente, no plano subnacional, o estado do Rio de Janeiro aprovou a Lei nº 3.708, de 2001, instituindo cotas raciais em suas universidades públicas, uma decisão ousada, que inaugurou a institucionalização das ações afirmativas no ensino superior brasileiro (Maggie; Fry, 2004).

Um episódio paradigmático foi o lançamento, em 13 de maio de 2008, do Manifesto em Defesa da Justiça e Constitucionalidade das Cotas, endereçado ao

então presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Gilmar Mendes. O documento, como ressalta Elísio (2021), não apenas solicitava o reconhecimento jurídico das cotas raciais, mas também denunciava a paralisia institucional diante de uma urgência histórica. Sem respaldo legal consolidado à época, a pressão política e simbólica resultou na adoção da política de cotas raciais por 93 instituições de ensino superior até aquele ano. Em pelo menos outras 14 universidades (sendo 11 federais e 3 estaduais), a temática tramita internamente, demonstrando o avanço das disputas nos espaços colegiados das universidades (Jesus, 2011).

A trajetória das ações afirmativas no Brasil, particularmente no acesso ao ensino superior, não se deu sem resistência. Muito antes da edição da Lei nº 12.711, de 2012, conhecida como Lei de Cotas, já se delineava um campo de disputa institucional no interior das universidades públicas, onde se confrontavam projetos distintos de justiça e modelos concorrentes de igualdade. O campo universitário foi se tornando, gradualmente, espaço tensionado por movimentos sociais, sobretudo o movimento negro, que reivindicavam o reconhecimento da desigualdade racial como um elemento estruturante da exclusão educacional. Essas tensões materializaram-se em ocupações de conselhos universitários, proposições normativas e mobilizações públicas que exigiam um reposicionamento institucional ante a histórica negação do direito à diferença.

A política afirmativa surgiu como uma resposta tardia às lutas históricas por reparação e inclusão. A ausência de consenso político-formal forçou o deslocamento da arena legislativa para os espaços institucionais universitários, fazendo dos Conselhos Superiores um palco de embates ideológicos e jurídicos. Esse processo reforça o argumento de que, na ausência de ação estatal, a sociedade civil organizada pode operar como protagonista na formulação de políticas públicas, ainda que por meio de rotas institucionais não convencionais. O nascimento da Lei nº 12.711, de 2012, consolidou uma prática já amplamente experimentada e tensionada no cotidiano universitário. O ato normativo instituiu a reserva de 50% das vagas nas universidades federais para estudantes oriundos da rede pública, introduzindo ainda critérios de segmentação racial e socioeconômica.

A proporcionalidade da população negra, parda e indígena do estado de localização da instituição, com base nos dados do Instituto Brasil de Geografia e Estatística (IBGE), foi incorporada como critério de justiça distributiva, ancorando o mérito em uma concepção material de igualdade. Contudo, depois que a lei foi criada não se configurou uma ausência de conflitos sociais e ideológicos. Pelo contrário, deslocou-os para a arena jurídica, na qual passaram a ser reinterpretados sob diferentes prismas hermenêuticos, muitas vezes descolados do contexto social que originou tais políticas.

As alterações promovidas pela Lei nº 14.723, de 2023, atualizaram o regime jurídico das cotas, reduzindo o teto de renda para acesso às vagas destinadas a estudantes de baixa renda (de 1,5 salário mínimo para 1 salário mínimo per capita)

e estabelecendo regras mais claras para a destinação das vagas ociosas, priorizando candidatos pretos, pardos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência. Essas mudanças mostram o caráter dinâmico da política de cotas, cuja regulação permanece sensível às correlações de força na sociedade e aos embates ideológicos que atravessam o Estado. As alterações na lei também buscaram reafirmar a validade legal de outras normas que tratam de direitos de grupos como pessoas negras, indígenas e pessoas com deficiência. Ampliando-se e integrando-se a proteção de tais grupos historicamente excluídos do exercício mínimo da cidadania.

É nesse ambiente jurídico, político e histórico que se insere a experiência da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), a qual, após ampla pressão de coletivos sociais e internos, entre os quais movimentos de negros, indígenas, quilombolas, pessoas trans, migrantes e refugiados, aprovou a Resolução nº 21, de 2022, que instituiu a Política Institucional de Ações Afirmativas e Direitos Humanos da instituição. Dentre os dispositivos desta normativa, destaca-se a ampliação para 75% da reserva de vagas nos processos seletivos de graduação para estudantes oriundos da rede pública, além da previsão de cotas raciais, supranuméricas e interseccionais.

A inovação, porém, deflagrou intensa judicialização nos processos seletivos de 2023 e 2024, com dezenas de ações judiciais impetradas por candidatos inconformados com a nova divisão de vagas. Além dos mandados de segurança e de ações ordinárias, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública alegando a suposta inconstitucionalidade da medida. A universidade passou a ser compelida a publicar múltiplas listas, retificar classificações e responder, em tempo real, a liminares e decisões conflitantes, muitas vezes proferidas por juízos com entendimentos completamente distintos sobre o tema.

Propõem-se, neste artigo, discussões sob a égide de uma hermenêutica negra e de um direito antidiscriminatório, conforme formulados por Moreira (2020), que oferece uma ruptura necessária. Diferente da leitura tradicional, essa abordagem parte do reconhecimento de que o direito é atravessado por relações de poder, nas quais raça, classe, gênero e sexualidade operam como vetores de dominação. A hermenêutica negra desloca o centro da interpretação para os sujeitos historicamente marginalizados, compreendendo-os como agentes ativos, deixando de lado a visão de que são meros destinatários passivos das normas. Essa perspectiva rompe com o ideal do sujeito jurídico “isento” da modernidade e reconhece a vulnerabilidade como posição recorrente dos sujeitos racializados. Exige-se uma interpretação jurídica situada nas experiências concretas de discriminação, em que a raça deixa de ser acidental e passa a ser uma categoria jurídica relevante.

Em contraste com a visão liberal, que foca em atos individuais de preconceito, esse campo busca revelar os mecanismos institucionais e estruturais de discriminação. Utilizam-se também, como vetor analítico, as discussões de dominação à luz de Bourdieu (2001), revelando como o discurso jurídico, ao se apresentar como

universal, atua como um instrumento simbólico dominante. Para ele, o direito estrutura e legitima relações sociais desiguais justamente por naturalizar sua própria linguagem e seus mecanismos de autoridade. Escondem-se as disputas reais por trás de uma aparência de imparcialidade e reforçam-se as hierarquias existentes. Além disso, as contribuições de Santos (2002) oferecem base teórica para questionar o modelo jurídico dominante, propondo a “sociologia das emergências”, no qual defende a valorização de práticas jurídicas produzidas por sujeitos minoritários, frequentemente ignoradas pela dogmática tradicional.

Essa inteligência amplia os limites do que se reconhece como jurídico, permitindo compreender o direito como campo em disputa, atravessado por relações de poder e potencialmente aberto à emancipação. As interpretações jurídico-formalistas, ainda que travestidas de neutralidade, podem atuar como mecanismos de manutenção das desigualdades estruturais, deslegitimando instrumentos fundamentais de inclusão social. Mais do que um embate jurídico, está em jogo uma disputa interpretativa profunda, na qual diferentes concepções de justiça, igualdade e reparação se confrontam.

Esta pesquisa com foco na análise da judicialização das ações afirmativas raciais no âmbito da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) está informada por essas questões mais amplas acima expostas. Quanto aos aspectos técnico-metodológicos, combinam-se a análise documental e a descrição de alguns dados qualitativos e quantitativos relevantes sobre os processos. A pesquisa documental consiste no exame de decisões judiciais, despachos administrativos e outros documentos institucionais, extraídos da consulta pública do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJE) do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, disponível de forma *online* no domínio “<https://pje1g.trf1.jus.br/pje/>”.

Foram utilizados os seguintes filtros de pesquisa na coluna assunto: “Sistema de Cotas”, “Matrícula”, “Ações Afirmativas” e “Cota Para Ingresso”. Esses filtros são constantes na Tabela Unificada de Assuntos Processuais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (Brasil, 2025). A dimensão qualitativa foi estruturada a partir de categorias analíticas, como “formalismo”, “interpretação racialmente situada”, “emancipação”, “autonomia universitária” e “inclusão social”.

A pesquisa parte da linguagem como realização do pensamento, em que os conceitos se desenvolvem a partir de uma dinâmica que envolve o perguntar e o responder (Rezende, 2002). Essa lógica, que amadurece no próprio processo de reflexão, possibilita compreender o campo jurídico como prática histórica em disputa. Ao incorporar esse olhar, a pesquisa propõe que as decisões judiciais sejam lidas a partir de suas contradições internas e de seus efeitos concretos. Nessa chave, busca-se captar como o Poder Judiciário se posiciona ante as disputas por reconhecimento e redistribuição, especialmente no contexto das políticas de ação afirmativa.

O eixo quantitativo se materializou na sistematização de 43 processos judiciais relacionados ao Processo Seletivo de 2024, ajuizados entre janeiro e dezembro de 2024, com atenção aos fundamentos jurídicos, à diversidade dos efeitos processuais e às repercussões institucionais.

Em relação ao PS 2023, pesquisaram-se os processos ajuizados entre janeiro e dezembro de 2024; contudo, a análise recaiu exclusivamente sobre as ações coletivas, em razão de um conflito de competência entre varas federais, aspecto que será detalhado ao longo do trabalho.

A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em uma abordagem do Direito antidiscriminatória, negra e emancipatória, possibilitando um diálogo teórico com as decisões judiciais proferidas. Foram utilizados, como principais referenciais, os textos de Moreira (2017, 2020), Santos (2002), Bourdieu (2001), Munanga (2004), Jesus (2011), Maggie e Fry (2004) e Feres Júnior *et al.* (2018).

A interpretação das decisões judiciais será feita a partir das narrativas jurídicas dominantes e contra-hegemônicas, considerando o impacto da posição social dos magistrados na construção da interpretação constitucional da Lei nº 12.711 (Brasil, 2012) e da Resolução nº 21 (Unifap, 2022).

Desse modo, a pesquisa busca identificar como as escolhas interpretativas dos juízes influenciaram a estabilidade ou a desestruturação da política afirmativa da Unifap, bem como os reflexos dessas decisões na autonomia universitária e no direito ao acesso à educação superior para grupos historicamente marginalizados, em especial a população negra.

I. O INÍCIO DA CONTROVÉRSIA JUDICIAL E O USO INDEVIDO DO MANDADO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO COLETIVO

A controvérsia jurídica teve início com questionamentos acerca da interpretação da legalidade do percentual de reserva adotado para cotas, com fundamentação baseada na Lei nº 12.711 (Brasil, 2012), no qual se estabelecem um patamar mínimo de 50% das vagas para estudantes oriundos da rede pública de ensino, assim como a aplicação do princípio da igualdade consagrado na Constituição (Artigo 5º, *caput*, da Constituição) e o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil em promover o bem de todas as pessoas sem discriminações de qualquer forma, em especial a racial (Artigo 3º, IV, da Constituição).

Argumentou-se que a Unifap, ao ampliar esse percentual para 75%, teria supostamente extrapolado os limites estabelecidos pela legislação federal, o que levou ao ajuizamento de múltiplas ações individuais e coletivas. A Ação Civil Pública (ACP) de número 1007640-78.2023.4.01.3100 movida pelo Ministério Público Federal (MPF) foi a principal ação coletiva ajuizada, sustentando que a universidade teria ferido princípios de razoabilidade e de proporcionalidade ao modificar a dis-

tribuição de vagas sem fundamentação jurídica robusta. O Processo Seletivo 2023 já havia enfrentado desafios jurídicos, mas foi no de 2024 que atingiu um patamar crítico. Isso porque um conflito de competência foi suscitado, em razão de a ação popular nº 1003192-62.2023.4.01.3100 ser possivelmente conexa com a ACP nº 1007640-78.2023.4.01.3100.

O conflito só foi solucionado em 10/4/2024. A Terceira Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região declarou competente o juízo da 2ª Vara Cível, por entender evidenciada a continência, considerando as causas de pedir semelhantes: questionava a Resolução nº 21, de 2022, e o Edital nº 01 do Processo Seletivo da Unifap, de 2023. Com a demora na definição do juízo competente para julgamento, não houve suspensão ou anulabilidade no processo seletivo de 2023. De outro modo, no processo seletivo 2024, diversas decisões liminares foram concedidas, determinando a suspensão do edital e a redistribuição das vagas, impondo uma divisão igualitária de 50% para ampla concorrência e 50% para cotistas.

Essas decisões geraram sucessivas reformulações no processo seletivo, por isso se sucederam múltiplos comunicados e retificações do edital, com um efeito cascata de insegurança jurídica. Diante desse cenário, a instituição viu-se obrigada a ajustar continuamente os atos administrativos, cumprindo determinações conflitantes, que ora determinavam a revisão da distribuição de vagas, ora restabeleciam o critério originalmente previsto na Resolução nº 21, de 2022.

Em resposta, a Unifap publicou vários comunicados alterando a classificação das candidatas e dos candidatos, suspendendo matrículas e reconfigurando o quadro de vagas. As decisões proferidas pelas 2ª e 6ª Varas Federais, em sede de mandado de segurança, no qual suspenderam a eficácia da resolução, extrapolaram os limites jurídicos ao concederem efeitos *erga omnes*, impactando todos os candidatos do certame.

Essa ampliação indevida dos efeitos revela uma grave distorção processual, pois o remédio constitucional citado não se presta à impugnação de normas gerais e abstratas nem pode ser sucedâneo de instrumentos processuais adequados para a defesa de direitos coletivos, como a ação civil pública ou o mandado de segurança coletivo. Aliás, o Supremo Tribunal Federal possui orientação pacífica no sentido de que o mandado de segurança não pode ser utilizado para impugnar lei ou ato normativo em tese, conforme estabelece a Súmula nº 266 (Brasil, 1968).

O entendimento decorre do fato de que normas gerais e abstratas não possuem o condão de causar lesão imediata a um direito individual líquido e certo, visto que sua aplicação depende da edição de atos administrativos concretos. Ou seja, a existência de um ato normativo não gera automaticamente um direito subjetivo oponível pela via do mandado de segurança individual.

Em um julgamento de 2014, o ministro Luis Roberto Barroso reforçou que o instrumento constitucional pressupõe a alegação de lesão ou ameaça concreta a

direito líquido e certo do impetrante. Ainda, a “lei em tese” referenciada na Súmula não é propriamente a lei em sua acepção formal, mas em sentido material, abrangendo atos normativos infralegais, desde que possuam caráter geral e abstrato (Ag. Reg. em Mandado de Segurança nº 29.374, relator ministro Luis Roberto Barroso, STF, Primeira Turma, data da publicação: 15/10/2014).

No caso da Resolução da Unifap, tratava-se de um ato normativo geral e abstrato, em que se estabeleceram novas regras para a distribuição de vagas nos vestibulares da instituição. Sendo assim, o juiz não poderia anulá-la para todos os candidatos por meio de um Mandado de Segurança individual, visto que isso equivaleria a um controle difuso e ampliado de constitucionalidade, não sendo cabível em sede dessas ações.

Um fator determinante para o volume de decisões favoráveis à redistribuição das vagas em 50/50 foi que um único magistrado estava respondendo cumulativamente pelas 2ª e 6ª Varas Federais da Seção Judiciária do Amapá. Como as ações relacionadas se concentravam nas 1ª, 2ª e 6ª Varas, dos três juízos competentes para analisar os questionamentos ao edital, dois estavam sob a jurisdição de um único magistrado, representando 66,66% das decisões de primeira instância sobre o tema.

Essa circunstância explica o motivo de grande parte das demandas ajuizadas a fim de contestar a resolução ter sido aglutinada em um julgador, permitindo que sua interpretação inicial sobre o tema tivesse impacto significativo no desenrolar do caso. De início, ele adotou uma postura expansiva quando atribuiu um alcance amplo que modificava todo o certame. No entanto, ao longo da tramitação dos processos, houve a reformulação de sua posição, passando a aplicar corretamente efeitos *inter partes* em ações posteriores.

Exemplo disso foram os Processos 1007909-83.2024.4.01.3100, 1006983-05.2024.4.01.3100, 1007415-24.2024.4.01.3100 e 1007382-34.2024.4.01.3100, em que as decisões respeitaram a limitação dos efeitos da sentença aos autores da ação, sem alcançar terceiros não ingressantes no processo. Essa mudança demonstra um reconhecimento da inadequação inicial da concessão de efeitos amplos em ações individuais. No caso da Ação Civil Pública (ACP) nº 1007640-78.2023.4.01.3100, a ampliação foi aplicada corretamente, visto que, por sua natureza, é o instrumento processual adequado para impugnação de atos normativos que afetam um grupo amplo de pessoas.

Não obstante a correção, o seu comportamento inicial demonstra um claro ativismo judicial, caracterizado tanto pela ampliação indevida dos efeitos quanto pela interferência na formulação de políticas públicas da universidade. Ao determinar unilateralmente um rearranjo das vagas, substituiu-se a deliberação institucional por uma decisão judicial, desconsiderando que a fixação de critérios para ações afirmativas no ensino superior está em conformidade com o exercício de sua autonomia constitucionalmente garantida.

A judicialização e o ativismo judicial, embora frequentemente associados, não são fenômenos idênticos. Como bem exposto por Luís Roberto Barroso (2012), ambos pertencem à mesma matriz de extensão da atuação do Judiciário, mas possuem naturezas distintas. O primeiro ocorre quando questões de grande repercussão social ou política são submetidas à apreciação do Poder Judiciário, muitas vezes em razão da inércia dos demais poderes.

Trata-se de um fenômeno inevitável em democracias constitucionais, em que a supremacia da Constituição e o sistema de controle de constitucionalidade conferem ao Judiciário o papel de resolver conflitos normativos e garantir a efetividade dos direitos fundamentais. A conduta ativista, doutro modo, refere-se a uma postura proativa do Judiciário, caracterizada pela ampliação do sentido e alcance das normas constitucionais, em especial nos momentos de omissão legislativa ou de descompasso entre as demandas sociais e a atuação do Poder Legislativo.

Nesse contexto, a magistratura passa a adotar um papel mais extensivo, suprimindo lacunas normativas e interferindo diretamente em decisões que, em princípio, seriam de competência dos demais poderes. Barroso (2012, p. 25) enfatiza que o ativismo judicial “é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”.

Historicamente, esse ativismo se consolidou nos Estados Unidos, de início com um viés conservador, servindo para legitimar práticas segregacionistas e invalidar leis sociais, o que gerou intensos embates entre a Suprema Corte e o governo do presidente Roosevelt. O cenário sofreu uma reviravolta a partir da década de 1950, quando a jurisprudência americana passou a adotar um viés progressista, especialmente na defesa dos direitos fundamentais de grupos marginalizados, como afrodescendentes, mulheres e presidiários (Barroso, 2012).

Observa-se que a autoridade judicial responsável por boa parte das decisões atuou para além do que se espera de um controle jurisdicional de legalidade, incorrendo em uma forma de ativismo judicial, no qual interferiu diretamente na formulação e na execução de uma política pública universitária.

Com isso, criou-se um cenário de instabilidade e de intervenção indevida na esfera administrativa, que só foi revertido pela atuação da Defensoria Pública da União, que conseguiu suspender os efeitos das decisões até o trânsito em julgado. O Incidente de Suspensão de Liminar e Sentença (SLS), previsto no artigo 4º da Lei nº 8.437 (Brasil, 1992) e ampliado pelo artigo 15 da Lei nº 12.016 (Brasil, 2009), é um instrumento processual que visa suspender decisões judiciais que possam acarretar grave lesão à ordem pública, à economia, à saúde ou à segurança jurídica.

A atuação da Defensoria Pública da União, por intermédio do defensor regional de Direitos Humanos da época, foi decisiva para evitar a alteração prematura da política de cotas sem que houvesse um julgamento definitivo sobre sua validade. A Resolução nº 21, de 2022, permaneceu vigente devido às suspensões con-

cedidas no referido incidente, garantindo que a universidade mantenha o modelo de reserva de vagas estabelecido até o trânsito em julgado da ação. Outrossim, a suspensão impediu qualquer tentativa de execução da sentença de mérito proferida na ação civil pública nº 1007640-78.2023.4.01.3100, uma vez que a própria Lei nº 8.437 (Brasil, 1992) estabeleceu que seus efeitos se mantêm até que a decisão principal se torne definitiva.

2. QUANDO A “CANETA JUDICIAL” REVOGA O DEBATE COLETIVO

As sentenças proferidas nos Mandados de Segurança nº 1001493-02.2024.4.01.3100, 1001489-62.2024.4.01.3100 e 1002638-93.2024.4.01.3100 (primeiras a conceder efeitos amplos) apresentam uma série de equívocos interpretativos e contradições, especialmente no que tange à aplicação da Lei nº 12.711 (Brasil, 2012) e à autonomia universitária na fixação de critérios para ingresso em seus cursos.

Um dos principais pontos heterodoxos reside na semiótica equivocada de que a reserva de 75% das vagas para egressos do ensino público excederia um suposto limite constitucional e legal, quando, na verdade, a legislação prevê um percentual mínimo de 50% para esse público, sem estabelecer um teto máximo:

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas ou em escolas comunitárias que atuam no âmbito da educação do campo conveniadas com o poder público, referidas na alínea b do inciso I do § 3º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2012).

