

Caderno Virtual, Brasília, VOLUME 1, Nº 62  
Janeiro/Abril 2025 ISSN: 1981-3759



**idp**

REVISTA

# CADERNO VIRTUAL

**Novas Tecnologias e a  
Inteligência Artificial**

**Caderno Virtual, Brasília, v. 1, n.  
62 Janeiro/Abril 2025**

**ISSN: 1981-3759**

### **Editores Chefes**

Prof. Atalá Correia, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Janete Ricken Lopes de Barros, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Eduarda Toscani Gindri, IDP

### **Conselho Editorial**

Prof<sup>a</sup>. Luciana Silva Garcia, IDP  
Prof. Raphael Peixoto de Paula Marques, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Olívia Rocha Freitas, IDP  
Prof. Fábio Lima Quintas, IDP  
Prof Marcelo Proença, IDP  
Prof<sup>a</sup>. Marilda Silveira, IDP  
Prof. Ulisses Schwarz Viana, IDP  
Prof. Felipe Cortês, IDP  
Prof. Pedro Palotti, IDP  
Prof. Leandro do Nascimento Rodrigues, IDP  
Prof. Mário Augusto Carboni, IDP  
Prof. Bruno Magalhães D'Abadia, IDP  
Prof. Daniel Falcão, IDP  
Prof. Guilherme Pupe, IDP  
Prof. Paulo Mendes, IDP  
Prof. Rodrigo Mendonça, IDP  
Prof. José Henrique Mouta, IDP  
Prof. Leonardo Estrela, IDP  
Prof. Leandro Gobbo, IDP  
Prof. Ivan Allegretti, IDP  
Prof. Lahis da Silva Rosa, IDP  
Prof. Flávio José Roman, IDP  
Prof. Paulo Castro, IDP  
Prof. Mathias Schneid Tessmann, IDP  
Prof. Rodrigo Becker, IDP  
Prof. Milton de Souza Mendonça Sobrinho, IDP  
Prof. Alessandro De Oliveira Gouveia Freire, IDP  
Prof. Marcio Camargo Cunha Filho, IDP  
Prof. Fernando Natal, IDP  
Prof. Danilo Mergulhão, IDP  
Prof<sup>a</sup> Tatiana B. Parmeggiani, IDP

### **Comitê Executivo**

Alessandro Freire  
Renan Silveira Holtermann

REVISTA

**CADERNO  
VIRTUAL**

# REVISTA CADERNO VIRTUAL

## Carta Editorial

A presente edição da revista Caderno Virtual (CV) - publicação oficial do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) - traz aos seus leitores um conjunto de artigos produzidos por acadêmicos integrantes de programas nacionais de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado, com o tema: “Novas tecnologias e a Inteligência Artificial”.

A 62ª edição da revista Caderno Virtual (CV) traz, ainda, artigos acadêmicos produzidos por alunos da Escola de Direito do IDP no programa PROIC, Programa de Iniciação Científica, bem como trabalhos produzidos por autores, professores e alunos, integrantes de programas nacionais de pós-graduação, mestrado e doutorado, aprovados pelo sistema *duplo blind review*.

Nessa linha, a presente edição visa proporcionar um espaço de divulgação de teses e de ideias no âmbito do Direito, da Economia e da Administração Pública, promovendo o debate qualificado acerca de temas relevantes da pesquisa científica envolvendo temas interdisciplinares. Trata-se de uma revista com periodicidade quadrimestral destinada a publicar trabalhos de qualidade científica para fomentar o debate acadêmico.

O Caderno Virtual objetiva ser um espaço de atualização bibliográfica constante para a comunidade acadêmica do IDP e do país. O escopo editorial da revista passa a contemplar as seguintes linhas de pesquisa: a) Processo, Jurisdição Constitucional, Direitos e Garantias Fundamentais; b) Direito Privado e Constituição; c) Gestão Governamental e Políticas Públicas e d) Economia, Finanças e Desenvolvimento.

A fim de adequar-se aos quesitos estabelecidos pela regulação do Qualis Periódico, o CV conta com Equipe Editorial definida, por meio de Conselho Editorial, Comitê Executivo e Editores Chefes, que se organizam para garantir o processo avaliativo sob o sistema do *duplo blind review* e ao convite para publicação de autores estrangeiros e pesquisadores de renome nacional e internacional.