Esse tipo de argumentação ignora não apenas o método lógico, mas também os processos sistemático, autêntico e histórico, desconsiderando tanto a estrutura normativa do ordenamento jurídico quanto o próprio objetivo das ações afirmativas no contexto das desigualdades étnico-raciais e socioeconômicas.

A Resolução nº 21, de 2022, foi elaborada após amplo e dedicado debate acadêmico e social no Conselho Superior Universitário da Unifap. Destaca-se a participação de movimentos sociais ligados às lutas por direitos sociais (sobretudo de pessoas negras, LGBTQIAP+, povos indígenas e demais grupos socialmente vulneráveis).

A hermenêutica jurídica tradicional, de acordo com Maximiliano (2017), representa um dos pilares fundamentais da aplicação do Direito, pois busca esclarecer

cer, reconstruir e atribuir sentido às normas jurídicas, permitindo que estas sejam corretamente aplicadas aos casos concretos. Interpretar juridicamente então não se limita a uma atividade mecânica de subsunção, mas envolve uma análise cuidadosa do significado das palavras, do propósito da norma e de sua inserção no sistema jurídico como um todo e na realidade social e histórica. Exige-se da pessoa jurista a leitura do texto normativo em seu sentido literal e uma compreensão mais ampla, levando em conta os princípios gerais do Direito e os objetivos que a norma busca alcançar, atentando-se sempre aos objetivos constitucionais, sobretudo para se alcançar uma sociedade justa e igualitária.

Ao aplicar uma norma a um caso concreto, quem interpretou deve verificar o fato e todas as circunstâncias respectivas, identificando a que tipo jurídico pertence e quais dispositivos são verdadeiramente aplicáveis (Maximiliano, 2017). Mesmo sob a ótica do processo autêntico de interpretação, no qual se considera a intenção do próprio legislador ao criar a norma, reforça-se o objetivo da Lei de Cotas (Brasil, 2012) em garantir uma reserva mínima, e não um teto intransponível.

A criação da norma foi amplamente debatida no Congresso Nacional, estando inserida em um contexto de políticas públicas voltadas à reparação histórica das desigualdades raciais e sociais no Brasil. Em outra perspectiva, o processo lógico exige a descoberta do sentido e o alcance da norma sem se limitar a uma leitura isolada do texto, mas levando em conta seu propósito e os princípios que a fundamentam.

A pessoa parlamentar legisladora, ao estabelecer um percentual mínimo de 50% das vagas para estudantes que estudaram integralmente na rede pública, buscou garantir um ponto de partida obrigatório, sem impedir que as universidades, no exercício de sua autonomia (consagrada no artigo 207 da Constituição Federal), ampliassem esse percentual, de acordo com a realidade social e racial de cada estado.

Não há nenhum compêndio legal que imponha um limite máximo, logo a sentença criou um comando normativo (violando até o princípio da Separação dos Poderes), desviando-se a cognição lógica que fundamenta a interpretação jurídica.

Muito embora se considerasse a aplicação do processo sistemático, ao comparar o dispositivo com outros comandos correlatos para identificar seu sentido, a tese levantada não se sustenta ante a análise integrada da legislação educacional brasileira.

A própria Constituição Federal (Brasil, 1988) robustece a necessidade de ações afirmativas que combatam desigualdades estruturais. Dessa forma, o entendimento de que haveria um limite rígido para a reserva de vagas desconsidera o espírito da lei e sua conexão com o arcabouço jurídico mais amplo, violando a harmonia interpretativa que o método sistemático exige.

Ainda, a interpretação constitucional mais adequada aos objetivos pretendidos pela Lei nº 12.711 (Brasil, 2012) encontra na exegese negra o norte conceitual de

um constitucionalismo moderno, na visão do direito antidiscriminatório proposto por Moreira (2020), que busque alcançar uma cidadania racial, a qual é “um parâmetro substantivo de controle de constitucionalidade” (Moreira, 2019, p. 270).

Quanto ao processo histórico, é evidente que a Lei nº 12.711 (Brasil, 2012) se insere em um movimento mais amplo de combate às desigualdades educacionais e raciais no Brasil. O percentual estabelecido para alunos da rede pública tem como fundamento a correção de distorções históricas de limite de acesso de estudantes negros, indígenas e de baixa renda ao ensino superior.

Parece clara a total ausência de respaldo nessa inusitada interpretação do juízo das 2ª e 6ª Varas Federais da SJAP; ele desconsidera a lógica da norma, ignora sua relação com o ordenamento jurídico, desvirtua a intenção do legislador, afasta-se da Constituição no que tange à busca por igualdade material e dignidade humana e descontextualiza o histórico da política de cotas. Trata-se de uma acepção reducionista e liberal-formalista, que gera grave precedente para o alcance de um cenário social mínimo no qual se garanta a equidade racial e social no ensino superior. Afastou-se da busca pela discriminação positiva e pela materialização da política afirmativa para ingresso no ensino superior de pessoas negras.

Cappelletti (1993) adverte que a postura pró-ativa do Judiciário pode gerar um desequilíbrio institucional, pois juízes e juízas não possuem a mesma legitimação democrática e técnica como os legisladores e o administrador público, sobretudo quanto à implementação de uma ação governamental. Muito pelo contrário, a população em geral espera da magistratura uma atuação imparcial e independente, balizada pela Constituição. Ao invalidar a decisão do Conselho Superior de uma universidade pública e substituir por um critério interpretativo próprio, denota-se uma expansão do Poder Judicial de tal forma que decisões individuais de juízes passam a definir diretrizes estruturais para toda a sociedade, sem o devido debate democrático.

Embora a função jurisdicional tenha um papel essencial na garantia de direitos e no controle da legalidade dos atos administrativos, há um ponto em que essa atuação ultrapassa a simples interpretação da norma e passa a dizer como a universidade deve formular suas ações educacionais. Nesse sentido, uma postura ativa de um juiz pode resultar em uma usurpação da função administrativa, porque a própria governabilidade da Administração Pública passa a depender de decisões fragmentadas e imprevisíveis.

3. INSTABILIDADE DECISÓRIA, LOTERIA PROCESSUAL E FRAGMENTAÇÃO JURISDICIONAL

Houve também candidatos que ingressaram com mandados de segurança individuais pleiteando a manutenção da reserva de 75% das vagas para egressos do ensino público, conforme previsto na Resolução nº 21, de 2022. Contudo,

a análise dessas demandas ficou marcada por uma grave vicissitude deliberativa, porque, como já mencionado, um único julgador estava responsável simultaneamente pelas 2ª e 6ª Varas Federais da Seção Judiciária do Amapá, enquanto a 1ª Vara Federal era conduzida por outro.

Esse cenário tornou a definição do direito de cada candidato praticamente uma loteria processual, se o pedido para manter os 75% de reserva fosse distribuído para a 2ª ou à 6ª Varas, era indeferido; se caísse na 1ª Vara Federal, era deferido. Essa discrepância evidenciou a falta de uniformidade nos precedentes locais, criando uma considerável mutabilidade e comprometendo o princípio da isonomia, haja vista que candidatos em situações idênticas obtiveram deliberações completamente divergentes apenas em razão da distribuição.

O magistrado da 1ª Vara Federal, ao contrário da postura mais ativista adotada nas demais varas, demonstrou uma abordagem mais coerente e prudente ao determinar, *ad cautelam*, a reserva das vagas dos impetrantes que buscavam manter o percentual de 75% (a exemplo: Processos nº 1008262-26.2024.4.01.3100, 1009927-77.2024.4.01.3100 e 1008001-61.2024.4.01.3100).

Entretanto, com a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) no Incidente de Suspensão de Liminar e Sentença (SLS nº 1008409-40.2024.4.01.0000), todas as ações pleiteando a manutenção dos 75% ficaram prejudicadas, pois a suspensão garantiu a validade da resolução da universidade até o trânsito em julgado da ação principal.

Em razão dessa nova conjuntura, a 1ª Vara Federal passou a julgar extintas as ações sem resolver o mérito, considerando que o direito dos impetrantes já havia sido garantido pela decisão do órgão colegiado. A loteria se tornou tão evidente a ponto de alguns candidatos passarem a ajuizar múltiplas ações idênticas com o claro objetivo de escolher o juízo mais conveniente para obter uma decisão favorável.

Essa prática caracteriza uma tentativa de fraudar o princípio do juiz natural, no qual se assegura a distribuição aleatória do processo a ser julgado por um juiz imparcial, sem interferência das partes na designação. Em vários processos foi aplicada multa aos impetrantes por litigância de má-fé, graças à tentativa de manipulação processual. Nos Autos dos Processos 1008456-26.2024.4.01.3100, 1007782-48.2024.4.01.3100 e 1007983-40.2024.4.01.3100, por exemplo, ficou demonstrado que os demandantes ajuizaram demandas idênticas em diferentes varas, aguardando a distribuição para verificar qual juiz proferiria uma decisão mais favorável aos seus interesses.

O comportamento não só sobrecarregou desnecessariamente o Judiciário como também comprometeu a integridade do processo, violando princípios fundamentais como boa-fé, lealdade e isonomia. O artigo 80 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015) tipifica a litigância de má-fé quando a parte deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso (inciso I) ou alterar

a verdade dos fatos (inciso II). Além disso, o inciso V considera litigante de má-fé aquele que procede de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo, aplicando-se diretamente à conduta dos impetrantes ao repetirem ações idênticas.

A 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amapá, analisando os Mandados de Segurança que pleiteavam a redistribuição das vagas para o percentual de 50/50, indeferiu corretamente os pedidos (a exemplo: Processo nº 1001488-77.2024.4.01.3100). Apresentaram-se, nas decisões, argumentos sólidos e bem fundamentados, corroborando a tese da legalidade da reserva de 75% das vagas para egressos da rede pública.

O juiz destacou que a Lei nº 12.711 (Brasil, 2012) estabelece um percentual mínimo de 50% para essa reserva, e não máximo, permitindo às universidades, no exercício de sua autonomia administrativa, a ampliação desde que respeitada a proporcionalidade étnico-racial da unidade federativa. Ressaltou-se que as ações afirmativas têm o objetivo de concretizar a igualdade material, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 186 (Brasil, 2012), no qual se declarou a constitucionalidade das políticas de cotas raciais e sociais.

O juiz também fez referência ao princípio da proporcionalidade, afirmando que a ampliação da reserva de vagas para 75% não configura violação de direitos, mas sim um meio legítimo de promover a inclusão de grupos historicamente marginalizados, sobretudo considerando a realidade demográfica do Amapá, onde a população autodeclarada parda, preta e indígena supera 78%.

Outro aspecto relevante foi a observância estrita ao princípio da legalidade. Reconheceu-se que a Resolução nº 21 (Unifap, 2022) não extrapolou os limites legais. Ela foi editada com base na legislação federal e em critérios objetivos extraídos do Censo do IBGE. Destacou-se ainda a conformidade da Resolução com o artigo 3º da Lei de Cotas, observando a proporção da população negra, indígena e quilombola da unidade federativa.

A comunidade acadêmica, ante as incertezas e das sucessivas alterações nas listas de aprovados, naturalmente expressou descontentamento, mas nem sempre teve acesso às informações jurídicas e institucionais que explicassem a impossibilidade de aplicar soluções aparentemente simples. O caos administrativo, apesar de compreensível, foi amplificado pela falta de previsibilidade sobre o desfecho do processo.

Atribuir negligência e desorganização exclusivamente à administração universitária desconsidera que a cada nova decisão judicial a instituição tinha a obrigação legal de modificar a classificação dos candidatos, refazer cálculos e publicar novas listas, sempre sujeita a novos reveses processuais.

Conquanto seja difícil apontar um único responsável por essa crise, é inegável que o episódio deve servir como ponto de reflexão sobre os limites da judicializa-

ção das políticas públicas educacionais e a interpretação adotada quanto às políticas públicas afirmativas e ao cumprimento de princípios constitucionais, como a igualdade e a dignidade humana.

4. PANORAMA QUANTITATIVO DA JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO SELETIVO PARA INGRESSO NA GRADUAÇÃO NA UNIFAP EM 2024

Grande parte das ações judiciais questionando o Processo Seletivo para Ingresso na Graduação em 2024 da Unifap está relacionada à distribuição de vagas, pleiteando-se a manutenção do percentual de 75% para egressos da rede pública ou a redistribuição para 50/50 entre ampla concorrência e cotistas:

Resumo da Situação Jurídica				
Tipo de Ação	Mandado de Segurança	Ação de Procedimento Comum	Total de Ações	Percentual (%)
Pleiteando 50% das vagas	19	12	31	72,1%
Pleiteando 75% das vagas	12	Não houve	12	27,9%
Total de Ações do PS 2024	31	12	43	100%

Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Do total de 43 ações ajuizadas, 72,1% buscaram modificar a distribuição das vagas para um modelo igualitário de 50/50 entre ampla concorrência e cotistas, apenas 27,9% pleitearam a manutenção do percentual originalmente estabelecido pela Resolução nº 21, de 2022. Outro dado relevante da pesquisa diz respeito à forma processual escolhida para essas demandas. Verifica-se que uma parcela expressiva dos candidatos optou pelo Mandado de Segurança como via processual, totalizando 31 ações dessa natureza.

Em um primeiro momento, as demandas foram ajuizadas sob a via mandamental; contudo, após alguns meses, começaram a surgir ações de Procedimento Comum. Essa transição tem um significado processual importante, a referida ação constitucional é caracterizada pela urgência e pelo requisito do direito líquido e certo, sendo utilizada quando se busca uma decisão mais rápida.

Nos termos do art. 23 da Lei nº 12.016 (Brasil, 2009), seu prazo de impetração é de 120 dias a partir da ciência do ato impugnado, logo os primeiros questionamentos ao PS 2024 foram massivamente concentrados nessa via. No entanto, conforme o prazo expirava, aqueles que ainda pretendiam questionar a reserva de vagas recorreram ao procedimento comum ordinário, cujo prazo prescricional é de 5 anos, com um trâmite mais demorado e exige maior produção probatória. Outrossim, a distribuição das ações entre as varas federais demonstra a ausência de padronização no tratamento das demandas:

Órgão Julgador	Mandados de Segurança (50%)	Procedimento Comum (50%)	Total (50%)	Percentual Total (50%)	Mandados de Segurança (75%)	Procedimentos Comuns (75%)	Total (75%)	Percentual Total (75%)
1ª Vara Federal	1	1	2	6,50%	7	0	7	58,30%
2ª Vara Federal	7	3	10	32,30%	0	0	0	0%
6ª Vara Federal	11	8	19	61,30%	5	0	5	41,70%
Total	19	12	31	100%	12	0	12	100%

Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

A 6ª Vara Federal concentrou 61,3% dos litígios, nos quais se pleiteava a redistribuição das vagas para 50/50. Além disso, esse Juízo também recebeu 41,7% dos que buscavam manter os 75%. A 2ª Vara Federal, por sua vez, recebeu exclusivamente pedidos questionando a reserva de 75%, sem registrar nenhuma demanda buscando sua manutenção, com a concentração de 32,3% das ações contra o percentual da Resolução.

A 1ª Vara Federal, que aglutinou 58,3% dos pleitos que buscavam manter o percentual de 75%, também recebeu apenas duas causas questionando o percentual de 75%, representando apenas 6,5% do total. De posse dessas informações, fica evidente a influência de cada padrão decisório na condução dos litígios, com resultados distintos para candidatos em situações semelhantes.

Ainda, mesmo com a decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) deferindo a Suspensão de Liminar e Sentença (SLS), vários processos não foram abarcados pela medida. Alguns exemplos de ações não abrangidas pela SLS incluem os processos nºs 1007415-24.2024.4.01.3100, 1007432-60.2024.4.01.3100, 1009761-45.2024.4.01.3100, 1007382-34.2024.4.01.3100, 1007342-52.2024.4.01.3100 e 1007113-92.2024.4.01.3100.

Na prática, a Unifap ainda possui alunos matriculados sob o percentual 50/50, pois algumas decisões que determinavam essa redistribuição continuam válidas e

em execução. Dessa forma, existem candidatos matriculados tanto sob o critério de 75% quanto sob o critério de 50%.

5. A URGÊNCIA DE UMA HERMENÊUTICA NEGRA, EMANCIPATÓRIA E ANTIDISCRIMINATÓRIA

A interpretação jurídica tradicional, moldada no paradigma da modernidade ocidental, tem operado historicamente como um instrumento de regulação social a serviço da manutenção da ordem, em detrimento de sua potencialidade emancipatória. Como aponta Santos (2002), a centralidade da racionalidade jurídico-formal, forjada nos marcos do liberalismo e do positivismo normativista, resultou na redução da experiência jurídica a um conjunto estreito de categorias, regras e técnicas interpretativas que invisibilizam as pluralidades sociais e os saberes exo-gâmicos.

Nesse contexto, o direito moderno converteu-se em um dos principais fatores de dissolução da tensão entre regulação e emancipação social. Para Santos (2002), o chamado “cânone jurídico modernista”, reproduzido pelas disciplinas jurídicas tradicionais como a jurisprudência, a filosofia do direito e a sociologia jurídica, construiu-se como um sistema fechado de inteligibilidade, fundado em uma concepção restrita de realismo e de legalidade.

Uma racionalidade que desacredita, silencia ou simplesmente elimina experiências jurídicas não estatais, informais ou comunitárias. O que não se conforma às formas jurídicas reconhecidas pelo Estado é tratado como inexistente, irrelevante ou ameaçador. Esse estreitamento do horizonte jurídico reforça a ideia de que só há direito onde há norma estatal válida, reduzindo o campo da justiça às fronteiras da legalidade formal.

No entanto, o autor propõe, o que denomina de sociologia das emergências, um esforço político para recuperar experiências jurídicas marginalizadas e ampliar o campo do possível. Sua crítica ao direito moderno não visa destruí-lo, mas “dispensá-lo”, no sentido de libertá-lo das concepções dominantes da realidade e abrir caminho para novas leituras da prática jurídica.

Ele convoca os operadores do Direito a reconhecerem que há legalidades não só “oficiais”, como também insurgentes, subterrâneas e cosmopolitas, compostas por práticas, normas e sentidos produzidos por grupos subalternos em contextos de luta. Em nome da “segurança jurídica” e da “igualdade perante a lei”, reafirma-se uma leitura despolitizada e desracializada do Direito, que ignora as marcas do colonialismo, da escravidão e da persistente hierarquização racial da sociedade brasileira.

A crítica trazida torna visível que esse modelo interpretativo é epistemicamente limitado e politicamente comprometido com a reprodução da ordem social dominante. O direito modernista recusa-se a imaginar o que pode ser. O uso

contra-hegemônico do Direito por movimentos sociais não é convencional, ele frequentemente se expressa por meio de práticas ilegais, alegais ou alternativas, que constroem, na prática, outras concepções de legalidade. Essa constelação plural desafia os intérpretes a abandonar o conforto da neutralidade e a assumir uma escuta ativa e situada das demandas sociais (Santos, 2002).

Sob a perspectiva de uma hermenêutica negra proposta por Moreira (2017) pode-se dizer que há duas grandes posturas em disputa: de um lado, uma visão universalista e individualista, que tende a interpretar o Direito como um sistema neutro e objetivo, rejeitando qualquer leitura que reconheça desigualdades estruturais na sociedade e, consequentemente, a necessidade de ações afirmativas para a promoção da equidade racial e social.

Essa abordagem minimiza os impactos históricos da exclusão e trata a igualdade formal como um princípio absoluto, ignorando que a mera isonomia jurídica nem sempre se traduz em igualdade material. De outro lado, há uma hermenêutica que compreende o Direito a partir da perspectiva dos grupos subalternizados, reconhecendo que ele pode ser um instrumento de manutenção da exclusão, mas também pode ser utilizado como mecanismo de transformação social.

Nessa exegese, os instrumentos legais sobre igualdade e ações afirmativas não se limitam a uma análise abstrata e descontextualizada, mas sim a uma leitura que leva em consideração os efeitos práticos das decisões judiciais na vida da população historicamente marginalizada.

A dicotomia se manifesta na divergência entre magistrados quanto à aplicação do percentual considerado adequado. Quando se estabelece a divisão 50/50 sem considerar o impacto dessa medida na inclusão de novos alunos pretos, pardos, indígenas e quilombolas no ensino superior, alinha-se com a interpretação tradicional, positivo-universalista do Direito.

Nessa situação, não há uma mera discussão técnico-jurídica, observa-se algo mais profundo, a adoção de uma perspectiva individualista, em que se desconsideram as barreiras estruturais enfrentadas pelos grupos beneficiados por essa política. Como bem elucida Moreira (2017), o processo interpretativo não é neutro, pois a posição social dos juristas influencia diretamente na formulação de uma decisão. Assim, enquanto visão tradicional insiste na ideia de um Direito supostamente objetivo e imparcial, a perspectiva antidiscriminatória revela como as decisões judiciais podem, intencionalmente ou não, reproduzir e perpetuar desigualdades históricas.