É com grande satisfação que o Centro de Pesquisa (CEPES) em conjunto com as Coordenações dos Cursos de Graduação, Pós-Graduação *Lato Sensu* e Pós-Graduação *Stricto Sensu*, apresentam a presente a 62ª edição do Caderno Virtual.

Diante de todo o material qualificado reunido na presente edição, esperamos que a revista contribua para promover discussões, debates e divulgação de conhecimento científico qualificado.

Prof. Atalá Correia, IDP  
Prof<sup>ª</sup>. Janete Ricken Lopes de Barros  
Prof<sup>ª</sup>. Eduarda Toscani Gindri

**Editores**

## SUMÁRIO

### **Carta Editorial**

*Atalá Correia, Janete Ricken Lopes de Barros, Eduarda Toscani Gindri*

### **Artigos Acadêmicos**

---

#### **A JUSTIÇA DIGITAL 4.0 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE UMA ADMINISTRAÇÃO GERENCIALISTA**

*Pâmela Léo da Silva Dias Faustino*

---

#### **NPM, NPG E O GOVERNO ELETRÔNICO COMO MITIGAÇÃO DO CUSTO BRASIL**

*José Nascimento; Luiz Renato Arietti Nais; Marcelo Sasso*

---

#### **IMPACTOS PSICOSSOCIAIS DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHADOR**

*Bruno Furtado Silveira*

---

#### **PERCEPÇÃO SOCIAL DO CRIME E MÍDIAS SOCIAIS: A IMPORTÂNCIA DAS REDES SOCIAIS PARA A POLICY IMAGE DA SEGURANÇA PÚBLICA NAS CIDADES**

*Rodrigo Calejon*

---

#### **GOVERNANÇA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REGULAMENTAÇÕES E PRÁTICAS ÉTICAS**

*Thiago Tomich Neto Guterres Soares; Isabel Maria Rosal Santos*

---

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A MEDIAÇÃO COMO MEIO ALTERNATIVO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

*Mauro Kiithi Arima Junior*

---

**MIGRAÇÃO E GÊNERO: REFLEXÕES SOBRE AS POSSIBILIDADES DO CONCEITO DE TRANSNACIONALIZAÇÃO**

*Marília Macêdo; Emmanuel de Nazareth Brasil*

---

**HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL, DIREITO E RACISMO: O DEBATE JURÍDICO À LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTELLECTUAIS NEGROS**

*Anne Lorraine Colnaghi Gaertner*

---

**A INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 1.029, § 3º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL À LUZ DO ENTENDIMENTO DAS CORTES SUPERIORES**

*Gabriel Ricardo da Costa Alves*

---

**PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DAS DESPESAS**

*Daniel Gerheim Souza Dias*

---

**DIREITO CONSTITUCIONAL DO TRABALHO EM CONTEXTO SUL-AMERICANO: ANÁLISE COMPARATIVA À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO DIGNO**

*Gabriel Teles Pontes*

---

## **A JUSTIÇA DIGITAL 4.0 ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA DE UMA ADMINISTRAÇÃO GERENCIALISTA**

**Pâmela Léo da Silva Dias Faustino<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

Este trabalho destaca o Estado Moderno e o comportamento da Administração Pública para a promoção de mudanças sociais, com foco na digitalização do sistema judiciário enquanto política pública. Reflete acerca dos desafios provenientes da globalização, com o surgimento da justiça digital 4.0 e o papel esperado de um Governo Digital. Assim, conclui-se sobre seu impacto na formação de políticas pautadas na eficiência, que deve ser perseguida pela administração pública, especialmente a partir da reforma do Estado e do Poder Judiciário em sua função atípica de administrar.

**Palavras-chave:** Justiça digital 4.0. Administração pública. Governo digital.

### **DIGITAL JUSTICE 4.0 AS A PUBLIC POLICY OF A MANAGEMENT ADMINISTRATION**

### **ABSTRACT**

This work highlights the Modern State and the behavior of the Public Administration to promote social changes, focusing on the digitalization of the judicial system as a public policy. It reflects on the challenges arising from globalization, with the emergence of digital justice 4.0 and the expected role of a Digital Government. Thus, we conclude about its impact on the formation of

---

<sup>1</sup> Mestranda em Administração Pública pelo PROFIAP na Universidade Federal Fluminense (UFF).

policies based on efficiency, which must be pursued by public administration, especially from the reform of the State and the Judiciary in its atypical administrative function.

**Keywords:** Digital justice 4.0. Public administration. Digital government.

## **INTRODUÇÃO**

A afetação das inovações para a formação de políticas públicas, apesar de não ser uma prática usual aos juristas, vem tomando espaço no campo da pesquisa. Para tal, além do questionamento sobre o que influencia seu surgimento no Poder Judiciário brasileiro, cabe também delinear o papel da administração pública frente ao mesmo, já que mudanças sociais fazem parte das mais diversas políticas setoriais e dos arranjos jurídico-institucionais (BUCCI; COUTINHO, 2017, p.318).

Poder e legitimidade são determinantes à formação das instituições que representam o Estado, bem como o processo de deslegitimação e relegitimação são determinantes para a gestão da administração pública. A análise de mudanças, seu modo de influência no processo inovador e seus resultados justificam o interesse em produzir políticas e pesquisas a respeito (MULLER, 2010).

Diante da imensa gama de temas e problemas a serem investigados, a pretensão aqui não é delimitar tais conceitos, tampouco as temáticas privilegiadas na formação da agenda ou invocar seus critérios organizadores, mas lidando com realidades e desafios surgidos a partir da constante mudança e inovação, característica de nosso atual contexto social brasileiro, pretende-se apresentar reflexões como moldura geral à discussão e discorrer a respeito da formação de política pública em um mundo globalizado como o que vivemos e o papel determinante do Estado para tal.

Este trabalho apresentará alguns conceitos referentes à administração pública, a fim de compreender um pouco mais a respeito das mudanças no Poder Judiciário em sua função atípica de administrar. Para tal, com foco no modelo gerencialista e sua influência para o Poder Público, discutir-se-á inicialmente sobre a formação do Estado Moderno e sua capacidade

administrativa. Com conceitos como a democracia e inovação, será discutido a respeito da justiça digital 4.0. Após, serão aprofundados alguns conceitos como a digitalização da justiça e governo digital enquanto política pública para promoção da eficiência esperada da administração pública enquanto meio de efetivação do serviço judiciário.

Poder-se-ia dizer sobre o caráter fragmentado das políticas públicas no Brasil mediante fatos distintos, como a constante resistência para a formulação por serem impopulares, a falta de competência e infraestrutura na fase de implementação, a desvalorização de políticas de prevenção e discordância para o que de fato seria interesse público, dentre outros (WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN, 2014, p.14).

A Administração, em conjunto com o Direito, é capaz de trazer luz à gestão estratégica e gerar resultados, sem que se esqueça dos objetivos e missão constitucionalmente atribuídos aos órgãos representante da justiça. O movimento de reforma do Estado brasileiro ocasionou mudanças significativas na estrutura e forma de gestão (SAUERBRONN; LODI, 2012, p. 943), o que torna políticas como a “Justiça 4.0” mais consolidadas a partir, inclusive, da reforma do Poder Judiciário, vez que outrora marcadas por fragmentos de interesses.

Assim, surge a justiça digital que tem como norte ampliar a qualidade e acesso dos serviços com transparência, eficiência e aproximação do cidadão; sua autonomia e inclusão digital deve ser considerada premissa para ser garantido o acesso à justiça 4.0 de forma democrática, inclusive em questões administrativas que transcendem a prestação jurisdicional (RAMOS; CHAI, 2022, p.140-141).

A partir desse conhecimento é que se passa a discorrer e delimitar a administração pública no Brasil e seu papel frente a um governo digital. Percorrer esse caminho exige reflexões que fogem ao tempo atual; um olhar ao passado e outro ao futuro é o que se espera consolidar ao fim deste trabalho. Enxergar o princípio é importante para refletir o percurso e construir - ou corrigir - expectativas na atuação da administração pública e a digitalização do Poder Judiciário.