As consequências dessa disputa para a Universidade Federal do Amapá se concretizaram ante o ambiente de instabilidade institucional e na ameaça à ampliação do acesso de grupos historicamente excluídos ao ensino superior. A apreciação ortodoxa pode refletir os rearranjos histórico-sociais de grupos dominantes, em que se tenta, de forma inconsciente, confluir com seus próprios projetos de perpetuação da subserviência de um grupo dominado. Nesse sentido:

A utilização estratégica do formalismo jurídico tem sido interpretada por muitas pessoas como exemplo de como projetos de dominação adquirem novas formas em novos contextos sociais e históricos. A luta eficaz contra meios de discriminação precisa levar em consideração o caráter dinâmico dos sistemas de dominação, uma das razões pelas quais o uso do formalismo jurídico e a pressuposição da inexistência da relevância social de práticas discriminatórias pervasivas são fatos que encobrem a realidade social (Moreira, 2020, p. 113-114).

Percebe-se também uma manifestação do poder simbólico, no qual a percepção coletiva é moldada de forma a favorecer os interesses da classe dominante (Bourdieu, 2001). O Direito, dentro dessa estrutura, não se apresenta como um ente neutro, e sim como um elemento fundamental na manutenção das relações de poder já estabelecidas, operando sob a aparência de “justiça”, “isonomia” e “interesse público”. Todavia, a suposta imparcialidade frequentemente esconde um mecanismo de reprodução das desigualdades sociais.

Para Bourdieu (2001), o discurso jurídico se sustenta em dois efeitos linguísticos principais: neutralização e universalização. A neutralização busca conferir um tom de imparcialidade ao enunciado, utilizando-se construções impessoais, eliminando qualquer indicação explícita de subjetividade.

Já a universalização opera na tentativa de construir um sujeito genérico e atemporal, atribuindo valores que se pretendem transcendentais e aplicáveis a qualquer contexto, independentemente das circunstâncias concretas. O discurso hegemônico sobre isonomia jurídico-racial no Brasil, fortemente influenciado pelo mito da democracia racial, tem limitado a forma como juízes e tribunais compreendem a necessidade de ações afirmativas.

Nesse contexto, a metodologia do *storytelling*, como proposto por Moreira (2020), se apresenta como uma alternativa epistemológica interessante para a compreensão do princípio da isonomia, pois permite a interpretação a partir da experiência cotidiana daqueles que vivem a exclusão social e racial de forma sistemática.

A visão euroamericana do Direito, cujos principais eixos axiais são liberais, tem falhado na concretização dos ideais emancipatórios do constitucionalismo pós-moderno. Incorporar o *storytelling* como ferramenta interpretativa permitiria que a análise jurídica do caso fosse construída a partir da ótica dos grupos marginalizados. Portanto, a luta por uma interpretação inclusiva não pode ser reduzida a uma visão teórica da exclusão, mas deve considerar as histórias e as vivências daqueles que enfrentam diariamente os efeitos da desigualdade racial e social (Moreira, 2020).

Assim, pensar o Direito como um subalterno, como propõe o autor, vai além de apenas reconhecer a existência da desigualdade, trata-se de uma difícil

missão de transmutar a forma como o Direito é interpretado, de modo a considerar as percepções dos silenciados dentro do sistema jurídico.

Isso implica repensar as decisões judiciais sob a ótica da realidade social dos grupos minoritários, reconhecendo que a igualdade formal, quando dissociada da igualdade material, vira um instrumento de manutenção das hierarquias sociais, em vez de um meio de superação delas.

Como alerta Munanga (2004), a permanência do mito da democracia racial no imaginário jurídico brasileiro ainda é um dos principais obstáculos à efetividade das políticas antirracistas. Essa ideologia, que silencia sobre os privilégios brancos e sobre a hierarquia racial que estrutura o espaço social, também atravessa as decisões judiciais que resistem em reconhecer a legitimidade das ações afirmativas.

Portanto, interpretar juridicamente essas disputas não pode ser um exercício descolado da história do país, tampouco da dor coletiva que o racismo produz. Exige-se um Direito que se comprometa com a reparação e com a redistribuição de poder. Em outra perspectiva, quando se confronta o discurso jurídico da “desproporcionalidade” aplicado às ações afirmativas ante a ideia meritocrática que historicamente justificou a exclusão de corpos racializados das universidades, as cotas raciais desafiam os critérios de seleção e os próprios fundamentos simbólicos da universidade pública.

Elas denunciam a seletividade racial da meritocracia brasileira e inserem no debate educacional uma crítica ao racismo estrutural, tornando visível aquilo que por muito tempo foi naturalizado: a sub-representação sistemática da população negra e indígena no ensino superior (Munanga, 2004).

CONCLUSÃO

As ações judiciais que questionaram a Resolução nº 21, de 2022, demonstraram a resistência de parte do Judiciário em reconhecer que a igualdade não é consolidada na letra fria da lei, e sim na forma como ela se aplica às realidades desiguais. Durante séculos, o Direito brasileiro importou uma visão euroamericana, excessivamente formalista e abstrata, que reduz a interpretação jurídica a um exercício tecnocrático, desvinculado das experiências concretas dos grupos subalternizados.

Esse modelo se esconde na segurança do texto escrito, ignorando as exclusões que ele mesmo perpetua. Essa lógica formalista se materializou na decisão de redistribuir as vagas de forma “igualitária”, sem considerar o histórico de exclusão que justificava a política afirmativa. Contudo, e se interpretarmos o Direito de outra forma? E se, em vez de enxergá-lo como um código fechado, ortodoxo e distante da realidade social, o compreendêssemos a partir das narrativas daqueles que foram silenciados na história?

É aqui que a Hermenêutica Negra e o Direito Antidiscriminatório se apresentam como alternativas ao modelo tradicional. Em vez de uma abordagem normativista, propõe-se uma leitura enraizada nas experiências concretas da população negra, levando em conta as barreiras estruturais históricas que sempre restringiram seu acesso ao ensino superior.

Pensar o Direito a partir da perspectiva do subalterno significa questionar a suposta neutralidade e reconhecer que o próprio processo hermenêutico está inserido em uma estrutura de poder que precisa ser contestada. Se o Direito fosse lido sob este prisma, a reserva de 75% das vagas não seria vista como uma distorção da isonomia, mas como um instrumento necessário para enfrentar séculos de desigualdade e busca por reparação histórica.

O Processo Seletivo de 2025 já começa a ser questionado judicialmente quanto à bonificação regional, e é possível que novos embates sobre cotas ocorram. Se não houver uma transmutação na forma como o Direito é interpretado, a disputa permanecerá a mesma: uma leitura descontextualizada contra uma perspectiva que reconhece o papel da raça na experiência social e a relevância das ações afirmativas para garantia do direito fundamental à educação.

É um engano pensar que o que está em jogo é uma mera discussão sobre resolução universitária; debate-se o próprio papel do Direito na construção de um país menos desigual e na concretização de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. O Direito como um meio de transformação social (Moreira, 2017, p. 396). A pergunta que fica é: Seguiremos reproduzindo um modelo hermenêutico (constitucional) senhorial excludente, preso a um tecnocratismo ultrapassado, ou assumiremos um compromisso com uma interpretação crítica que efetivamente transforme a realidade racial e social brasileira e garanta a igualdade material e redução das desigualdades?

Uma das principais contribuições práticas que emergem desta pesquisa diz respeito à necessidade urgente de criação e de fortalecimento de programas de capacitação continuada do Poder Judiciário com foco na questão étnico-racial. É indispensável que magistradas e magistrados compreendam que o debate sobre ações afirmativas atravessa um campo histórico, sociológico e político profundamente marcado pela desigualdade estrutural, pelo racismo institucional e pela reprodução de privilégios sob a aparência da neutralidade.

Essa formação deve partir do reconhecimento de que o Sistema de Justiça brasileiro opera, muitas vezes, como extensão do “mito da democracia racial”, ideologia que se consolidou como uma engenharia simbólica eficiente para negar a existência do racismo, despolitizar o debate racial e impedir avanços concretos na direção de uma justiça redistributiva (Munanga, 2004).

A atuação judicial, quando desprovida de uma leitura crítica dessa ideologia, tende a reforçar o epistemicídio jurídico, apagando as experiências das populações negras, indígenas e periféricas em nome de uma suposta isonomia abstrata. Por

isso, propõe-se que essa capacitação inclua o estudo de referenciais teóricos crítico, como a Hermenêutica Negra, o Direito Antidiscriminatório, os estudos sobre branquitude e privilégio racial e os fundamentos sociológicos da desigualdade racial no Brasil para que juízes e juízas tenham ferramentas conceituais e sensibilidade política suficientes para interpretar os casos que envolvem políticas afirmativas à luz da realidade brasileira.

Nesse sentido, é recomendável que essa capacitação do Poder Judiciário seja desenvolvida em cooperação com as universidades públicas, especialmente as universidades federais, que historicamente têm se consolidado como espaços privilegiados de produção crítica do saber sobre relações raciais no Brasil.

Tais instituições abrigam núcleos de estudos afro-brasileiros, programas de pós-graduação, grupos de pesquisa interdisciplinares e pesquisadores comprometidos com a denúncia do racismo estrutural e a promoção da justiça racial. Estabelecer acordos de cooperação técnica entre o Judiciário e essas universidades permitiria a construção de cursos de formação, oficinas, seminários e materiais didáticos voltados ao letramento racial e ao fortalecimento de uma consciência hermenêutica antidiscriminatória.

A proposta aqui defendida não é tão somente jurídica, ela é pedagógica e transformadora. Capacitar o Judiciário em perspectiva étnico-racial é condição elementar para que os agentes da justiça possam romper com o tecnocratismo que legitima o racismo institucional e, finalmente, operar o Direito como instrumento de reparação, equidade e emancipação social. É preciso reeducar o olhar jurídico para que se possa ver (e julgar) a realidade brasileira sem o filtro confortável da negação.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(Syn)Thesis**, v.5. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil (2015)**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-27,

17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. 1ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1008262-26.2024.4.01.3100**. 30 abr. 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025

BRASIL. 1ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1009927-77.2024.4.01.3100**. 25 maio 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025

BRASIL. 1ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1008001-61.2024.4.01.3100**. 28 abr. 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025

BRASIL. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Ação Civil Pública nº 1007640-78.2023.4.01.3100**. 17 abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Cumprimento Provisório de Sentença de Ações Coletivas nº 1024024-82.2024.4.01.3100**. 16 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025

BRASIL. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Cumprimento Provisório de Sentença nº 1013748-89.2024.4.01.3100**. 18 de julho de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025

BRASIL. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Cumprimento Provisório de Sentença nº 1014197-47.2024.4.01.3100**. 18 de julho de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025

BRASIL. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1001489-62.2024.4.01.3100**. 04 de abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1002638-93.2024.4.01.3100**. 03 maio 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Ação de Procedimento Comum nº 1007433-45.2024.4.01.3100**. 13 maio 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Cumprimento de Sentença nº 1008456-26.2024.4.01.3100**. 23 de maio 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Cumprimento de Sentença nº 1007983-40.2024.4.01.3100**. 26 de abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1001493-02.2024.4.01.3100**. 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007909-83.2024.4.01.3100**. 26 abril 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1006983-05.2024.4.01.3100**. 15 abril 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007382-34.2024.4.01.3100**. 19 abril 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007782-48.2024.4.01.3100**. 25 de abril 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. **Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 ago. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12016.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. **Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 1ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1001488-77.2024.4.01.3100**. 26 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 de março de 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Procedimento Comum Cível nº 1007432-60.2024.4.01.3100**. 19 abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 2ª Vara Federal Cível da SJAP. **Procedimento Comum Cível nº 1009761-45.2024.4.01.3100**. 22 de maio de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007415-24.2024.4.01.3100**. 19 de abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007382-34.2024.4.01.3100**. 19 de abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007342-52.2024.4.01.3100**. 19 de abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Poder Judiciário. 6ª Vara Federal Cível da SJAP. **Mandado de Segurança nº 1007113-92.2024.4.01.3100**. 16 de abril de 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança 29.374**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 07 de outubro de 2014. Publicado no Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 out. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 2 de março 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento sobre

a constitucionalidade das cotas raciais no ensino superior. Brasília, DF, 26 de abril de 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rcl nº 29971 AgR**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur390879/false>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 66.960**. 2 de abril de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 266**. Diário da Justiça, Brasília. 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sumula266>. Acesso em: 2 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo Judicial Eletrônico – PJe**. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/pje/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Suspensão de Liminar e Sentença nº 1008409-40.2024.4.01.0000**. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Conflito de Competência Número 1018404-14.2023.4.01.0000**, Relatora Desembargadora Federal Rosana Noya Alves Weibel Kaufmann. 2024. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BULOS, Uadi L. **Curso de Direito Constitucional** - 17ª Edição 2025. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788553621217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621217/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CAMILLOTO, Bruno; DE OLIVEIRA, Rita Cristina. Comissões de heteroidentificação racial: os desafios políticos e jurídicos de implementação da política de ações afirmativas nas universidades públicas brasileiras. **REPECULT- Revista Ensaios e Pesquisas em Educação e Cultura**, (<http://doi.org/10.29327/211303>), v. 5, n. 9, p. 86-100, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrj.br/index.php/repecult/article/view/528>. Acesso em: 11 nov. 2024.

CAPPELLETI, Mauro. **Juizes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre, S.A. Fabris, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. "Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX". In: SABATO, Hilda (Org.). **Ciudadanía política y formación de las nacio-**

nes: perspectivas históricas de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

DA MATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro.** 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

ELISIO, Régis Rodrigues. **Comissões de Heteroidentificação: discursos, práticas e perspectivas das cotas raciais no Brasil.** 2021. 96 f. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.5534>. Acesso em: 19 maio 2025.

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T. and VENTURINI, A.C. Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, 190 p. **Sociedade e política collection.** ISBN: 978-65-990364-7-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2025.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad.** Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Heder, 2006.

MAGGIE, Yvonne; FRY, Peter. A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. **Estudos avançados**, v. 18, p. 67-80, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/HvLCqfzVdn4X6PqRF5bqsmD/?lang=pt>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MOREIRA, Adilson José. PENSANDO COMO UM NEGRO: ENSAIO DE HERMENÊUTICA JURÍDICA. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 18, n. 7, p. 393–420, 2017. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2017.v18i7.3182. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3182>. Acesso em: 13 mar. 2025.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

NEVES, Rômulo Figueira. Entrevista com Marcelo Neves: a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. **Plural**, v. 11, p. 121-134, 2004.

MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. **Programa de educação sobre o negro na sociedade brasileira.** Tradução . Niterói: EDUFF, 2004. Disponível em: <https://biblio.fflch.>

usp.br/Munanga_K_UmaAbordagemConceitualDasNocoesDeRacaRacismolden-
tidadeEEtnia.pdf. Acesso em: 11 jun. 2025.

REZENDE, Antônio (Org.). **Curso de Filosofia: para professores e alunos dos
cursos de segundo grau e de graduação**. Rio de Janeiro: Zahar. 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? **Revista crí-
tica de ciências sociais**, n. 65, p. 3-76, 2003.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ. Resolução nº. 21/2022 - **Políticas de
Ações Afirmativas da Unifap**. Amapá. 2022. Disponível em [https://www2.unifap.
br/direitoshumanos/files/2023/03/Resolucao_.pdf](https://www2.unifap.br/direitoshumanos/files/2023/03/Resolucao_.pdf). Acesso em: 19 abr. 2024.

Recebido em: 30/06/2025
Aprovado em: 30/07/2025

**ENCARCERAMENTO FEMININO: UMA ANÁLISE À LUZ
DA CONSTITUIÇÃO, DA LEP E DO HC 143.641/SP**

**FEMALE IMPRISONMENT: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE CONSTITUTION,
THE LEP AND HC 143.641/SP**

Taynara Goessel

Graduada em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau. Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Brasil. e-mail: e-mail: taynara@yahoo.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1045-42242>

Lorena Victória de Freitas Pereira

Estudante de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: lvpfreitas@gmail.com. <https://orcid.org/0009-0004-6719-7888>.

Marcos Vinícius Viana da Silva

Doutor em Ciências Jurídicas, pela Univali (Brasil), e em Direito, pela Universidade de Alicante (Espanha). Professor do Mestrado Profissional em Direito das Migrações Transnacionais da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: mvs.viana@univali.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9026-9553>

RESUMO

O presente trabalho aborda o encarceramento feminino no Brasil sob uma perspectiva de gênero, com enfoque na análise crítica da situação das mulheres presas à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Execução Penal (LEP), dos tratados internacionais de direitos humanos e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a decisão proferida no Habeas Corpus 143.641/SP. O estudo, de natureza qualitativa, exploratória e bibliográfica, tem como objetivo geral analisar os desafios e as perspectivas para a garantia dos direitos das mulheres em privação de liberdade, considerando suas especificidades e vulnerabilidades. A pesquisa destaca a insuficiência estrutural e normativa do sistema prisional brasileiro em atender às necessidades femininas, principalmente no que se refere à maternidade, à saúde, à convivência familiar e à dignidade da pessoa humana. A decisão do STF no HC 143.641/SP é apresentada como um marco no reconhecimento

da proteção à maternidade e à infância no cárcere, alinhando-se ao pensamento filosófico de Hegel sobre a centralidade da família e do bem-estar social. O trabalho também discute os limites dessa decisão, por não alcançar as mulheres condenadas em regime fechado ou semiaberto, e propõe a ampliação das penas alternativas e políticas públicas voltadas à reinserção social das mulheres presas. Conclui-se pela necessidade de reestruturação do sistema penal brasileiro, com enfoque em justiça social, igualdade de gênero e efetivação dos direitos fundamentais.

Palavras-Chave: Encarceramento Feminino. Direitos Humanos. *Habeas Corpus* 143.641/SP.

ABSTRACT

This study addresses female incarceration in Brazil from a gender perspective, focusing on a critical analysis of the situation of imprisoned women in light of the 1988 Federal Constitution, the Law on Penal Execution (LEP), international human rights treaties, and the jurisprudence of the Federal Supreme Court, particularly the decision issued in *Habeas Corpus* 143.641/SP. The research is qualitative, exploratory, and bibliographic in nature, with the general objective of analyzing the challenges and prospects for ensuring the rights of women deprived of liberty, considering their specificities and vulnerabilities. The study highlights the structural and normative shortcomings of the Brazilian prison system in meeting the needs of women, especially regarding motherhood, health, family life, and human dignity. The STF's decision in HC 143.641/SP is presented as a landmark in recognizing the protection of motherhood and childhood in prison, aligning with Hegel's philosophical perspective on the centrality of the family and social well-being. The paper also discusses the limitations of the ruling, as it does not extend to convicted women in closed or semi-open regimes, and proposes the expansion of alternative penalties and public policies aimed at the social reintegration of incarcerated women. The study concludes with a call for the restructuring of the Brazilian penal system, focusing on social justice, gender equality, and the realization of fundamental rights.

Keywords: Female Incarceration. Human Rights. *Habeas Corpus* 143.641/SP.

INTRODUÇÃO

O encarceramento feminino tem crescido significativamente em todo o mundo, o que levanta questões sobre as condições e os desafios específicos enfren-

tados pelas mulheres no sistema prisional. No Brasil, a situação não é diferente, com um aumento expressivo da população carcerária feminina nos últimos anos. Diante dessa realidade, torna-se crucial analisar o encarceramento feminino sob uma perspectiva de gênero, considerando as necessidades e as vulnerabilidades específicas das mulheres em privação de liberdade.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execução Penal (LEP) garantem direitos fundamentais às mulheres presas, como o direito de terem os filhos durante o período de amamentação e a proibição de penas cruéis. No entanto, a realidade do sistema prisional brasileiro ainda apresenta diversos desafios, como a falta de estrutura adequada para atender às necessidades específicas das mulheres, a superlotação e a dificuldade de acesso à saúde e à educação.

Além disso, o encarceramento feminino muitas vezes acarreta a ruptura dos laços familiares, especialmente quando se trata de mães, o que impacta diretamente na vida das crianças. Nesse sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* 143.641/SP que concedeu prisão domiciliar a mulheres presas preventivamente que sejam gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos, representa um importante marco na proteção da maternidade e da infância no cárcere.

Hegel, em sua obra "Princípios da Filosofia do Direito" (1997), destaca a importância da família como instituição fundamental para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Segundo ele, a família é a base da sociedade e do Estado, e o seu bem-estar é essencial para o bem-estar de todos. A decisão do STF, ao priorizar a proteção da maternidade e da infância no cárcere, encontra ressonância no pensamento de Hegel, contribuindo para a preservação da família e para o desenvolvimento da criança.

A presente pesquisa caracteriza-se como uma investigação qualitativa, de natureza exploratória e bibliográfica, tendo como foco a análise crítica do encarceramento feminino no Brasil à luz da legislação nacional, dos tratados internacionais de direitos humanos e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no *Habeas Corpus* 143.641/SP.

A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir a compreensão aprofundada das questões subjetivas, sociais e jurídicas que envolvem a privação de liberdade de mulheres, especialmente no que tange às dimensões de gênero, maternidade e vulnerabilidade. De acordo com Minayo (1994), a pesquisa qualitativa busca interpretar os fenômenos em seus contextos específicos, valorizando os significados e as relações simbólicas.

A técnica utilizada foi a pesquisa bibliográfica e documental, com análise de obras doutrinárias, legislação nacional (como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Execução Penal e o Código de Processo Penal), tratados internacionais de direitos humanos (como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Regras de Bangkok), bem como decisões judiciais, especialmente o HC 143.641/SP.