## **A “GÊNESE” DO ESTADO MODERNO**

Diante da ruptura do isolamento até então existente, o nascimento da “Polis”, reconhecida como a primeira grande cidade, trouxe consigo o surgimento da política e a necessidade de resolver problemas gerados pelo adensamento até então inexistente à época. Desde então, foram valorizados os repertórios, a capacidade de discurso, a capacidade de ação. A discussão sobre “governo” ganhou importância com a nova visibilidade, dando razão à relevantes acontecimentos a partir do surgimento do que se chamou de “esfera pública”, conforme interpretação do mundo grego (FÉLIX,2022).

Foi a referida tradição fator que culminou no surgimento do Estado, produto da modernidade. A esse respeito, Weber (2000) vê a “gênese” do Estado Moderno na organização, proveniente do surgimento da burocracia, quando condicionada a uma divisão do trabalho organizado, dando luz à ideia do capitalismo e concebendo, a partir dessa estruturação, a possibilidade de se falar em modernidade democrática. Como precursor de mudanças sociais, o Estado também esteve presente em lugares como agente de integração, participação e distribuição, podendo-se falar que são muitas facetas do seu agir, todas plúrimas e disformes, condicionadas, cada qual, às realidades distintas de cada povo (WEBER, 2000).

Ora, tratar da formação do Estado no Brasil e suas formas de interação com o sistema político e decisório ao longo do tempo, reflete conceitos inteligíveis apenas quando podem ser operacionalizáveis, ou seja, quando analisadas as diferentes interpretações ao longo da História. Vislumbrar o surgimento do Estado Moderno, também conhecido como Estado Convencional, é entender sua participação no surgimento da burocracia e, concomitantemente, de um mercado, diante da natureza interdependente desses fenômenos (BORGES,2000).

É diante dessa interdependência que se reflete sobre o ganho de poder do Estado, enquanto centro de decisão e, paradoxalmente, sobre sua dependência em relações periféricas, que vão se avançando ao poder Estatal - já que inseparáveis do fenômeno do surgimento da democracia moderna nas suas diferentes dimensões sociológicas.

Assim, chega-se ao processo denominado “racionalização” que, segundo a sociologia Weberiana, é o modelo da burocracia moderna, caracterizada pela necessidade de obediência a

uma série de normas e regulamentos, e não a um indivíduo em si; mas um processo de manutenção do equilíbrio, no qual inexistem processos lógicos ou lineares (WEBER, 2022).

## **CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

Sem democracia não há federalismos. Sendo tão importante para a renovação de estruturas sociais, é fundamental a existência de instituições de organismos de implementação e controle dos poderes para que existam decisões que a viabilizem. Assim, todas essas instituições só fazem sentido com legitimidade (NOGUEIRA,2014).

Ora, além da própria representação, as instituições são ainda mais importantes para legitimar os procedimentos democráticos. Pode-se dizer que o poder legítimo representado pelas instituições é o que traz luz a uma visão convencional que se estabeleceu através de uma rígida divisão entre esfera administrativa e política, com suas repercussões em tratá-las como dois compartimentos de lógicas exclusivas (MELO; RÚRION, 2015).

Com foco na capacidade administrativa do Estado, o elemento de inovação é muito importante. Ao mesmo tempo não se pode desconsiderar o elemento “democracia” como necessário para o êxito no estabelecimento de uma espécie de interseção na sociedade (MELO; RÚRION, 2015).

Nesse sentido, cabe a reflexão sobre o papel do setor público em investimentos com o fim de produzir inovação, mas sem perder o propósito de se dirigir a novas tecnologias e resultados de longo prazo. Isto posto, repensar proposições, recriar uma estrutura de investimentos públicos contínuos e criar condições para novas possibilidades a partir do surgimento dos problemas, são pilares que devem ser perseguidos pelo setor público (FARIAS, 2021).

Para a composição definitiva de conflitos, diante de uma crise quantitativa do sistema de justiça e da necessidade de aplicação de modelos gerenciais, surge uma reformulação do modo como as normas jurídicas são aplicadas e técnicas provenientes da Justiça digital e o programa da justiça 4.0, políticas públicas que visam garantir a celeridade, a efetividade e a razoável duração dos processos (SALLES, CRUZ, 2021, p.139-140).