O objetivo central da pesquisa é analisar o encarceramento feminino no Brasil, abordando os desafios e as perspectivas para a garantia dos direitos das mulheres em privação de liberdade, à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Execução Penal e da decisão do STF no HC 143.641/SP, de modo a contribuir para a construção de um sistema prisional mais justo, humano e inclusivo.

I. A PRISÃO COMO MODALIDADE DE PENA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA E A ATUAL RELEVÂNCIA DO ENCARCERAMENTO FEMININO

Com a evolução da sociedade ocidental e dos modelos de Estado, o tratamento do evento da criminalidade também passa por diversas transformações, afastando-se do regime de suplícios e de castigos cruéis para chegar a um modelo em que a punição é sinônima de aprisionamento.

Ao avaliar exaustivamente o fenômeno da punição e o surgimento das prisões, Michel Foucault (1994, p. 20) esclarece que “a pena não mais se centralizava no suplício como técnica de sofrimento; tomou como objeto a perda de um bem ou de um direito”.

A diminuição do rigorismo das penas foi interpretada por muitos como um fenômeno quantitativo, ou seja, “menos crueldade, menos sofrimento, mais suavidade, mais respeito e humanidade” (Foucault, 1994, p. 20). Para Foucault, as alterações do processo de punição ao longo dos séculos não devem ser observadas sob a ótica exclusiva da redução da severidade penal, mas sim pela mudança de objeto da pena.

Entende-se que houve uma alteração do alvo do sistema penal, que migra do corpo, que era atingido pelas penas capitais e pelos castigos imoderados, para a alma, consubstanciando-se na restrição das vontades, dos desejos, dos sentimentos, da autonomia. Nas palavras de Foucault (1994, p. 22), “a expiação que tripudia sobre o corpo deve suceder em castigo que atue, profundamente, sobre o coração, o intelecto, a vontade, as disposições”.

A prisão é, portanto, o meio que sucede os suplícios corporais. Foucault, no entanto, lembra que “a forma geral de uma aparelhagem para tornar os indivíduos dóceis e úteis, por meio de um trabalho preciso sobre seu corpo, criou a instituição prisão, antes que a lei a definisse como a pena por excelência” (Foucault, 1994, p. 207).

Quanto à evolução do sistema punitivo e a adesão da prisão como meio de punir delitos, Menegat ressalta que

O problema político do direito de punir, retomado pelo liberalismo em uma perspectiva de fundamentá-lo sobre novas bases, na segunda metade do século XVIII não tinha a intenção apenas

de mudar as formas de punição, mas também articulava as novas formas com um novo tipo de Estado, que se legitimaria mais pelo convencimento do que pelo medo e pela força (Menegat, 2010, p. 212)

Em complementaridade, nas palavras de Beccaria (2000, p. 45) a prisão “atuaria mais sobre as almas do que sobre os corpos”.

O aprisionamento foi a forma que o liberalismo clássico encontrou para preservar ao máximo o direito punitivo, legitimando a atuação do Estado na contenção das massas com métodos mais humanos e brandos do que aqueles antes adotados pelo regime absolutista (Menegat, 2010, p. 213).

Hegel (1997) argumenta que a punição não deve ser vista como uma mera vingança ou retaliação, mas como um ato de justiça que visa restaurar o equilíbrio social. Segundo ele, a pena não é apenas para o criminoso, mas também para a sociedade. A prisão, de acordo com seu pensamento, deve ser vista como uma forma de educar o criminoso e reintegrá-lo à sociedade, e não apenas como uma forma de puni-lo. Sobre a questão afirma o autor:

Mas o Estado contém em si a exigência de uma cultura e de uma inteligência mais profundas e carece da satisfação da ciência. Além disso, depressa aquele gênero de pensamentos por si mesmo cai, quando considera, I de perto, a pena não como um castigo, mas como uma oportunidade para o criminoso de se reconciliar consigo mesmo e com o conceito de liberdade que violara. [...] Assim, a pena deixa de ser uma vingança ou retaliação e passa a ser um meio para a educação do criminoso. Não se trata apenas de retribuir o mal que ele causou, mas também de promover a sua reinserção social e de restabelecer a harmonia entre ele e a comunidade (Hegel, 1997, p. 24).

A privação de liberdade, nesse sentido, serviria para que o indivíduo, apartado do convívio social, pudesse refletir sobre seus atos e retornar à sociedade com uma nova perspectiva, consciente de seus deveres e obrigações. Nas palavras de Hegel (1997), a pena deve ser vista como uma oportunidade para o criminoso se reconciliar com a lei e com a comunidade, e não como uma forma de excluí-lo ou marginalizá-lo.

Marildo Menegat (2010, p. 214) lembra que as prisões fomentaram um mito de punição justa e equitativa para qualquer tipo de delito, “mantendo, com isso, a necessária articulação com o cumprimento do Direito que todo membro de uma sociedade racional tem de ser tratado como um ser racional, ou seja, de não ser submetido a um tratamento bestializante de violência corporal”.

A crença na proporcionalidade e no equilíbrio das prisões como forma de punição esgotou-se com os primeiros sinais de autoritarismo que precederam a Segunda Guerra Mundial. A perseguição e a morte dos subversivos e os cam-

pos de concentração e de extermínio foram os meios de punição adequados aos interesses do Estado capitalista, enquanto o Direito Penal e Processual Penal legitimaram e instrumentalizaram a realização desses objetivos punitivos do Estado (Menegat, 2010, p. 219).

Fundamentados nas ideias do Estado do bem-estar social posteriores aos horrores da Segunda Guerra Mundial, estudiosos da política criminal passaram a afirmar a decadência da pena de prisão. No entanto, isso não se confirmou, mas desenvolveu-se pelo lado contrário, a prisão passou a ser “o grande instrumento de política criminal no mundo todo”, averiguando-se um endurecimento das penas e aumento desproporcional da população carcerária mundial (Abramovay, 2010, p. 9).

Vera Malaguti Batista (2010, p. 30) afirma que “o neoliberalismo fez com que os governantes desconstruíssem o Estado de bem-estar social para priorizar a administração penal dos rejeitos humanos, conduzindo o subproletariado urbano a uma sulfurosa marginalização”.

Com relação especificamente às prisões de mulheres, não se tem muita informação. Sabe-se, contudo, que desde o século XVI já existiam normativas para determinar a separação de homens e de mulheres no interior dos estabelecimentos prisionais, o que somente ocorreu no Brasil com o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, que instituiu o Código Penal (Pereira, 2010, p. 7).

Muitas instituições, para atender à normativa de separação, passaram a colocar as mulheres em espaços específicos no interior dos cárceres masculinos, não se pensando, em momento algum, na condição de mulher. Nos dias atuais, esta situação ainda perdura, porque poucos são os estabelecimentos penais construídos sob a ótica feminina.

Do mesmo modo que se observa um aumento da população carcerária mundial, ainda mais alarmantes são os índices de mulheres encarceradas. Isso faz com que venha à tona a questão de gênero e quais providências deveriam ser aplicadas no tratamento de mulheres presas.

2. LEGISLAÇÃO INTERNACIONAL RELACIONADA AO ENCARCERAMENTO E A REGULAMENTAÇÃO LEGAL DO APRISIONAMENTO FEMININO

Com a evolução do sistema punitivo e a adoção da prisão como principal instrumento de política criminal, princípios e normas inerentes à dignidade humana têm sido integrados ao sistema de gestão prisional, por meio da adesão e de ratificação de instrumentos internacionais pelos países.

Nesse ponto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é um marco na história dos direitos humanos, sendo documento internacional do qual derivam outros tratados acerca do tema. Proclamada pela Assembleia Geral das

Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece solenemente, em seu preâmbulo, a dignidade da pessoa humana como fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, estabelecendo obrigações positivas (comandos de ação) e negativas (comandos de abstenção) aos povos e aos países com a finalidade de promover e de proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos.

Bonavides (2008) ressalta que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento que representa, ao mesmo tempo, uma convergência e uma síntese de interesses e pensamentos. Segundo o autor:

Convergência de anseios e esperanças, porquanto tem sido, desde sua promulgação, uma espécie de carta de alforria para os povos que a subscrevera, após a guerra de extermínio dos anos 30 e 40, sem dúvida o mais grave duelo da liberdade com a servidão em todos os tempos. [...] Síntese, também, porque no bronze daquele monumento se estamparam de forma lapidar direitos e garantias que nenhuma Constituição isoladamente lograra ainda agregar ao redor de um consenso universal (Bonavides, 2008, p. 574).

Especificamente quanto ao sistema penal e prisional, os artigos dispõem sobre as garantias da presunção de inocência (Artigo XI – 1), legalidade (Artigo XI – 2) e proibição da tortura, isto é, de aplicação de penas e de tratamentos cruéis, desumanos e degradantes (Artigo V) (ONU, 1948).

Por seu turno, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), adotado em 16 de dezembro de 1966 em Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi ratificado pelo Brasil em 6 de julho de 1992. Trata-se de um tratado internacional que estabeleceu o direito de gozo das liberdades civis e políticas dos indivíduos, ainda que em território de Estado estrangeiro, assegurando a livre determinação dos povos, reforçada pela ideia de liberdade de desenvolvimento econômico, social e cultural (Artigo 1º, 1). No tocante ao tratamento penitenciário, a norma internacional disciplina que “toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana” (Artigo 10, 1) (ONU, 1966).

Ainda no âmbito internacional, destaca-se o tratado adotado pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado em Genebra, em 1955, que estabeleceu as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros. Em seus 96 dispositivos, o tratado estabelece princípios e regras para aperfeiçoamento da organização e gestão de penitenciárias e do tratamento dos prisioneiros (ONU, 2015).

Entre os preceitos previstos no documento destacam-se a separação dos presos por categorias, observando-se o sexo, a idade, os antecedentes, as razões da prisão e o tipo de tratamento que deve ser aplicado ao prisioneiro (Artigos 8º e

67 a 69). Quanto às mulheres encarceradas, o tratado estabelece que, quando possível, devem ser mantidas em estabelecimento separado. Se for indispensável a permanência de homens e de mulheres no mesmo estabelecimento, o local destinado ao recebimento de mulheres deve ser completamente isolado (Artigo 8º, 'a') (ONU, 2015).

O artigo 23 dispõe que, nos estabelecimentos prisionais para mulheres, deve haver instalações especiais para atender presas grávidas ou com problemas de saúde, relacionados, ou não, com a gravidez. Sugere, também, que os partos devem ser realizados preferencialmente em hospital civil; caso o nascimento ocorra em estabelecimento prisional, esse fato não poderá constar em seu registro de nascimento. No tocante às crianças filhas de mães segregadas, caso seja permitida a permanência na instituição com as genitoras, deverão ser organizadas creches para que sejam atendidas por profissionais qualificados enquanto tais crianças não estiverem com as mães (art. 23, 2) (ONU, 2015).

Ainda, na legislação internacional acerca de Direitos Humanos, torna-se necessário fazer menção à Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José de Costa Rica (CADH). Subscrita em 22 de dezembro de 1969, em San José, Costa Rica, a Convenção Americana de Direitos Humanos ou Pacto de San José de Costa Rica é um tratado internacional adotado pelos países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA)

A Convenção tem como propósito expreso no preâmbulo a consolidação do Continente Americano, visando, como referencial ideológico, ao fortalecimento da democracia nos países signatários de um regime de liberdade pessoal e de justiça social, tudo isso alicerçado no respeito aos direitos fundamentais (OEA, 1969).

Na Convenção Americana de Direitos Humanos, há clara reiteração das normas previstas na Declaração Universal dos Direitos do Homem, evidenciando-se as características específicas dos países signatários, especialmente com relação ao ideal de democracia. No âmbito do Direito Penal, entre outras garantias, a Convenção Americana de Direitos Humanos prevê princípios da responsabilidade pessoal do condenado (artigo 20 5º, 3); princípios da legalidade e anterioridade (artigo 7º, 2); presunção de inocência (artigo 8º, 2); impossibilidade de detenção ou encarceramento arbitrários (artigo 7º, 3); direito ao recurso – duplo grau de jurisdição (artigo 7º, 6) e garantias judiciais (artigo 8º) (OEA, 1969).

Em 10 de dezembro de 1984, foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, tendo sido ratificada pelo Brasil em 28 de setembro de 1989.

Com fundamento nos marcos teórico e ideológico estabelecidos pela Carta das Nações Unidas, notadamente nos princípios da dignidade da pessoa humana e da liberdade, esse instrumento consolidou regras para coibir a tortura e outros

tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes em todo o mundo, instituindo o Comitê contra Tortura nas Nações Unidas (ONU, 1984).

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, sem dúvida alguma, foi uma das responsáveis pela edição da maioria dos documentos internacionais acerca do tratamento das pessoas presas. Tanto é assim que, em 9 de dezembro de 1988, aprovou o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão (ONU, 1988).

Sob a premissa de que a pessoa sujeita à prisão deve ser tratada com humanidade e com respeito à sua dignidade (Princípio 1), estabelece regras concernentes às medidas de prisão, que só pode ser decretada por meio de ordem de autoridade competente (Princípio 2), sendo vedada a submissão de pessoas presas a tortura, penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (Princípio 6). O tratado internacional também prevê que a pessoa detida tem direito a comunicar-se com seu advogado (Princípio 18), receber visitas de seus familiares ou manter comunicação por outros meios (Princípio 19), permanecer em instituição próxima à residência de seus familiares (Princípio 20) e receber atendimento médico adequado (Princípio 24) (ONU, 1988).

Em agosto e setembro de 1990, em Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Cuba, foi editado novo tratado internacional, denominado Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Nas disposições especiais do tratado internacional estão previstas, entre outras, regras específicas ao tratamento de pessoas encarceradas, que se aplicam também às mulheres presas (ONU, 1990).

Nesse ponto, o acordo disciplina que o uso da força por funcionários responsáveis pela aplicação da lei somente pode se dar em situações excepcionais e quando indispensável para a manutenção da segurança e da ordem dos estabelecimentos prisionais. Por seu turno, o emprego de armas de fogo deve ser restrito aos casos de legítima defesa (seja do funcionário ou de terceiro) e para evitar a evasão detida (ONU, 1990).

Por derradeiro, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em conferência realizada na Tailândia em 2010, as Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras, também denominadas Regras de Bangkok. Tais regras são as que mais abordam a situação da mulher presa, saindo da generalidade das demais normas. Trata-se de documento internacional dirigido aos países signatários, às autoridades penitenciárias e às agências de justiça criminal (entre elas Legislativo, Executivo, Judiciário, Ministério Público, e agentes que atuem no sistema prisional direta ou indiretamente), que disciplina o tratamento da mulher presa, sob a premissa de que representa a parcela da população carcerária mais vulnerável e com necessidades e exigências específicas (ONU, 2010).

Nos trabalhos precedentes ao documento final concluiu-se que as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros adotadas em 1955 não atendem às necessidades da população feminina encarcerada, evidenciando-se a necessidade de se adequar o tratamento dessa parcela da população carcerária que vem aumentando significativamente na atualidade.

Em verdade, as Regras de Bangkok buscam garantir a dignidade das mulheres reclusas, prevendo disposições relacionadas às necessidades específicas do gênero feminino, especialmente no que se refere à saúde da mulher, sua reinserção social e manutenção de vínculos familiares, bem como a proteção do direito fundamental à maternidade e à infância (ONU, 2010).

3. LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE O ENCARCERAMENTO FEMININO

No Brasil, as normativas específicas existentes com relação ao encarceramento feminino ainda são escassas, principalmente no que toca às questões da estrutura física condizente com a condição de mulher, das necessidades materiais das presas, da maternidade e da permanência dos filhos com as mães no interior dos estabelecimentos penais e da convivência familiar.

Importante mencionar que a legislação existente no país, via de regra, trata a questão do encarceramento de forma ampla, estabelecendo direitos e obrigações tanto para a população carcerária como para o Estado, não se observando uma abordagem efetiva do aprisionamento feminino que vise resguardar as necessidades próprias das mulheres presas.

As previsões específicas acerca da mulher presa, quando existentes, dizem respeito em sua maioria à questão da maternidade e da permanência dos filhos durante a amamentação, omitindo-se as normas quanto aos demais mecanismos que possam permitir a concretização, de forma satisfatória e saudável, das garantias fundamentais antes referidas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), em seu art. 5º, além de elencar os direitos e as garantias fundamentais, assegura preceitos fundamentais em favor do condenado, entre os quais se destacam: a proibição do uso de penas cruéis (inciso XLVII, letra “e”); o cumprimento da pena em estabelecimentos distintos e adequados (inciso XLVIII); o respeito à integridade física do preso (inciso XLIX); o direito de as presas terem consigo seus filhos no período da amamentação (inciso L); a obrigação de comunicar a prisão de qualquer pessoa à autoridade judicial e à família ou pessoa indicada pelo preso (inciso LXII); e o direito que o preso tem de ser informado sobre seus direitos (inciso LXIV) (Brasil, 1988).

Esses direitos, além daqueles previstos em convenções, pactos e tratados dos quais o Brasil é signatário, encontram-se descritos na Lei de Execução Penal Brasi-

leira (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), principal normativa que regulamenta o regime de cumprimento de pena aplicada ao condenado em todo o território nacional.

Com relação à questão da mulher presa, a Lei de Execução Penal Brasileira (LEP) estabelece no art. 19, parágrafo único, que a mulher condenada terá ensino profissional adequado à sua condição. No art. 117, incisos III e IV, foi admitido o recolhimento do beneficiário do regime aberto em residência particular, quando se tratar de condenada com filho menor ou doente mental e condenada gestante.

Por sua vez, o § 1º do art. 82, alterado pela Lei nº 9.460, de 4 de junho de 1997, estipula que a mulher (assim como todos com idade acima de 60 anos) será recolhida em local adequado à sua condição pessoal.

Alteração importante foi introduzida pela Lei nº 11.942, de 28 de maio de 2009, assegurando às mães presas e aos recém-nascidos acompanhamento médico e determinando que os estabelecimentos penais femininos sejam dotados de berçários, a fim de que as mães encarceradas cuidem de seus filhos e os amamentam até os 6 meses de idade.

Mencionada Lei, alterando o art. 89 da LEP, determina ainda que a penitenciária de mulheres deva dispor de seção para gestante e parturiente, bem como de creche para abrigar crianças maiores de 6 meses e menores de 7 anos de idade.

Também no ano de 2009, foi editada a Lei nº 12.121, de 15 de dezembro de 2009, a qual determina que, nos estabelecimentos penais destinados à população carcerária feminina, o efetivo de segurança interna seja realizado apenas por agentes do sexo feminino.

Por fim, a Lei nº 13.769, de 2018, incluiu o § 3º ao art. 112, prevendo regras diferenciadas de progressão de regime para mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência.

No Código de Processo Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), igualmente, existem disposições acerca da prisão, tendo a Lei nº 13.769, de 2018, trazido modificações neste particular, quando introduziu o art. 318-A para determinar a substituição da prisão preventiva imposta à mulher gestante ou que for mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiência, desde que não tenha cometido crime com violência ou grave ameaça a pessoa e não tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente. Referida alteração legislativa ocorreu por força da decisão do Supremo Tribunal Federal no HC 143641/SP, que será objeto de análise no tópico seguinte.

Além das disposições citadas é importante mencionar que, quanto às crianças e a adolescentes, é preciso observar a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)), que dispõe sobre a proteção integral dos menores de idade.

Avançando acerca da legislação nacional, cita-se que o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão cuja competência tem delimita-

ção na Lei de Execução Penal, vem editando resoluções para fixar regras para o tratamento de presos, incluindo-se as mulheres.

Pois bem, os documentos existentes no Brasil acerca da privação de liberdade da mulher tratam do assunto – repita-se – de forma abrangente, existindo pouca legislação específica destinada à situação da mulher presa. Quase a totalidade dos documentos publicados nesse sentido é composto de recomendações sem força normativa.

4. MUDANÇA DE PARADIGMA ACERCA DO TRATAMENTO DA MULHER ENCARCERADA – A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO *HABEAS CORPUS* 143.641/SP

A mulher encarcerada, nada obstante os anos de omissão estatal, passou a ser tratada de forma diversa com decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal, no *Habeas Corpus* Coletivo nº 143.641, impetrado pela Defensoria Pública da União em favor de mulheres presas preventivamente que sejam gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos, bem como em nome das próprias crianças.

Sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, a Corte Constitucional, baseada em preceitos constitucionais e principiológicos, concedeu a substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar a todas as mulheres presas preventivamente, gestantes, puérperas, ou mães de crianças e pessoas com deficiência, exceto em casos de crimes violentos contra seus descendentes.

A emblemática decisão suscitou reflexões profundas sobre a interpretação dada às normas nacionais e internacionais existentes acerca do aprisionamento de mulheres, bem como sobre a proteção dos direitos fundamentais, especialmente no contexto da maternidade no cárcere.

Pois bem, a decisão proferida pela Suprema Corte evidencia desde o início um processo de argumentação rico e multifacetado, que vai além da mera aplicação de regras, buscando a concretização de direitos fundamentais em um contexto de extrema vulnerabilidade.

Na esteira da Teoria da Argumentação Jurídica proposta por Atienza (2006), a decisão proferida no HC 143.641/SP enfatiza a necessidade de ultrapassar os “[...] raciocínios produzidos na elaboração da dogmática jurídica e na interpretação e aplicação do Direito” (Atienza, 2006, p. 213), exercendo o Poder Judiciário um papel ativo na garantia de direitos individuais constitucionalmente protegidos.

Com efeito, Atienza afasta a lei em sentido estrito como limitadora do discurso jurídico, afirmando que tal pensamento leva a crer que a [...] racionalidade na aplicação do Direito depende da racionalidade na legislação; que a argumentação do juiz, das partes no processo ou dos dogmáticos não é independente da que

ocorre no parlamento ou órgãos administrativos que produzem normas jurídicas válidas (Atienza, 2006, p. 213).

Nessa perspectiva, “[...] a resolução de problemas jurídicos é, com muita frequência, resultado de uma mediação ou de uma negociação, o que não consiste em apenas aplicar normas jurídicas, embora, naturalmente, as normas jurídicas continuem tendo nele um papel importante” (Atienza, 2006, p. 214).

Desse modo, diante da ausência de norma específica que garantisse efetivamente o direito de gestantes e mães – uma vez que o art. 318 do CPP relegava à concessão da prisão domiciliar à discricionariedade judicial –, o STF utilizou uma série de argumentos para justificar a concessão da prisão domiciliar para as mulheres gestantes ou mãe de crianças presas provisoriamente, entrelaçando princípios, normas nacionais e internacionais, demonstrando a complexidade e a sensibilidade quanto à situação do sistema prisional feminino no país e a deficiência de o Estado iniciar processos para minimizar os problemas há muito existentes.

Até mesmo para a admissibilidade do *Habeas Corpus* pode-se visualizar a sensibilidade da Corte Superior, que reconheceu a importância desse instrumento para proteger os direitos de grupos vulneráveis em situações de lesões sistêmicas, superando a visão tradicional do *Habeas Corpus* como remédio individual.

Ademais, destacou-se no voto que, embora complexa a identificação, esta era sim possível, tendo alguns estados atendido ordem de apresentação de relação das presas gestantes e mães de crianças (entendidas estas até 12 anos incompletos, segundo o art. 2º do Estatuto da Criança e do Adolescente), ficando claro que eventual dificuldade não poderia impedir a análise do tema central.

Destacou o ministro Ricardo Lewandowski que, “de forma coerente com essa realidade, o Supremo Tribunal Federal tem admitido, com crescente generosidade, os mais diversos institutos que logram lidar mais adequadamente com situações em que os direitos e os interesses de determinadas coletividades estão sob risco de sofrer lesões graves” (HC 143641/SP) (Brasil, 2018, p. 15).

Mais adiante enfatiza que “com isso, ademais, estar-se-á honrando a venerável tradição jurídica pátria, consubstanciada na doutrina brasileira do *Habeas Corpus*, a qual confere a maior amplitude possível ao remédio heroico, e que encontrou em Ruy Barbosa quiçá o seu maior defensor. Segundo essa doutrina, se existe um direito fundamental violado, há de existir no ordenamento jurídico um remédio processual à altura da lesão” (HC 143641/SP) (Brasil, 2018, p. 16).

E já pela admissibilidade do *Habeas Corpus* é que se começa a reconhecer a inovação de toda decisão proferida, pois, em seu mérito, há o reconhecimento, sem sombra de dúvida, da precariedade do sistema prisional feminino e o desrespeito por parte do Estado da legislação nacional e internacional existente sobre o aprisionamento das mulheres.

A decisão, ancorada em princípios basilares da Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a proteção da maternidade e da infância, e a prioridade ab-

soluta dos direitos da criança, demonstra a centralidade desses valores na ordem jurídica brasileira e a necessidade de sua efetivação, mesmo em situações de conflito com outros valores como a segurança pública e o princípio da legalidade em matéria penal.

O retrato da deficiência estrutural é evidente e grave, tal como mencionado no voto do ministro Marco Aurélio na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 MC/DF, que foi citado pelo relator:

A ausência de medidas legislativas, administrativas e orçamentárias eficazes representa falha estrutural a gerar tanto a violação sistemática dos direitos, quanto a perpetuação e o agravamento da situação. A inércia, como dito, não é de uma única autoridade pública – do Legislativo ou do Executivo de uma particular unidade federativa –, e sim do funcionamento deficiente do Estado como um todo. [...] A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal (Brasil, 2018, p. 22).

Pela decisão prolatada no *Habeas Corpus* ficou evidente o descumprimento de preceitos fundamentais, que não dizem respeito apenas a mulheres presas, mas também aos seus filhos, que por vias transversas estão a cumprir a pena com suas genitoras, o que, além de absurdo, contraria todas as regras acerca da proteção da infância.

O relator também destacou, na situação da mulher presa, a necessidade de se fazerem cumprir os princípios basilares da dignidade da pessoa humana e a prioridade absoluta dos direitos da criança, que deveriam orientar a política criminal e penitenciária. Transcreve-se do voto:

As narrativas acima evidenciam que há um descumprimento sistemático de regras constitucionais, convencionais e legais referentes aos direitos das presas e de seus filhos. Por isso, não restam dúvidas de que "cabe ao Tribunal exercer função típica de racionalizar a concretização da ordem jurídico-penal de modo a minimizar o quadro" de violações a direitos humanos que vem se evidenciando, na linha do que já se decidiu na ADPF 347, bem assim em respeito aos compromissos assumidos pelo Brasil no plano global relativo à proteção dos direitos humanos e às recomendações que foram feitas ao País (Brasil, 2018, p. 34).

A decisão, baseada em princípios e valores fundamentais, na tentativa de construir um sistema de justiça mais justo e equitativo, construiu as bases principiológicas para a introdução do art. 318-A ao Código de Processo Penal pela Lei nº 13.769, de 2018, que concede a todas as mulheres presas preventivamente a prisão domiciliar, excetuados os casos em que tenha cometido crime com vio-

lência ou grave ameaça à pessoa ou tenha cometido o crime contra seu filho ou dependente.

Nota-se que a Corte entendeu que a substituição da prisão preventiva pela domiciliar, para gestantes, puérperas e mães/responsáveis por crianças ou pessoas com deficiência, deve ser regra, e não exceção, utilizando-se como principais argumentos a prioridade à proteção da maternidade e da infância, as condições inadequadas do sistema carcerário e a presunção de inocência.

O ministro Ricardo Lewandowski construiu uma narrativa poderosa e comovente que conecta a situação concreta das mulheres presas à solução jurídica proposta, demonstrando a razoabilidade e a justiça da concessão da prisão domiciliar, e sensibilizando a sociedade para a urgência da questão. É possível mencionar que a decisão se baseou em dados e estudos que revelam a precariedade do sistema prisional feminino e o impacto devastador da prisão na vida das mães e de seus filhos, demonstrando a necessidade de uma intervenção judicial para proteger a dignidade e os direitos dessas mulheres e crianças, e evidenciando a importância da realidade social no julgamento (Brasil, 2018).

Pois bem, o Supremo Tribunal Federal (STF), visando garantir a proteção da maternidade e da infância e ponderando os diversos princípios e regras em jogo, demonstrou como o Poder Judiciário pode atuar de forma proativa na proteção dos direitos fundamentais, superando desafios estruturais e promovendo um sistema de justiça mais humano e inclusivo, situação que repercutiu na esfera legislativa com a alteração do Código de Processo Penal poucos meses depois de proferida a decisão paradigmática.

Ademais, visando restringir a discricionariedade judicial na aplicação da ordem concedida no HC 143.641 e, por consequência, a cultura do encarceramento que permeia o Sistema Penal Brasileiro, a Corte Superior estabeleceu parâmetros claros para concessão da prisão domiciliar às mulheres presas gestantes, mães ou responsáveis por crianças ou deficientes, passando a ser regra, e não mais exceção (Brasil, 2018). A partir desse marco, portanto, afasta-se a discricionariedade judicial, com a exigência de fundamentação específica para a denegação da prisão domiciliar.

O HC 143.641/SP representou um avanço e um importante precedente na jurisprudência brasileira, ao reconhecer a necessidade de um tratamento diferenciado para as mulheres encarceradas, considerando suas necessidades específicas e suas vulnerabilidades, especialmente no que se refere à maternidade.

A decisão do STF, ao considerar a situação específica da mulher presa e sua função social como mãe, encontra ressonância no pensamento de Hegel sobre a importância da família como instituição fundamental para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Referido autor reconhece a importância da família na formação moral e ética do indivíduo, e defende que o Estado deve proteger e promover a família, garantindo as condições necessárias para o seu desenvolvi-

mento. Em sua obra 'Princípios da Filosofia do Direito', ele afirma que a família é a base da sociedade e do Estado, e o seu bem-estar é essencial para o bem-estar de todos, vejamos:

O elemento natural, a unidade substancial em que a pessoa se encontra em si mesma como gênero e como individualidade natural, em que a consciência de si é apenas sentimento, e a realidade objetiva apenas existência imediata, é a família. A família, como pessoa moral imediata, é especificamente caracterizada pelo amor, que é o sentimento da minha unidade com outrem, de tal modo que não sou pessoa para mim, mas renuncio à minha personalidade, e só na unidade da pessoa comigo é que sou eu mesmo. Amor significa, pois, em geral, a consciência de minha unidade com outrem, de modo que não sou para mim, mas ganho meu autoconhecimento somente ao renunciar a minha independência e saber que sou somente nesse outro e somente por meio dele (Hegel, 1997, p.40).

Nesse sentido, a decisão do STF, ao priorizar a proteção da maternidade e da infância no cárcere, contribui para a preservação da família e para o desenvolvimento da criança, em consonância com o pensamento de Hegel.

A concessão da ordem no remédio heroico contribuiu para retomada do debate acerca da construção de um sistema prisional mais humano e justo, que respeite os direitos fundamentais de todos os cidadãos, independentemente de sua condição social ou jurídica, principalmente para as mulheres presas, que desde os primórdios sempre foram inseridas dentro de um sistema prisional patriarcal e pensado unicamente no sexo masculino.

Por isso, embora há de se reconhecer a importância da proteção à maternidade e à infância no contexto do sistema prisional, alinhando-se à perspectiva da criminologia feminista, pode-se dizer que parcela da população presidiária feminina ficou de fora do acobertamento da prisão domiciliar ou da imposição de medidas alternativas.

E como ficam as mulheres presas condenadas gestantes ou mãe de crianças que continuam a cumprir penas no sistema prisional brasileiro? Sistema este reconhecidamente falho pelo Estado no âmbito de todos os seus poderes, quais sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse ponto, é necessário abordar também a situação das mulheres condenadas não abarcadas pela decisão do HC 143.641/SP e a orientação dos tribunais acerca da aplicação desse novo paradigma no âmbito da prisão definitiva.

5. A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO *HABEAS CORPUS* 143.641/SP E REPERCUSSÃO SOBRE O ENCARCERAMENTO FEMININO COMO UM TODO – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA EM CONTEXTOS DE EXTREMA VULNERABILIDADE

Pode-se constatar que, embora tenha havido alguns avanços, e aqui destaca-se a emblemática decisão proferida em sede *Habeas Corpus* pelo STF, a respeito da mulher presa, a política penitenciária aplicada às mulheres encarceradas, em pleno século XXI, continua sendo discriminatória e sexista (Kent, 2007, p. 35).

Isso porque as mulheres continuam sendo inseridas em instituições pensadas apenas no público recluso masculino, não podendo desfrutar de ambientes adequados às suas necessidades, padecendo ainda mais com a prisão.

De acordo com Kent (2007, p. 35), as particularidades das prisões femininas acarretam situações de extrema discriminação que implicam uma pena mais sofrida e cruel das mulheres em comparação à que cumprem os homens.

Em estudo realizado no Brasil a respeito da perspectiva de gênero, mais precisamente no estado do Espírito Santo, Fernandes e Miyamoto (2003) reafirmaram a supremacia masculina do processo de criminalização, indicando que a mulher continua sendo vista como um ser inferior para o Direito Penal, não sendo suas transgressões interpretadas da mesma forma que as dos homens. Citam as autoras:

No contexto de criação do sistema penal, a mulher não era sinônimo de perigo, logo, não fazia sentido puni-la. O estereótipo feminino girava em torno da fidelidade, castidade e gestação (dos herdeiros, no caso das mulheres das classes dominantes; da futura mão de obra barata, no caso das mulheres das classes subalternas). Enquanto ao homem, era reservado o estereótipo de trabalhador, racional, forte, ativo e com potencial para cometer delitos. Em suma, ao homem foi reservada a função de produção, e à mulher foi reservada a função de reprodução (Fernandes, Miyamoto, 2003, p. 100).

Sustentam as referidas autoras que o processo de criminalização tende para a bipolarização de gênero no sistema criminal, entendendo a mulher como coisa, como agente passivo, comumente vítima de delitos, e não autora.

A bipolaridade de gênero é temática recorrente nas obras de Vera Regina Pereira de Andrade, que se atenta para o ativismo masculino (o cara) e a passividade feminina (a coisa), segundo os padrões da sociedade patriarcal e sexista, o que se mostra importante também como embasamento para a verificação do tratamento da mulher que adentra o sistema prisional. Extrai-se da obra da autora:

O sistema penal existe sobretudo para controlar a hiperatividade do cara e manter a coisa no seu lugar (passivo). Na bipolaridade de gênero, não é difícil visualizar, no estereótipo do homem ativo e público acima referenciado, as potencialidades do seu próprio outro, a saber: o anti-herói socialmente construído como o criminoso, que será tanto mais perverso quanto mais temida a biografia de seu desvio; também não será difícil visualizar na mulher encerrada e seu espaço privado o recato e os requisitos correspondentes à estereotipia da vítima (Andrade, 2012, p. 143).

O que se pode concluir é que o sistema penal, embasado em uma perspectiva patriarcal e em valores masculinos, não foi pensado para as mulheres, nem quando são as mulheres vítimas, muito menos quando praticantes de crimes.

Já que as necessidades do público prisional feminino são omitidas ou apenas parcialmente citadas nas normativas e nas legislações que aludem à proteção da população encarcerada, salutar uma atuação ativa do Poder Judiciário, como ocorreu no HC 143.641/SP do STF, na preservação da dignidade das mulheres encarceradas gestantes, mães ou responsáveis por crianças e, por consequência, de seus filhos atingidos pelo estigma do aprisionamento.

Nesse sentido, perdura controvérsia acerca da aplicação da decisão do HC 143.641/SP aos casos de cumprimento definitivo da pena da mulher gestante ou mãe condenada aos regimes fechado ou semiaberto, posicionando-se o STF de forma restritiva nesse ponto, conforme colhe-se dos seguintes julgados:

Não é possível a concessão de prisão domiciliar para condenada gestante ou que seja mãe ou responsável por crianças ou pessoas com deficiências e já houver sentença condenatória transitada em julgado, e ela não preencher os requisitos do art. 117 da LEP. STF. 1ª Turma. HC 177164/PA, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 18 de fevereiro de 2020.

Se a prisão decorre da execução da pena (não sendo prisão processual), é inaplicável a orientação firmada pelo STF no julgamento do HC 143.641/SP. Em caso de execução definitiva da pena, a prisão domiciliar deve observar o que dispõe o art. 117 da LEP. Não se aplica o que o STF decidiu no HC 143.641/SP, tampouco o art. 318-A do CPP, que se refere exclusivamente à prisão cautelar. STF. 1ª Turma. HC 185404 AgR, Rel. Rosa Weber, julgado em 23 de novembro de 2020.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, vem estendendo, ainda que excepcionalmente, a aplicação do HC 143.641 e do art. 318-A do Código de Processo Penal às presas definitivas, conforme decisão proferida no RHC nº 145.931/MG, pelo relator ministro Sebastião Reis Júnior, de 16 de março de 2022.

Como se verifica, pautado na ineficiência estatal em disponibilizar vaga em estabelecimento prisional próprio e adequado à sua condição pessoal, pela via da ponderação de princípios, o STJ tem autorizado que pessoas condenadas que estejam no regime fechado ou no semiaberto possam ter direito à prisão domiciliar,

privilegiando a dignidade da pessoa humana e os direitos da infância tão caros no sistema constitucional brasileiro.

Reitera-se, portanto, que se mostra necessário estender alguns posicionamentos e possibilitar às mulheres presas condenadas maior aplicação de penas alternativas ou substitutivas, principalmente àquelas que possuam filhos ao seu encargo, já que muito pouco se fez estruturalmente no sistema prisional.

Ademais, viável e prudente se mostra a aplicação de uma maior quantidade de penas alternativas às mulheres, já que, segundo estudos realizados no país e citados no corpo do HC 143641/SP, a grande maioria dos delitos é cometida sem violência ou grave ameaça, geralmente ligados ao tráfico de entorpecentes, comportando a substituição da segregação por punições mais brandas.

A aplicação de penas alternativas às mulheres condenadas visa assegurar seu papel na sociedade atual e suas obrigações relacionadas à família, porquanto é consabido que, ainda que se busque na atualidade a igualdade entre os sexos, a responsabilidade da mulher quanto à sua prole é muito maior do que a do homem.

Desse modo, a prisão da mulher repercute mais duramente no seio familiar do que a do homem, pois acaba por desestruturar a família, já que, na maioria das vezes, o pai não assume as responsabilidades familiares.

Pela importância do papel da mulher no âmbito familiar, especificamente em relação aos filhos e para que se evite a perpetuação de uma violência e a transposição da estigmatização de mãe para filho, deveria ser aplicada também para as mulheres condenadas, em especial aquelas gestantes e com filhos, uma maior quantidade de penas alternativas.

Importante mencionar que o movimento de gênero, que sem dúvida alguma foi levado em consideração pelo Supremo Tribunal Federal, além de defender a aplicação de penas alternativas à prisão, também defende que se deve pensar em eventual descriminalização de algumas condutas, o que viria a possibilitar a minimização dos graves problemas penitenciários que há nas prisões.

O julgamento representa um marco na luta pela garantia dos direitos das mulheres no sistema prisional brasileiro, demonstrando a importância da interpretação extensiva e garantista da lei para a proteção da maternidade e da infância.

No entanto, é crucial reconhecer que a decisão, embora louvável, não abrange todas as mulheres encarceradas, deixando de fora as mulheres condenadas gestantes, mães ou responsáveis por crianças ou deficientes, situação que ainda encontra restrições na jurisprudência, com medidas incipientes para sua proteção efetiva.

A realidade do sistema prisional feminino no Brasil ainda é marcada por profundas desigualdades e violações de direitos, perpetuando um modelo patriarcal e discriminatório que pune as mulheres de forma mais severa e desproporcional, não havendo motivos para restringir medidas de proteção também à parcela das

mulheres definitivamente condenadas enquadradas como gestantes, mães ou responsáveis por crianças ou deficientes.

A superação dessa realidade exige um esforço conjunto de todos os atores sociais, incluindo o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, para a construção de um sistema prisional mais justo, humano e inclusivo, que respeite a dignidade e os direitos de todas as pessoas, independentemente de seu gênero.

É fundamental que o Estado Brasileiro reconheça a necessidade de investir em políticas públicas que promovam a ressocialização e a reinserção social das mulheres presas, oferecendo oportunidades de educação, trabalho e capacitação profissional, além de garantir o acesso à saúde, à assistência social e jurídica.

A luta pela garantia dos direitos das mulheres no sistema prisional é um desafio contínuo, que exige a mobilização da sociedade civil, do movimento feminista e de todos aqueles que acreditam em um sistema de justiça mais justo e igualitário.

CONCLUSÃO

Em conclusão, a análise do encarceramento feminino no Brasil revela a necessidade de um olhar atento às especificidades e às vulnerabilidades das mulheres em privação de liberdade. A legislação brasileira, embora apresente avanços na garantia de direitos fundamentais às mulheres presas, ainda carece de medidas efetivas para garantir a dignidade e a ressocialização dessa população.

A decisão do STF no HC 143.641/SP, ao conceder prisão domiciliar a mulheres presas preventivamente que sejam gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos, representa um passo importante na proteção da maternidade e da infância no cárcere, em consonância com o pensamento de Hegel sobre a importância da família para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade.

No entanto, é crucial que o Estado Brasileiro vá além de medidas pontuais e promova uma reestruturação do sistema prisional, com investimentos em políticas públicas que garantam o acesso à saúde, educação e trabalho para as mulheres presas, visando à sua reinserção social e à preservação dos laços familiares.

A efetivação dos direitos das mulheres em privação de liberdade exige um esforço conjunto do Poder Judiciário, do Legislativo e do Executivo, em diálogo com a sociedade civil e o movimento feminista, para a construção de um sistema penal mais justo, humano e inclusivo, que reconheça a dignidade e o valor de cada indivíduo, como defendido por Hegel em sua filosofia do Direito.

Que este trabalho possa contribuir para a reflexão e ao debate sobre o encarceramento feminino no Brasil, inspirando ações que promovam a justiça social e a igualdade de gênero no sistema prisional.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Pedro V. **O grande encarceramento como produto da ideologia (neo)liberal**. In: ABRAMOVAY, Pedro V., BATISTA, Vera M. (org). Depois do Grande Encarceramento. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ANDRADE, Vera Regina P. de. **Pelas Mãos da Criminologia – O controle penal para além da (des)ilusão**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

ATIENZA, Manuel. **As razões do direito: teorias da argumentação jurídica**. 3. ed. São Paulo: Landy, 2006

BATISTA, Vera M.. **Depois do Grande Encarceramento**. In: ABRAMOVAY, Pedro V., BATISTA, Vera M. (org). Depois do Grande Encarceramento. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 23^a ed. atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Habeas Corpus n. 143.641/SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 20 fev. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=7531930>. Acesso em: 14 jun. 2025.

FERNANDES, Luana S., MIYAMOTO, Yumi M. H. A (in)visibilidade da perspectiva de gênero no sistema Penitenciário Capixaba. **Tribuna Virtual do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**. Ano 01, Ed. 3, abr. de 2003.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete, 11^a ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**; tradução Orlando Vitorino. - São Paulo : Martins Fontes, 1997.

KENT, Jorge. **La Criminalidad Feminina. ¿Madres e hijos em prisión? La degradante complejidad de una atribulada problemática**. Argentina: AD. HOC, 2007.

MENEGAT, Marildo. **Prisões a Céu Aberto** In: ABRAMOVAY, Pedro V., BATISTA, Vera M. (org). Depois do Grande Encarceramento. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, de 10 de dezembro de 1948. Genebra: 1948.

____. **Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão.** Genebra: 1988.

____. **Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes.** Genebra: 1984.

____. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos,** 16 de dezembro de 1966. Genebra: 1948.

____. **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.** Havana: 1990.

____. **Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras (Regras de Bangkok).** Bangkok. 2010.

____. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela).** Resolução A/RES/70/175, aprovada em 17 de dezembro de 2015. Nova Iorque: ONU, 2015.

____. **Regras Mínimas Para o Tratamento de Prisioneiros.** Genebra: 1955.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos,** de 22 de dezembro de 1969. San José de Costa Rica, 1969.

PEREIRA. Letícia G. **Mulheres Presidiárias e sua Vivência da Maternidade.** Monografia de Especialização. Universidade Católica de Brasília, 2010.

Recebido em: 01/07/2025

Aprovado em: 30/07/2025

**TENDENCY OF PUNISHMENT OF TRAFFICKING
OFFENCES IN CHINA****TENDANCE DE LA SANCTION PÉNALE DES INFRACTIONS LIÉES AUX
TRAFFICS**

Sun Ping

Associate Professor at the Institute of Criminal Law and Criminal Science, Beijing Normal University.

ABSTRACT

The Chinese Criminal Law of 1997 has stipulated all trafficking offenses related to firearms, antiquities, wildlife, human beings and drugs, and included aggravated penalties allowing for the death penalty for all of these offenses. In the more than 20 years since then, ten Amendments have been instituted to reform and to readjust the Criminal Law in the spirit of safeguarding social harmony, assuring human rights, and carrying out a policy of severity tempered with gentleness, in accordance with emerging world trends. The Supreme Court of China has tried to guide and unify the implementation of Criminal Law and criminal policy under its jurisdiction by publishing judiciary explanations.

Keywords: Offences related to illicit trafficking; Amendment of criminal law; Mitigation of punishment; Capital punishment.

RÉSUMÉ

La Loi pénale chinoise de 1997 a prévu toutes les infractions de trafic illicite concernant les armes, les antiquités, la faune recherchée, le drogue, et de traite des êtres humains, avec des peines aggravées allant jusqu'à la peine capitale. Depuis plus de 20 années, 10 amendements ont été adoptés pour réformer et réajuster la Loi pénale dans l'esprit de sauvegarder l'harmonie sociale, de garantir les droits de l'homme, d'assurer la mise en œuvre de la politique criminelle de combinaison de sévérité avec indulgence, et d'être en concordance avec l'émergence de la tendance pénale dans le monde. La Cour populaire suprême chinoise a essayé de guider et d'unifier l'application de la Loi pénale et de la politique criminelle dans tout le pays par publication des explications judiciaires.

Mots-clés: Infractions liées aux trafics illicites; Amendement de la loi pénale; Mitigation de punition; Peine capitale.

INTRODUCTION

The trafficking offences in this paper mean crimes of illegal transaction, illicit trading, smuggling, abduction and trafficking which are punished by the criminal law.

The first Criminal Law of the People's Republic of China was promulgated in 1979 in context of the establishment of reform and opening-up policies in China. The Criminal Law of 1979 contained provisions for penalties related to trafficking of firearms, antiquities, human beings and drugs, but not of wildlife, (only article 130 provides penalties for the destruction of wildlife resources). The penalties for these offenses were mainly fixed-term imprisonment and might go up to life imprisonment for the trafficking of firearms and antiquities in the most serious cases.

With increased economic development and globalization, criminal activity in China became more diversified and cross-border in nature. Chinese legislature had to take a series of severe measures to stem growing crime by stipulating new provisions and harsher punishments. These measures were codified in the Criminal Law of 1997, which covered all trafficking offenses related to firearms, antiquities, wildlife¹, human beings and drugs, and included aggravated penalties allowing for the death penalty for all of these offenses.

In the more than 20 years since then, ten Amendments have been instituted to reform and to readjust the Criminal Law in the spirit of safeguarding social harmony, assuring human rights, and carrying out a policy of severity tempered with gentleness, in accordance with emerging world trends. The Supreme Court of China has tried to guide and unify the implementation of Criminal Law and criminal policy under its jurisdiction by publishing judiciary explanations.

¹ In this paper, the word of "wildlife" refers "precious animals and their products" in Chinese Criminal Law. This Law provides also offences related to precious plants and their products, but with less severe punishments.

I. MITIGATION OF PUNISHMENT FOR TRAFFICKING OFFENCES AT LEGISLATIVE LEVEL

I.1 Abolishment of death penalty for smuggling wildlife, firearms, antiquities by recent Amendments to criminal law

The 8th Amendment to the Criminal Law of 2011 was the first text to diminish the incidence of the death penalty in criminal law and canceled the death penalty for 13 crimes, including the smuggling of wildlife and antiquities (art. 151).

The 9th Amendment to criminal law of 2015 sought to further diminish the use of the death penalty for 9 crimes, including the smuggling of firearms (art. 151). Most death sentences were replaced by convictions of life imprisonment.

Smuggling offences were classified as economic and nonviolent crimes and in judicial practice in China, capital punishment has rarely been applied to the smuggling crimes. Punishments related to loss of liberty and property have generally been enough to respond and to prevent to these kinds of offences in China.

I.2 Adjustment of the magnitude of penalties for smuggling wildlife and antiquities by recent Amendment to criminal law.

Before the reform, the penalty for smuggling wildlife and antiquities was a fixed-term imprisonment between 5 and 15 years, with fines. In the most serious cases, the sentence could be life imprisonment or the death penalty with confiscation of property.

Besides the abolishment of the death penalty, the 8th Amendment of criminal Law adjusted the magnitude of penalties for the smuggling of wildlife and antiquities to fixed-term imprisonment between 5 and 10 years with fines. In the most serious circumstances, the sentence was adjusted to fixed-term imprisonment of a minimum of 10 years or life imprisonment, including the confiscation of property.

The reform reflected the implementation of a policy of severity tempered with gentleness and responded to trends of lighter punishments seen in the international context.

I.3 Death penalty for the extremely serious crimes.

According to Chinese Criminal Law, the death penalty shall only be applied to criminals who have committed extremely serious crimes. The Criminal Law maintains the application of the death penalty for crimes of firearm, human or drug trafficking.

Although the 9th Amendment abolished the death penalty for firearms smuggling (art.151), illegal trade, the transport or mailing of any guns, ammunition or explosives are subject to the death penalty according to article 125 of the criminal law, as these crimes are seen as an endangerment to public security. The smuggling of firearms is characterized as harmful to the socio-economic order. Therefore, the main difference between the two crimes is the impact of the crime on the social interest, which is protected by criminal law.

Chinese criminal law punishes the abduction and trafficking of women and children and carries penalties up to the death penalty if the circumstances are considered "grievous". Serious circumstances include the rape of abducted women, enticing or forcing the abducted or trafficked women into prostitution, selling women to a person(s) that would force her into prostitution, causing serious injury or death to abducted and trafficked women and children, selling women or children to a territory outside of China, etc.

The smuggling, trafficking, transportation or manufacture of drugs are all punishable offences by Chinese Criminal Law (art.347), with sentences up to death penalty. With the increase in drug-related crimes and the gravity of damages caused by such crimes in recent years, the application of the death penalty to drug-related offences represents an important percentage among nonviolent crimes.

Historically, China has been victimized by opium trafficking and wars, which has led to a profound hatred of drugs on the part of the population, who count on the justice system to apply severe punishments to drug-related crimes. Although drug-related crimes are non-violent economic offences, recent Amendments to criminal law have remained silent in this respect. A death sentence maybe applied when drug possession reaches quantities defined by law (opium of not less than 1000 grams, heroin of not less than 50 grams, or other narcotic drugs of large quantities are involved).

The use of arms or violence to cover up drug trafficking crimes or to resist arrest or detention is also punishable by death. Participants in international drug smuggling organizations, leaders of smuggling operations, traffickers, transporting and manufacturing groups, may also be punished by death.

2. CONTINUED MITIGATION OF PUNISHMENT FOR TRAFFICKING OFFENCES AT JURIDICAL LEVEL

Since January 1st, 2007, the Chinese Supreme Court has reclaimed the right to review death sentences applied by Superior Courts at the provincial level and unified the exercise of approval rights of capital punishment throughout the country, in an effort to reduce the incidence of execution.

China has further reduced its application by taking a series of important measures to improve and perfect the evidence system in death penalty cases. For exam-

ple, the Supreme People's Court and other organs of the Central Government jointly issued regulations to exclude confessions extracted through torture.

In China, there is also a system of reprieve in death penalty cases, for which the execution is suspended during a two-year period and includes the automatic launch of a clemency process. Any person who is sentenced to death with a suspension of execution and who commits no intentional offence during the period of suspension will have their punishment commuted to life imprisonment or 25 years if "meritorious service" is demonstrated upon the expiration of the two-year period. In juridical practice, the execution of the death penalty with reprieve is applied to reduce the incidence of the death penalty if an immediate execution is not necessary according to the case. The 9th Amendment to Criminal Law has also raised the standards for applying the death penalty to criminals sentenced to death with reprieve and established a system for recounting the period of reprieve, in order to reduce the number of executions.

All these legal and judicial measures are a reflection of positive trends and efforts for China's reform of death penalty. The death penalty concerns 4 drug-related crimes: smuggling, trafficking, transporting or manufacture of drugs.

According to many Chinese criminal scholars, the death penalty should be abolished immediately in offences related to the transport of drugs. These criminal scholars view the transport of drugs as an "intermediate" step in drug crimes whereas smuggling, trafficking or manufacturing are seen as the source for the spread of drug crimes and carry more danger than transporting. In juridical practice, many offenders of transporting drugs have less importance in the chain of drug crimes and present less danger to society.

In addition, the offenders of transporting drugs are often people living in poverty or without employment; they are hired as workers for little money in drug crimes. They are not generally the owners, sellers or buyers of the drugs and play a secondary role in comparison with the organizers, instructors or employers in drug crimes. Their culpability and danger to society is therefore relatively minor. It follows that the application of the death penalty for offences of transporting drugs does not conform to the principle of proportionality, nor is it efficient to prevent drug crimes or act as a deterrent for drug lords or traffickers.

The Chinese People's Supreme Court has realized this situation and taken the position to reduce the application of the death penalty to first offences or occasional offences related to transporting drugs if the offender is instructed or employed to transport drugs.

It is desirable to abolish the death penalty for transporting drugs at the legislative level in the future.

Recebido em: 20/01/2025
Aprovado em: 20/03/2025

**LEGAL INTERPRETATION OF THE PHRASES
'RECOGNIZED' AND 'ADJUSTED' IN THE TRANSITIONAL
PROVISIONS OF HYPOTHEEK AND CREDIET VERBAND
RELATED TO SECURITY RIGHTS: A STUDY ON THE
HARMONIZATION OF COLONIAL AND NATIONAL LAND
SECURITY SYSTEMS**

**INTERPRETAÇÃO JURÍDICA DAS EXPRESSÕES 'RECONHECIDO' E
'AJUSTADO' NAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DE HYPOTHEEK E CREDIT
VERBAND RELATIVAS AOS DIREITOS DE GARANTIA: UM ESTUDO SOBRE A
HARMONIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA TERRITORIAL COLONIAL
E NACIONAL**

Hengki Ompu Sunggu

Doctoral Student Faculty of Law, University of Brawijaya, Mayjen Haryono street 169 Malang – 65145, Indonesia, hengkihos83@gmail.com,

Budi Santoso

Professor at Faculty of Law, University of Brawijaya, Mayjen Haryono street 169 Malang – 65145, Indonesia, budi.santoso@ub.ac.id

Rachmi Sulistyarini

Associate Professor at Faculty of Law, University of Brawijaya, Mayjen Haryono street 169 Malang – 65145, Indonesia, rachmirini@yahoo.com

Amelia Sri Kusuma Dewi

Associate Professor at Faculty of Law, University of Brawijaya, Mayjen Haryono street 169 Malang – 65145, Indonesia, amelia_dewi@ub.ac.id

ABSTRACT

This study aims to examine in depth the realization of the principle of legal certainty in the execution of material guarantees in the form of Mortgage and Crediet Verband on land and buildings after the enactment of Law No. 4 of 1996 on Mortgage (UUHT). The main focus of this study is the interpretation of the phrases “recognized” and “adjusted” in Article 24 paragraphs (1) and (2) of the UUHT, which have created legal issues due to the vagueness of the norm. This research employs

a normative juridical and philosophical approach, analyzing the legal norms from ontological, epistemological, and axiological perspectives. The findings show that the lack of clarity regarding the norms of recognition and adjustment of old rights to the Mortgage system results in legal uncertainty in the execution practice by the security holders, especially banking institutions. This leads to difficulties in consistent implementation in legal practice, which risks undermining trust in the legal system in Indonesia. Therefore, this study recommends the need for clearer legal interpretation or norm reformulation to ensure legal certainty, justice, and effective legal protection for all involved parties, both creditors and debtors. This reformulation would strengthen the continuity of UUHT implementation and reduce uncertainties that could affect the effectiveness of the material guarantee law in Indonesia.

Keywords: Mortgage Rights. Hypotheek. Legal Certainty. Execution.

RESUMO

Este estudo visa examinar em profundidade a concretização do princípio da segurança jurídica na execução de garantias materiais na forma de Hipoteca e Crediet Verband sobre terrenos e edifícios após a promulgação da Lei nº 4 de 1996 sobre Hipoteca (UUHT). O foco principal deste estudo é a interpretação das frases “reconhecido” e “ajustado” no Artigo 24, parágrafos (1) e (2) da UUHT, que criaram questões jurídicas devido à imprecisão da norma. Esta pesquisa emprega uma abordagem jurídica e filosófica normativa, analisando as normas jurídicas sob perspectivas ontológicas, epistemológicas e axiológicas. Os resultados mostram que a falta de clareza quanto às normas de reconhecimento e ajustamento de direitos antigos ao sistema hipotecário resulta em incerteza jurídica na prática de execução pelos detentores de títulos, especialmente instituições bancárias. Isso leva a dificuldades na implementação consistente na prática jurídica, o que corre o risco de minar a confiança no sistema jurídico na Indonésia. Portanto, este estudo recomenda a necessidade de uma interpretação jurídica mais clara ou de uma reformulação normativa para garantir segurança jurídica, justiça e proteção jurídica efetiva para todas as partes envolvidas, tanto credores quanto devedores. Essa reformulação fortaleceria a continuidade da implementação do UUHT e reduziria as incertezas que poderiam afetar a eficácia da lei de garantias materiais na Indonésia.

Palavras-chave: Direitos Hipotecários. Hipoteca. Segurança Jurídica. Execução.

I. PROBLEMS OF LEGAL INTERPRETATION OF THE PHRASES "RECOGNIZED" AND "ADJUSTED"

Law No. 4 of 1996 concerning Mortgage Rights over Land and Objects Related to Land (UUHT) represents a critical milestone in strengthening Indonesia's national system of proprietary security rights (Renee, 2021). This legislation was enacted in response to the mandate of Article 51 of the 1960 Basic Agrarian Law (UUPA), which called for the establishment of a land security rights system aligned with the principles of national law. One of the key reforms introduced by UUHT was the replacement of two colonial-era proprietary security systems—Hypothek and Crediet Verband — with a unified system known as Mortgage Right (Mortgage Right), which serves as the sole legal instrument for securing land and related objects (Hardwianto & Khisni, 2018).

However, during the transitional phase, Article 24 of the UUHT includes a provision that maintains the legal recognition of rights established under the old systems, stipulating that such rights shall be "recognized" and may be "adjusted" to comply with the provisions of the new law. Specifically, Article 24 (1) states that proprietary security rights established prior to the enactment of UUHT are "recognized" as Mortgage Right, while paragraph (2) notes that, pending "adjustment" to the certificate format stipulated under Article 14, execution shall continue to follow prior regulations.

Problems arise due to the lack of explicit definitions of the terms "recognized" and "adjusted," neither in the UUHT itself nor in its official explanatory notes or linguistic sources such as the Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI). A textual and contextual investigation reveals that both the law and the dictionary fail to provide precise legal meanings of these terms, resulting in what can be characterized as vague norms that hinder consistent application (Siregar & SS, 2025).

This vagueness has practical implications, especially in the execution of proprietary security rights previously tied to Hypothek or Crediet Verband (ENDAYANI, 2025). In situations where such collateral is subject to enforcement after the enactment of the UUHT, legal ambiguity emerges: should the execution follow the new Mortgage Right procedures, or continue under preexisting colonial regulations such as the Reglement op de Rechtsvordering (Rv) and the 1908 Governor General's Decree (Hasyim, 2021). Diverging interpretations on this matter may undermine legal certainty, particularly for creditors such as financial institutions that rely heavily on the enforceability of collateral for debt recovery.

Ontologically, the issue strikes at the core of proprietary security rights, which are meant to provide creditors with strong, enforceable claims over specified collateral (Ramadita & Aristya Windiana Pamuncak, 2021). When enforcement is impeded by normative vagueness, the principle of legal certainty, a cornerstone of any legal system, is compromised. The lack of clarity regarding the legal status of

legacy security instruments post-UUHT creates uncertainty that affects confidence in the national credit system.

Epistemologically, the wording of Article 24 fails to produce interpretive uniformity across legal practitioners, including notaries, land deed officials (PPAT), bankers, and judges. Although the UUHT formally replaces the colonial systems, it continues to acknowledge their existence without clearly eliminating them. This suggests an element of legal continuity between the old and new regimes, but without sufficient procedural or administrative specificity (Naini *et al.*, 2022). A deeper epistemological inquiry is therefore needed to analyze how legal knowledge and constructs are shaped and transmitted in this transitional context.

From an axiological standpoint, the legal uncertainty surrounding the implementation of Article 24 poses material risks, particularly for financial institutions that depend on the validity of security rights in granting loans (Abdat & Wahyuningsih, 2024). Prudential banking principles require legal certainty in all financing components, including the binding and enforcement of collateral (Hardianysah, 2022). Vagueness in the law undermines legal effectiveness and the sense of justice for parties relying on the reliable execution of secured transactions.

In practice, many security agreements made before 1996 remain unconverted into Mortgage Right certificates as required by Article 14 of the UUHT (Sitompul *et al.*, 2022). The absence of binding provisions or deadlines for this adjustment has led to inconsistent implementation across jurisdictions (Jannah & Badriyah, 2023). In some cases, courts have upheld execution based on previous regulations, while in others, they have insisted on conformity with the UUHT. This inconsistency demonstrates that the UUHT has not yet fulfilled its role as a definitive legal norm for securing proprietary interests.

This study aims to comprehensively examine the precise legal meaning of the terms “recognized” and “adjusted” as articulated in Article 24 (1) and (2) of the UUHT. These two phrases are central to ongoing legal debates because their meanings are not clearly defined either normatively within the statute or semantically in linguistic references such as the KBBI. Accordingly, this research seeks to explore both the conceptual and contextual dimensions of these terms to arrive at an interpretation that reflects the legislative intent and overarching legal objectives.

Furthermore, the research will assess how enforcement of proprietary security rights established under Hypotheek and Crediet Verband systems has been implemented since the UUHT came into force. It will evaluate whether existing practices demonstrate effective and efficient legal application, and whether any legal impediments have arisen due to normative ambiguity in the transitional provisions.

In line with the principle of legal certainty, this study also critically examines the regulation of *parate executie* (non-judicial foreclosure) within the framework of Mortgage Right. This inquiry is vital to ensure that enforcement mechanisms for secured transactions not only function efficiently but also offer optimal legal pro-

tection to holders of mortgage rights, particularly creditors and financial institutions. The study aims to propose a refined understanding and, if necessary, a reformulation or reinterpretation of the law to resolve these ambiguities and enhance the adaptability of the UUHT to Indonesia's evolving legal landscape.

The novelty of this study lies in two key areas. First, it focuses specifically on the phrases "recognized" and "adjusted" in Article 24 of the UUHT terms that have often been mentioned in passing but rarely subjected to in-depth semantic, legal-linguistic, or practical analysis (Rumengan, 2021). Second, the research employs an integrative approach, combining positive legal theory with legal philosophy to offer a multi-perspective reading of this complex normative issue that directly affects the enforceability of security rights (Syamra, 2024). By adopting this approach, the study aims not only to contribute to academic discourse on Indonesia's proprietary security regime but also to offer concrete recommendations for improving the legal norms governing the transition from Hypotheek and Crediet Verband to Mortgage Right. The goal is to ensure a more coherent, equitable, and effective legal framework that supports both creditor interests and broader principles of legal justice and certainty.

2. RESEARCH METHODS IN THE LEGAL INTERPRETATION OF THE PHRASES 'RECOGNIZED' AND 'ADJUSTED'

This study employs a normative juridical approach, commonly understood as a legal research method that relies on the analysis of primary and secondary legal materials in a doctrinal manner (Zainuddin & Karina, 2023). The core emphasis of this approach lies in a comprehensive literature review of statutory regulations, legal literature, scholarly doctrines, and relevant court decisions (Sujarweni, 2014, 19).

In the context of this study, particular focus is placed on the interpretation of Article 24 paragraphs (1) and (2) of Law Number 4 of 1996 concerning Mortgage Rights on Land and Objects Related to Land (UUHT), with special attention to the phrases "recognized" (*diakui*) and "adjusted" (*disesuaikan*), which form part of the transitional norms in the harmonization process between the previous legal systems (namely Hypotheek and Crediet Verband) and the current legal regime of mortgage rights established by the enactment of the UUHT.

This approach aims to identify, interpret, and evaluate the legal provisions in question, not only within the framework of positive law but also in the broader context of fundamental legal principles, such as the principles of legal certainty, legal protection, and justice (Erwinsyahbana & Ramlan, 2017). These principles serve as key benchmarks for assessing the extent to which the transitional norms contained

in Article 24 of the UUHT are capable of establishing a continuous legal order and effectively bridging the legal transition from the former to the current regime.

To obtain a comprehensive and in-depth understanding of the legal norms under study, this research also applies layered methods of legal interpretation, which include: (1) grammatical interpretation, based on language and sentence structure; (2) systematic interpretation, based on the interrelation of norms within the legal system; (3) historical interpretation, based on the background and historical context of the norm's formation; and (4) teleological interpretation, based on the objectives that the legal norm intends to achieve (Juanda, 2017). These interpretive methods are used integratively to uncover the substantive meaning of the key phrases under analysis and to understand their position within the national legal structure in terms of validity, applicability, and implementation (Khasanah & Lumbanraja, 2022).

Furthermore, to strengthen the reflective and philosophical dimensions of the analysis, this study also incorporates a philosophical approach (Yahya, 2023). This approach is essential for exploring the deeper meaning of legal norms by examining them through three key dimensions: (1) the ontological aspect, which addresses the nature and fundamental reasons for the existence of transitional legal norms within the national legal system; (2) the epistemological aspect, which investigates the processes through which legal knowledge regarding these norms is constructed, including how the norms are interpreted and developed by legal scholars and practitioners; and (3) the axiological aspect, which explores the values intended to be realized through the transitional norms, such as substantive justice for parties subject to the security systems both before and after the enactment of the UUHT (Mulyana, 2020).

By integrating normative juridical and philosophical approaches, this research seeks not only to resolve dogmatic issues within positive law but also to explore deeper layers of meaning related to the dynamics of legal transition in the context of Indonesia's legal history, legal politics, and doctrinal development. The findings of this study are expected to contribute theoretically to the advancement of legal science, particularly in the field of property security law, and practically to the process of legal harmonization that upholds the principles of justice and legal certainty.

3. LEGAL INTERPRETATION OF THE PHRASES 'RECOGNIZED' AND 'ADJUSTED' IN MORTGAGE AND CREDIT TRANSFER PROVISIONS: HARMONIZING COLONIAL AND NATIONAL LAND SECURITY SYSTEMS

This study yields a significant finding that the phrase "recognized" in Article 24(1) of Law Number 4 of 1996 concerning Mortgage Rights over Land and Objects Related to Land (UUHT) normatively constitutes a legal acknowledgment

of the existence of proprietary security rights that predated the enactment of the UUHT—specifically, the security systems known as Hypotheek and Crediet Verband. These two forms of security are legacies of the Dutch colonial legal system and were previously employed as instruments to encumber land and buildings as debt collateral.

The legal recognition of these pre-existing security rights reflects the principle of legal continuity within Indonesia's legal system. This principle underscores that a newly established legal regime does not automatically invalidate pre-existing legal institutions but instead accommodates them within certain limits to maintain legal stability, guarantee legal certainty, and preserve ongoing legal relationships. Within the context of Article 24(1) UUHT, the provision aims to ensure that rights established under the former system continue to have legal legitimacy and remain enforceable, at least until they are converted or adjusted by transitional provisions.

However, normative analysis reveals that the provision lacks accompanying technical or procedural regulations detailing how such recognition should be implemented in practice. There are no administrative guidelines, standard forms, re-registration systems, or verification mechanisms that legal practitioners can rely upon to formally and lawfully execute the recognition of Hypotheek and Crediet Verband. This regulatory vacuum presents a problem in terms of operationalizing the norm, as legal actors such as notaries, land registration officials, and financial institutions are left without definitive guidance for executing or administering these normatively recognized security rights.

The absence of implementing regulations renders the recognition provision in Article 24(1) merely declaratory it states that Hypotheek and Crediet Verband continue to be recognized, but it fails to provide the necessary legal instruments to ensure that such recognition can be lawfully and judicially enforced. This shortcoming undermines the norm's effectiveness and contradicts the fundamental principle of regulation formation, namely normative completeness and legal enforceability. As emphasized by Satjipto Rahardjo, the law must not only exist in text but must also function in reality to provide tangible benefits to legal subjects (S. Rahardjo, 2006, 52).

The lack of implementing regulations may lead to legal uncertainty (*rechtsonzekerheid*), especially concerning the execution or evidentiary validation of such legacy security rights in the current legal system (Radbruch, 2006). If an old security right is to be enforced or submitted for re-registration, the absence of procedural standards may result in interpretive discrepancies and legal ambiguities among officials, thereby increasing the risk of disputes. According to Gustav Radbruch's theory of legal certainty, good law must not only be just but also predictable and consistently enforceable. In this context, the recognition norm in Article 24(1) UUHT fails to reflect these principles due to its ambiguity and lack of adequate implementation tools.

The findings of this study emphasize the urgent need for the formulation of implementing regulations by relevant authorities, such as the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency. Such regulations should technically govern the mechanisms, requirements, documentation, and administrative procedures for recognizing Hypotheek and Crediet Verband. Without such clarity, the recognition intended by the UUHT risks becoming an inoperable legal norm (*lex imperfecta*), ultimately diminishing the effectiveness and legitimacy of Indonesia's secured transactions framework (Firmando, 2021). Meanwhile, the phrase "adjusted" in Article 24(2) of the UUHT entails a transformative legal consequence for proprietary security rights previously governed by colonial legal systems, such as Hypotheek under the *Burgerlijk Wetboek voor Indonesië* (BW) and Crediet Verband under the *Reglement op het Beheer der Staatsspoorwegen*. This provision reflects the national legislature's intent to unify and codify the law of secured transactions by integrating legacy security rights into the new legal framework established under the UUHT.

Normatively, the use of the term "adjusted" implies that the form and legal status of the old security rights cannot merely be recognized; they must also be converted or restructured to align with the prevailing national legal framework. Such conversion presupposes the existence of a clear transitional mechanism in procedural, administrative, and substantive aspects.

However, doctrinal and normative legal analysis indicates a lack of adequate elaboration regarding how this adjustment process is to be carried out. There are no derivative regulations specifying: (1) the authority responsible for effectuating the adjustment; (2) the types of legal documents required; (3) the formal procedures to be followed; and (4) any time limits governing the adjustment process.

The absence of implementing legal instruments has created a legal vacuum, which directly impacts legal certainty in practice. For instance, in the execution of legacy security rights, questions frequently arise regarding the validity of older documents such as *hypotheek* deeds or *crediet verband* deeds, particularly when they have not yet been converted into the format prescribed for Mortgage Right (security rights) deeds.

Due to the absence of a formally regulated conversion procedure, implementing authorities such as land offices or courts often rely on their own interpretations, which may vary. This situation results in legal uncertainty (*rechtsonzekerheid*), which contradicts the principle of legal certainty as enshrined in Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution and is further reinforced by Gustav Radbruch's legal theory, which identifies *rechtssicherheit* (legal certainty) as one of the fundamental values in a state governed by the rule of Law (Nahak, 2023).

An epistemological perspective, the provision stating that such rights must be "adjusted" stands merely as a declarative norm lacking procedural or administrative foundations that would otherwise constitute a coherent legal knowledge fra-

mework. This norm fails to provide answers to fundamental questions concerning how and when the transformation is legally deemed valid. According to Hans Kelsen's theory of law, legal norms must be structured hierarchically and mutually justify one another within the *Stufenbau des Rechts* framework. Article 24(2) does not fulfill this structure, as it is not supported by technical and implementative subordinate norms (Mulyana, 2020).

From an axiological standpoint, the law's purpose to ensure legal protection for creditors and debtors through a reliable and enforceable security system is not achieved (Salam, 2019). The ambiguity surrounding the adjustment process opens up opportunities for misuse, document manipulation, and even agrarian conflicts, especially when legacy security rights are still used without clear legal status under the current legal system (Yudhanegara *et al.*, 2024, 76).

Consequently, this research emphasizes the urgency of formulating technical implementing regulations, whether in the form of government regulations, ministerial regulations, or internal regulations issued by the National Land Agency (BPN), to govern the mechanism for converting legacy security rights into the Mortgage Right system (Yudhanegara *et al.*, 2024). These regulations should outline the responsible authorities, administrative procedures, adjustment documentation formats, and implementation deadlines to realize legal certainty and protection in the context of agrarian reform and the national legal system.

Ontologically, the findings of this study indicate that the existence of legacy security rights such as *Hypothek* and *Crediet Verband* remains normatively recognized within Indonesia's positive legal system. This is explicitly reflected in Article 24 of the Law on Security Rights (UUHT), which acknowledges these rights and stipulates their adjustment to conform to the new legal framework. This recognition reflects the legislature's intent to preserve legal continuity during the transition from colonial legal systems to a more structured and codified national legal order.

Ontologically, the term "recognized" in the article constitutes an affirmation that the older norms, despite originating from colonial legal frameworks such as the *Burgerlijk Wetboek* and *Reglement op het Beheer der Staatsspoorwegen*, still possess legal existence (legal being) within the national legal order (Yuherawan, 2012). In other words, such existence is not immediately nullified, but rather legally maintained in Indonesia's positive law, insofar as it has not been explicitly amended or replaced by new legislation. This approach aligns with the principle of *lex posterior derogat legi priori*; yet, in a transitional legal context, such recognition is crucial to avoid legal vacuums (*rechtsvacuum*) and ensure protection of pre-existing legal interests (Ali, 2016).

This study also finds that the ontological recognition of legacy security rights is only partial. Although textual or declarative recognition is given in statutory norms, this is not accompanied by the provision of supporting legal instruments necessary to ensure their practical existence. There is no implementing regulation (in

the form of Government or Ministerial Regulations), administrative standard, or interpretive guideline available for stakeholders such as notaries, land officials, or financial institutions to operationalize such recognition. As a result, this recognition loses its practical meaning because it cannot be consistently and legitimately applied in day-to-day legal processes.

This condition reveals a dualism in legal reality: on the one hand, there is a normatively recognized legal existence; on the other, such existence lacks functional guarantees in practice. This indicates that the transitional norm in Article 24 of the UUHT has not yet established a complete legal being meaning a legal existence that is not only normatively acknowledged but also functionally sustained within the new legal system. This phenomenon illustrates the gap between *das Sein* (what is) and *das Sollen* (what ought to be). Ontologically, the law should not merely serve as a symbol of recognition for legacy legal institutions but must also provide the structural support necessary to enable such institutions to function legally, effectively, and purposefully. The absence of such implementing instruments risks generating legal uncertainty, confusing legal actors, and rendering the norm unresponsive to the dynamic social reality.

Ontologically, Article 24 of the UUHT affirms the existential recognition of legacy security rights but has yet to fulfill the conditions of an ontologically complete legal norm (Nugrohandini & Mulyati, 2019). To achieve ontological completeness, further legislative steps are required to create a functional and implementable legal existence within the national legal system. From an epistemological standpoint, the main issue that arises is the incompleteness in the legal knowledge framework regarding the transformation from legacy security systems to the Mortgage Right system governed by the UUHT (Safitri *et al.*, 2024).

While Article 24 functions as a declarative norm acknowledging the existence of legacy security rights and directing their adjustment to the Mortgage Right system, it fails to provide an adequate explanation of the technical processes necessary for implementing such a change. In other words, Article 24 addresses the normative aspect without delivering a comprehensive legal knowledge structure necessary to guide its practical application.

This epistemic void manifests in the lack of clarity regarding the adjustment mechanisms that must be undertaken, whether in terms of administrative procedures, required documentation, or steps to be followed by stakeholders such as notaries, land officials, and financial institutions. The absence of implementing norms or subordinate regulations specifying these technical steps results in disjointed and unstructured legal understanding among practitioners. In legal knowledge construction theory, there should ideally be a hierarchical and systematic relationship between the *grundnorm* (basic norm), general legal norms, and implementing norms to produce a coherent and consistent legal knowledge structure. In this case, the ideal

structure—where a basic norm stipulated in law is translated into technical and applicable implementing regulations—has yet to materialize.

As such, the gap between the abstract legal norm (as found in Article 24) and its practical application by legal practitioners remains unresolved. In this scenario, law enforcement officers, notaries, land officials, and financial institutions involved in managing security rights are left without clear operational guidelines, leading to multiple interpretations and inconsistent applications of the existing norm. These varying interpretations heighten the risk of non-uniform, even contradictory practices between different institutions. For example, notaries or land officials may interpret that unadjusted security rights are invalid or unenforceable, while financial institutions may regard them as still valid, provided there is legally sound agreement documentation. Such inconsistencies not only confuse stakeholders but also undermine the coherence of the national legal system, which should ideally ensure legal certainty and protection for all parties involved.

This epistemic gap underscores the importance of developing concrete and detailed implementing norms. Without clear regulations providing technical guidance on how the conversion or adjustment process should be carried out, the legal knowledge of practitioners remains fragmented and unsystematic. Consequently, the sustainability of the security rights system under the new legal regime—i.e., the Mortgage Right system—will face significant implementation barriers. The incompleteness of this legal knowledge structure creates an epistemic void that increases the potential for misinterpretation and legal uncertainty among stakeholders. Therefore, the formulation of implementing regulations that clearly govern the conversion of legacy security rights into the Mortgage Right system is of utmost urgency. Without such regulations, the objective of realizing a consistent and reliable legal system will be difficult to achieve.

In the axiological perspective, legal norms ideally serve to achieve the values of justice, legal certainty, and utility (Lalu, 2025). However, this finding shows that these goals are not optimally achieved. The ambiguity of the norms regarding the process of adjusting old collateral causes legal uncertainty (*rechtsonzekerheid*), especially for creditors and debtors involved in legal relationships based on old material guarantees. In practice, many financial institutions are reluctant to accept collateral objects still bound by the Hypotheek or Crediet Verband schemes due to their unclear legal status or perceived high risk. This ultimately impacts credit accessibility and the stability of financing transactions, which should be protected by the principle of legal certainty.

From an axiological standpoint, the transitional norm in Article 24 of the Mortgage Law (UUHT) reflects a failure to achieve the legal objectives as formulated by both classical and contemporary legal philosophers (Amnan, 2022). Legal goals generally encompass three main elements: justice, legal certainty, and utility, which are explicitly formulated by Gustav Radbruch in the Radbruch Formula as the fun-

damental value framework within a democratic legal system. In this context, Article 24 of the UUHT, in normative terms, indeed contains good intentions to ensure legal continuity and encourage the integration of colonial material guarantee systems into the national legal framework (Alexy, 2021). However, these axiological values are not optimally reflected in their implementation.

The principle of legal certainty (*rechtssicherheit*), which should guarantee that legal norms can be understood, applied, and predicted by legal subjects, becomes obscured due to the multiple interpretations of the terms “recognized” and “adjusted” in this article (Marbun *et al.*, 2023). The ambiguity regarding the form of recognition and the adjustment mechanism has led to conflicting interpretations among legal practitioners, such as notaries, land officers, financial institutions, and law enforcement. In practice, this has opened the door to recurring legal disputes, both in the form of breach of contract lawsuits and opposition to the execution of collateral, as the legal status of the old guarantee is considered uncertain or even invalid by some parties. From the standpoint of legal protection, this provision also does not provide adequate assurance to creditors (Tahir, 2023).

Creditors, who in principle are the parties that must be assured of the executability of collateral objects, become vulnerable to legal objections when the collateral provided by the debtor is still under the old legal regime that has not been converted into the Mortgage Law system. When execution is brought before the court or auction officials, the absence of administrative and juridical provisions explaining the formal status of the old collateral can become a barrier or even grounds for rejection of the execution. As a result, the legal position of creditors becomes weak, and the civil relationship is not optimally protected.

Another axiological impact is the disruption of the national financing system's stability. In a modern economic system, the existence of legally valid and executable material guarantees is a key element in supporting creditor trust and the effectiveness of financial institutions. When legal norms do not ensure the clarity and applicability of guarantees effectively, this trust will diminish, resulting in a decline in the volume of productive financing, which in the long term can hinder national economic growth. This emphasizes the view of Philippe Nonet and Philip Selznick in *Law and Society in Transition* that law, which fails to meet substantive values, will lose its social legitimacy.

Axiologically, Article 24 of the UUHT has not succeeded in performing its function as a transitional norm that can bridge the old legal system with the new legal system in a just, certain, and beneficial manner. Therefore, there is an urgent need to develop implement regulations (*regeling pelengkap*) that explicitly explain the recognition and adjustment mechanisms, including procedural, administrative aspects, and time limits for implementation. These regulations are necessary to fill the existing legal vacuum (*rechtsvacuum*) and to create laws that are not only formally valid but also effective in practical terms.

In the framework of legal philosophy proposed by Gustav Radbruch, a good law is one that embodies three main values: justice (*gerechtigheit*), legal certainty (*rechtssicherheit*), and utility (*zweckmäßigkeit*). When legal norms emphasize normative recognition without being balanced by implementation certainty, an imbalance occurs between these values. The law loses its regulatory power and tends to be merely symbolic. This underscores the necessity of creating clear and applicable legal instruments to realize laws that not only exist but also function justly and effectively. Thus, the normative legal approach combined with a philosophical approach in this study leads to an important conclusion that legal transformation is not sufficient when done declaratively at the statutory level but must be supported by a complete and comprehensive legal structure to operate justly and consistently within the framework of a democratic rule of law that guarantees the protection of citizens' rights.

Through the application of grammatical, systematic, historical, and teleological legal interpretation methods, it can be concluded that the provisions of Article 24 of the UUHT have fundamental weaknesses in normative clarity and regulatory enforceability (Maeda & Hamzani, 2023, 38). This article states that existing material guarantees, such as Hypotheek and Crediet Verband, remain recognized and must be adjusted to the Mortgage Law system. However, while it provides an important normative basis, this provision is not complemented by further regulations, such as implementing regulations or ministerial regulations, which could provide clear technical explanations regarding the recognition and adjustment process (F. M. Rahardjo & Astutik, 2023).

From a grammatical perspective, the wording of Article 24 mentions recognition and adjustment, but these terms are not further explained regarding the concrete mechanisms or administrative procedures that must be followed by stakeholders. A systematic interpretation also shows that Article 24 does not connect the norm in this provision with the expected implementing regulations that could provide further details on the technical execution methods. In this regard, the absence of further instructions on how the conversion or adjustment process should be carried out adds to the uncertainty in legal practice (Andriyani & Alamudi, 2022).

Historically, although efforts have been made to integrate the old guarantee system into the national legal framework through codification in the UUHT, there is no sufficient regulation that details how this legal change should be applied (SWASTI, 2022). A teleological interpretation also highlights the mismatch between the legal goal of providing legal certainty for creditors and debtors and the reality that this norm cannot be implemented without implementing regulations that clarify the transition mechanism.

Therefore, while the UUHT aims to create a more transparent and secure system of material guarantees, the lack of clear implementing norms has become an obstacle in its implementation. In normative terms, this lack of normati-

ve completeness reflects a legal gap that could disadvantage the parties involved. Normative completeness should be created when basic norms (such as those in the UUHT) are not only recognized but also complemented by instruments that allow practical implementation. Without implementing regulations that govern the recognition and adjustment procedures, the legal system becomes less operational and vulnerable to legal uncertainty that can lead to misinterpretation by various involved parties.

Overall, the provisions of Article 24 of the Mortgage Law (UUHT) require improvement in the form of implementing regulations that govern the technical implementation of the recognition and adjustment of old material guarantees. Without these, the norm in Article 24 will remain a declarative norm that cannot function optimally in providing the legal certainty and protection desired. Therefore, this research recommends the formation of implementing regulations or technical provisions that should be issued by the relevant authorities, such as the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, to fill the current legal vacuum (*rechtvacuum*) related to the implementation of Article 24 of the UUHT.

This legal vacuum arises due to the lack of clarity regarding the concrete mechanisms that must be applied to convert old material guarantees, such as *Hypotheek* and *Crediet Verband*, into the mortgage system regulated by the UUHT. The implementing regulations should include clear and detailed administrative procedures regarding all aspects related to the conversion process of such guarantees. This includes various aspects, such as:

- The mechanism for the re-registration of old guarantees that have been adjusted to the mortgage system includes the administrative processes that must be followed by relevant parties, such as notaries, land officers, and financial institutions.
- The form of documents that must be provided in the conversion process, including original documents and certified copies, as well as the legalization or verification procedures that need to be undertaken.
- The timeline for completing the conversion of guarantees to ensure that the process can be completed within a reasonable timeframe and does not hinder the stakeholders involved.
- The authority of the officials involved in the process, such as land officers, notaries, and other relevant institutions, so that each stage can be carried out clearly according to the established authority.

Without clear and technical implementing regulations, the transitional norm contained in Article 24 of the UUHT risks remaining a *lex imperfecta* norm, a legal norm that cannot be effectively enforced due to the absence of adequate implementing instruments. A *lex imperfecta* norm refers to a legal norm that cannot be fully operationalized in practice because of a lack of implementing provisions or regulations that detail how the norm should be applied. This can potentially lead

to prolonged legal uncertainty and reduce the effectiveness of the UUHT as a legal tool capable of providing certainty and protection for creditors, debtors, and other parties involved in collateral transactions.

The existence of adequate implementing regulations is expected to allow the norm in Article 24 of the UUHT to function optimally, providing legal certainty and reducing the potential for conflicts and misinterpretations during implementation. The parties involved will have a clear guide to implement the transition process of this collateral system, thereby creating a more transparent and efficient legal system that provides legal assurance for transactions involving material guarantees (Gusriadi & El Rahman, 2021). Therefore, the urgency of normative renewal through the implementation of regulations is key to strengthening the effectiveness of Article 24 of the UUHT and creating a material guarantee legal system that is not only formally valid but also substantively and justly effective in practice. Without clear and detailed normative renewal through implementing regulations, the provisions of Article 24 of the UUHT risk becoming inoperational and remain only as declarative norms that cannot be consistently implemented.

These implementing regulations will not only provide legal certainty for the parties involved, such as creditors, debtors, notaries, and financial institutions, but will also ensure that the transition from the old collateral system (Hypotheek and Crediet Verband) to the Mortgage Law system can proceed smoothly and by the desired legal objectives (Marčetić *et al.*, 2025). With clear procedures, standardized documents, and transparent mechanisms, the potential for conflicts and legal uncertainties can be minimized, which will, in turn, reduce the risk of disputes and strengthen trust in the collateral system in Indonesia.

Moreover, the aspect of justice in the application of the UUHT will also be more guaranteed, as stakeholders will be able to clearly understand their rights and obligations in carrying out the conversion of collateral. Overall, normative renewal complemented by comprehensive implementing regulations will form a more flexible, efficient, and just legal system that will ultimately create greater trust and legal certainty for society and the business aspects.

4. CONCLUSION OF LEGAL INTERPRETATION AS A FORM OF HARMONIZATION IN A REGULATION

This study shows that Article 24 of the Mortgage Law (UUHT) contains the phrases "recognized" and "adjusted," which normatively provide recognition for old material guarantees (Hypotheek and Crediet Verband) and mandate their conversion into the Mortgage system. However, this provision is not supported by adequate implementing regulations, leading to a legal vacuum (*rechtvacuum*) that hampers effective implementation. The lack of clarity regarding administrative procedures, required documents, and the authority of relevant parties creates le-

gal uncertainty, potentially resulting in inconsistent practices and undermining the consistency of the legal system.

Ontologically, while the existence of old material guarantees is acknowledged, this recognition is partial and lacks adequate legal support. Epistemologically, the legal knowledge construction concerning the conversion of material guarantees is incomplete, as no implementing norm connects the basic norm to concrete implementation. Axiologically, the transitional norm in Article 24 of the UUHT fails to achieve its fundamental legal objectives: legal certainty, protection for creditors and debtors, and justice in the practice of material guarantees.

Therefore, normative renewal through implementing regulations that detail the conversion process, re-registration, and administrative procedures is crucial to creating a legal system that is not only formally valid but also effective, just, and sustainable. Without this renewal, Article 24 of the UUHT risks becoming a *lex imperfecta* that cannot be optimally applied. The urgency of this normative renewal will ensure that the transitional norms in the UUHT can be applied consistently and provide tangible legal benefits for all parties involved in material guarantee transactions in Indonesia.

REFERENCES

Abdat, Nilna Aulia, and Wiwiek Wahyuningsih. "Perlindungan Hukum Terhadap Ahli Waris Pemilik Rumah Bersama Dalam Eksekusi Hak Tanggungan." *Private Law* 4, no. 2 (2024): 389–98.

Alexy, Robert. "Gustav Radbruch's Concept of Law." *Law's Ideal Dimension* 26, no. 1946 (2021).

Ali, Mahrus. "Fondasi Ilmu Hukum Berketuhanan: Analisis Filosofis Terhadap Ontologi, Epistemologi, Dan Aksiologi." *Pandecta Research Law Journal* 11, no. 2 (2016): 124–35.

Amnan, Subhan. "Tanggung Jawab Bank Atas Hasil Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Yang Dibatalkan Pengadilan (Studi Putusan Nomor 24/Pdt. Bth/2017/PN Stb)." *Nommensen Journal of Legal Opinion*, 2022, 125–38.

Andriyani, Gina, and Ichwan Ahnaz Alamudi. "Esensi Jaminan Fidusia Dan Rahn Dalam Pelaksanaan Eksekusi Jaminan Kebendaan: The Essence Of Fiduciary Collateral And Rahn In The Execution Of Material Collateral." *Mitsaqan Ghalizan* 2, no. 2 (2022): 13–24.

Endayani, Susi. "Dwangsom Sebagai Tindakan Preventif Eksekusi Putusan Hadhanah Dalam Reglement Op De Rechtsvordering (Rv) Prespektif Masalah." Preprint, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau, 2025.

Erwinsyahbana, Tengku, and Ramlan Ramlan. "Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum Dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis." *Borneo Law Review* 1, no. 1 (2017): 1–19. <https://doi.org/10.35334/bolrev.v1i1.706>.

Firmando, Harisan Boni. "Sistem Pertanahan Tradisional Pada Masyarakat Batak Toba Dan Relevansinya Di Kawasan Danau Toba (Analisis Sosiologis)." *Jurnal Ilmiah Sosiologi Agama (JISA)* 4, no. 2 (2021): 113–35. <https://doi.org/10.30829/jisa.v4i2.10077>.

Gusriadi, Gusriadi, and Taufiq El Rahman. "Perlindungan Hukum Terhadap Kreditur Akibat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan Yang Terdegradasi Sebagai Akta Di Bawah Tangan." *Jurnal Hukum* 37, no. 2 (2021): 134–54.

Hardianysah, Farid. "Pelaksanaan Parate Eksekusi Dalam Jaminan Fidusia Di Indonesia." *JISOS: Jurnal Ilmu Sosial* 1, no. 7 (2022): 571–84.

Hardwianto, Daniel Budi, and Akhmad Khisni. "Land Assurance Process Execution Property Rights Of Indigenous Which Still In The Application Process Rights Used As Credit Guarantee." *Jurnal Akta* 5, no. 3 (2018): 609–16.

Hasyim, A Dardiri. "Extra-Judicial Dispute Resolution and the Realization of Justice in the Indonesia Legal System." *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum* 55, no. 1 (2021): 1–24.

Jannah, Masitoh Miftahul, and Siti Malikhatun Badriyah. "Tinjauan Yuridis Pelaksanaan Eksekusi Lelang Pada Perjanjian Kredit Macet Dengan Hak Tanggungan." *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (2023): 557–66.

Juanda, Enju. "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 4, no. 2 (2017): 168–80.

Khasanah, Dian Ratu Ayu Uswatun, and Anggita Doramia Lumbanraja. "Perkembangan Interpretasi Hukum Oleh Hakim Di Indonesia Dalam Dominasi Tradisi Civil Law System." *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 2 (2022): 232–45.

Lalu, Nikson Gans. "Hukum Dan Kekuasaan Dalam Perspektif Filsafat Hukum Pancasila." *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 11, no. 1 (2025): 1–17.

Maeda, Novita Alya, and Achmad Irwan Hamzani. *Pelaksanaan Eksekusi Penyelesaian Kredit Macet Jaminan Hak Tanggungan*. Penerbit NEM, 2023.

Marbun, Bachtiar, Budi Santoso, and Yunanto Yunanto. "Prinsip Keadilan Dalam Penegakan Hak Tanggungan Menurut Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Yuridis* 10, no. 2 (2023): 1–9.

Marčetić, Gordana, Romea Manojlović Toman, and Teo Giljević. "The Law on Civil Servants: Lex Imperfecta or Effective Reform?" *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu* 75, no. 1 (2025): 5–35.

Mulyana, Ade. "Epistemologi, Ontologi Dan Aksiologi Hukum Islam." *Muamalatuna* 11, no. 1 (2020): 55–79.

Nahak, Alfonsus. "Problematika Eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dalam Perspektif Hukum Gustav Radbruch." *Jurnal Pendidikan Sosial Dan Humaniora* 2, no. 3 (2023).

Naini, Romlatust, Fadhilah Atika Suri, Pradita Putri Rachmawati, and Aldi Indra Setiawan. "Model Alternatif Pelaksanaan Eksekusi Objek Jaminan Fidusia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/Puu-Xix/2021." *Gorontalo Law Review* 5, no. 1 (2022): 288–99.

Nugrohandini, Dwi, and Ety Mulyati. "Akibat Hukum Gugatan Dan Perlawanan Terhadap Lelang Eksekusi Hak Tanggungan." *Jurnal Bina Mulia Hukum* 4, no. 1 (2019): 35–52.

Radbruch, Gustav. "Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law (1946)." *Oxford Journal of Legal Studies* 26, no. 1 (2006): 1–11.

Rahardjo, Frida Maulida, and Sri Astutik. "Settlement of Bad Credit with Guarantee of Unregistered Land Rights (Case Study Number 52/Pdt. G/2021/PN Mjk)." *Jurnal Hukum Sehasen* 9, no. 2 (2023): 413–28.

Rahardjo, Satjipto. *Membedah Hukum Progresif*. Penerbit Buku Kompas, 2006.

Ramadita, Ivan Yosa Ari, and S H Aristya Windiana Pamuncak. "Analisis Yuridis Perjanjian Hak Tanggungan Sebagai Jaminan Kredit Perbankan Perspektif Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah." Preprint, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2021.

Renee, Rodrico Agustino. "Hipotek Sebagai Jaminan Hak Kebendaan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan." *Lex Et Societatis* 9, no. 1 (2021).

Rumengan, Fila. "Eksistensi Lembaga Hipotek Sebagai Jaminan Kebendaan Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah." *Lex Privatum* 9, no. 3 (2021).

Safitri, Atika Rani Dyah, Antiko Wati, and Warah Atikah. "Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) Sebagai Agunan Kredit Bank Atas Tanah Yang Belum Bersertifikat (Studi Putusan Nomor: 6/PDT. GS/2021/PN PGA)." *Mimbar Yustitia: Jurnal Hukum Dan Hak Asasi Manusia* 8, no. 1 (2024): 15–34.

Salam, Safrin. "Rekonstruksi Paradigma Filsafat Ilmu: Studi Kritis Terhadap Ilmu Hukum Sebagai Ilmu." *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 18, no. 2 (2019): 885–96.

Siregar, Feby Yoana, and M Si SS. "Bahasa Dan Keadilan." *Bahasa Dan Keadilan: Pendekatan Linguistik Forensik Di Pengadilan*, CV. Gita Lentera, 2025, 81.

Sitompul, Risma Wati, Nathanael Sitorus, Ria Sintha Devi, and Alusianto Hamonangan. "Perlindungan Hukum Terhadap Kreditur Pada Perjanjian Kredit Dengan Jaminan Hak Tanggungan." *JURNAL RECTUM: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana* 4, no. 1 (2022): 95–109.

Sujarweni, V Wiratna. "Metodelogi Penelitian." Yogyakarta: Pustaka Baru Perss, 2014.

Swasti, N I Putu A Y U Santi. "Perlindungan Hukum Eksekusi Obyek Hak Tanggungan." Preprint, Universitas Bhayangkara Surabaya, 2022.

Syamra, Bima Kurniawan. "Analisis Pelaksanaan Lelang Jaminan Hak Tanggungan Dalam Penyelesaian Kredit Macet Pada Pt. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk Cabang Kendari." *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa* 2, no. 4 (2024): 835–48.

Tahir, Vijayanti. "Tanggung Jawab Kantor Pelayanan Kekayaan Negara Dan Lelang (Kpknl) Atas Pelaksanaan Lelang Eksekusi Hak Tanggungan Di Hubungkan Dengan Undang Undang No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan." Preprint, Fakultas Hukum Universitas Pasundan, 2023.

Yahya, Koko Roby. "Aliran Hukum Sociological Jurisprudence Dalam Perseptif Filsafat Hukum." *Jurnal Insan Pendidikan Dan Sosial Humaniora* 1, no. 1 (2023): 45–60.

Yudhanegara, Firman, Qadriani Arifuddin, Mohammad Hidayat Muhtar, Mas Ahmad Yani, Mia Amalia, Loso Judijanto, and Muhammad Adam HR. Pengantar Filsafat Hukum: Sebuah Ontologi, Epistemologi, Dan Aksiologi Ilmu Hukum. PT. Sonpedia Publishing Indonesia, 2024.

Yuherawan, DeniSB. "Kritik Ideologis Terhadap Dasar Kefilsafatan Asas Legalitas Dalam Hukum Pidana." Jurnal Dinamika Hukum 12, no. 2 (2012): 221–35.

Zainuddin, Muhammad, and Aisyah Dinda Karina. "Penggunaan Metode Yuridis Normatif Dalam Membuktikan Kebenaran Pada Penelitian Hukum." Smart Law Journal 2, no. 2 (2023): 114–23. <https://doi.org/10.34310/slj.v2i2.26>.

Recebido em: 24/07/2025
Aprovado em: 30/07/2025

REGRAS GERAIS DE PUBLICAÇÃO

A Revista ESMAT é um periódico científico interdisciplinar, de periodicidade semestral, editado pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense, órgão do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Recebe contribuições científicas inéditas, pautando-se por uma visão crítica do tema, tanto no contexto nacional, quanto no internacional.

Objetiva ser instrumento motivador para a difusão do conhecimento produzido pelos magistrados, alunos, professores, servidores, advogados, membros do Ministério Público e demais membros da comunidade jurídica e acadêmica. Está vinculada ao Programa de Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, realizado pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT).

ORIENTAÇÕES GERAIS

1. Os escritos devem ser originais e inéditos e serão submetidos à apreciação do Conselho Editorial, que poderá recomendar, ou não, as suas publicações.
2. Não poderão ser submetidos simultaneamente a outras revistas e/ou periódicos, e devem se enquadrar em qualquer área do Direito e/ou interdisciplinar.
3. Os artigos recebidos serão submetidos à avaliação prévia pela Comissão Editorial, que verificará a adequação à linha editorial da Revista e às regras gerais de publicação. Os artigos que não cumprirem esses requisitos serão devolvidos aos seus autores, a fim de serem efetuadas as modificações necessárias.
4. Ao enviarem seus trabalhos, os autores concordam que os direitos autorais referentes a cada um deles estão sendo cedidos à Revista ESMAT, sem remuneração pela cessão e publicação, respeitando o estabelecido nestas normas.
5. A Revista reserva-se o direito de aceitar ou vetar qualquer original recebido em desacordo com estas orientações, como também o direito de propor eventuais alterações.
6. Os artigos serão encaminhados para análise de pareceristas externos, consideradas as respectivas áreas temáticas, pelo sistema *double blind peer review*. Caso sejam aprovados serão divulgados sem custo para autores e/ou leitores.
7. A Revista ESMAT não cobra taxas de submissão de artigo ou taxas de processamento de artigo.
8. A Revista requer a declaração de conflito de interesses em relação ao artigo submetido quando o autor possuir interesses (políticos, pessoais, econômicos, etc.) que possam influenciar, de forma inapropriada, na elaboração dos artigos. A declaração será analisada previamente pelo Conselho Editorial.

9. Trabalhos que envolvam pesquisas com seres vivos devem comprovar a aprovação por Comitê de Ética, de acordo com as normas vigentes.

10. Os artigos devem atender às seguintes normas técnicas:

Estrutura do Artigo:

- Título;
- Título traduzido para inglês;
- Nome dos autores;
- Resumo;
- Palavras-chave;
- Abstract;
- Keywords (não utilizar tradutores automáticos da web);
- Introdução;
- Texto com subtítulos e notas de rodapé com numeração sequencial (1, 2, 3, 3.1, 3.2, 4....);
- Conclusão;
- Referências (bibliográficas e demais);

Identificação dos autores, em nota de rodapé, deverá conter:

- nome completo do(s) autor(es);
- e-mail do(s) autor(es);
- instituição onde o(s) autor(es) trabalha(m) e/ou estuda(m);
- resumo curricular do(s) autor(es) com no máximo 3 linhas, informando sua situação acadêmica, títulos e exercício profissional;

Resumo bilíngue (português/inglês), de mesmo teor, e apresentar com clareza:

- o tema do trabalho;
- os objetivos;
- a metodologia utilizada; e
- as conclusões;

Palavras-chave: entre três e no máximo 5 (na língua do texto e em inglês – Keywords)

Formatação:

- Devem conter entre 15 a 30 páginas, incluindo o texto e referências;
- MS Word (doc);
- Fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5, formatação em papel A4 (com margem superior e esquerda em 3cm e margem inferior e direita com 2cm), parágrafo 1,5cm;
- Páginas NÃO numeradas e margens justificadas;

Citações:

- citações diretas com mais de três linhas: recuo de 4cm da margem esquerda, fonte Times New Roman, tamanho 10, espaçamento simples, nome do autor no final do parágrafo no formato: (NOME, 2007, p. 11);
- citações com omissões de palavras ou frases: substituí-las por reticências entre colchetes, ex. [...];
- citações indiretas: Nome (2007);
- todas as referências no corpo do texto deverão adotar o sistema autor-data ABNT (OLIVEIRA, 2015, p. 25);

Notas de rodapé:

- fonte Times New Roman, tamanho 8, EXCLUSIVAMENTE para breves notas explicativas, jamais para referências;

Títulos de capítulos em caixa alta, mesma fonte do texto e subtítulos em texto normal, ambos em negrito, numerados e alinhados à esquerda;

Título do artigo em caixa alta, negrito e centralizado.

I. As referências bibliográficas devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 6023) em ordem alfabética, conforme os seguintes modelos de citação:

I.1 Livros:

SOBRENOME, Nome do autor. **Título do livro em negrito**. Cidade: Editora, ano.

KARAM, Maria Lúcia. **Juizados especiais criminais: a concretização antecipada do poder de punir**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

I.1 Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome do autor. Título do capítulo sem destaque. In: SOBRENOME, Nome do autor. **Título do livro em negrito**. Cidade: Editora, ano.

MORAES, L. C. S. de. Competência legislativa. In: MORAES. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002, cap. 2, p.54-68.

I.1 Artigos de periódicos:

SOBRENOME DO AUTOR, Nome. Título do artigo: subtítulo (se houver). **Nome do Periódico em Negrito**, cidade, v., n., p. inicial – final, mês ano.

SENNA, Andressa Paula. O abuso de direito e a litigância de má-fé como impeditivos à marcha processual e ao resultado justo da prestação jurisdicional. **Revista de Direito Privado**, v. 10, n. 40, p. 9-59, out./dez. 2009.

1.1 Trabalho apresentado em evento:

SOBRENOME, Nome do autor. Título do trabalho apresentado, seguida expressão In: NOME DO EVENTO, numeração do evento (se houver), ano e local de realização, título do documento, local, editora, data de publicação e página inicial-final da parte referenciada.

MARQUES, Cláudia Lima. Direitos básicos do consumidor na sociedade pós-moderna de serviços: o aparecimento de um sujeito novo e a realização de seus direitos, In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO DO CONSUMIDOR, 5, 2000, Belo Horizonte, Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, jul./set. 2000, p. 61-96.

1.1 Em se tratando de obras consultadas *online*, são essenciais as informações sobre o endereço eletrônico, apresentado entre os sinais < >, precedido da expressão Disponível em: e a data de acesso ao documento, precedida da expressão Acesso em:.

HEIDEGGER. Martin. **A época da imagem do mundo**. Disponível em <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/heidegger.htm>>. Acesso em 11 de maio 2011.

1. O autor do artigo fará jus a dois exemplares da edição da Revista ESMAT que contou com sua colaboração.

2. Poder-se-ão adequar às normas da ABNT os trabalhos selecionados, se em desacordo com a padronização.

3. Os artigos para publicação na Revista ESMAT deverão ser encaminhados para o e-mail revistaesmat@tjto.jus.br ou ao endereço eletrônico da Revista: esmat.tjto.jus.br/publicacoes

4. O conteúdo das matérias publicadas é de inteira responsabilidade de seus autores.