Novos modelos de informação e comunicação para o serviço, o ato de digitalização pode ser compreendido como uma análise de ferramentas na construção de instituições, tendo no desenvolvimento de estudos e estratégias para ampliar o acesso à justiça como uma de suas propostas importantes (HASSE, 2017).

Como consequência da dinamicidade social, a “justiça digital 4.0” traz consigo desafios para inovações no Poder Judiciário, que estão ligados à mudança do sistema produtivo e não atingem apenas questões econômicas, mas transpassam para outras demandas da sociedade. Assim, da mesma forma como um dia o desafio foi criar um estado de desenvolvimento para a indústria, pode-se dizer que hoje o é para o desenvolvimento (LIMA JR,1998).

Fundamental o caráter adaptativo e desenvolvidor de capacidades do Estado para criar instituições que consigam percolar nas adversidades estruturais de modo rápido e flexível para produzir inovações. Para garantir essas capacidades dinâmicas, são necessárias estruturas periféricas que atuem em conjunto com o Estado (LIMA JR,1998).

Assim, enfatizando a importância das organizações públicas na prestação de serviços públicos e da legitimidade na formulação de políticas, destacam-se as mudanças na administração pública que surgiram ao que ficou conhecido como “revolução digital”. Novas práticas de trabalho surgem a partir de então.

Parte dessa mudança de paradigma se vê na promulgação da Constituição Federal de 1988, que apresenta uma preocupação até então inexistente, de regulamentar a administração pública. Com demasiada qualidade no que lhe toca ao aperfeiçoamento de organização, inibição da corrupção e melhoria da transparência e eficiência, deve-se enxergá-la ao contexto em que foi criada, ou seja, como resultado do processo de reconstrução da democracia no País e diretamente influenciada pelo clima político então vigente.

Suprindo às necessidades da época, trouxe benesses que ecoam até os tempos presentes para a administração pública em um modelo sistematizado (como os preceitos relativos aos servidores públicos), organização do Estado (abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios Federais e os Municípios) e a amplitude do artigo 37 que se refere à

administração pública direta e indireta, de todos os ramos do poder e de todas as esferas de governo, com várias diretrizes estabelecidas (TEIXEIRA, 2012).

## **DA IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA DIGITAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA**

A inovação é uma forma eficiente de melhorar a qualidade dos serviços prestados; apesar de não ser exclusiva, é de extrema importância para conferir agilidade enquanto a gestão pública atende a determinadas exigências. A criação de processos eletrônicos impulsionou a transformação digital no Poder Judiciário, atendendo exigências normativas, sociais, políticas, econômicas, dentre outras (THOMÉ, CARVALHO, 2023, p. 272-280).

Sua digitalização contribui diretamente para a efetividade do serviço judiciário, como meio importante para promoção do Estado de direito. Disponibilizar informações e recursos de forma eletrônica corrobora para a acessibilidade e transparência e o desenvolvimento de tais instituições fortalece a confiança no sistema e o exercício dos direitos de cada cidadão.

Na promoção de segurança, o Poder Judiciário brasileiro detém como função típica a responsabilidade de interpretação e aplicação da lei. A constitucionalização do direito é o fenômeno que estabelece o vínculo entre as normas e os valores. Mudanças na gestão resultam em impactos na operação da justiça, sendo possível compreender o sistema e como se organiza a partir da implementação de metas para maior qualidade do serviço prestado em um tribunal do Poder Judiciário.

O caráter ideológico do direito fica evidente diante das tecnologias implementadas. Para alcançar além de metas e resultados, mas também uma ordem equilibrada e justa na condução de um processo, é necessário que sejam respeitados princípios basilares, como o da proteção não deficiente dos direitos fundamentais.

São meras retóricas as concepções de que o Direito é isento de ideologia e de que o conjunto normativo seja mero resultado de pactos sociais que avançam e correspondem ao ideal de vida comum dos seres humanos, que, por isso, se sujeitam pacificamente às normas jurídicas. O Direito é resultado das correlações de forças econômicas e políticas, estando impregnado, por isso mesmo, da visão de mundo da classe dominante, d'onde se extrai, pois, seu conteúdo ideológico, que se expressa,

ainda que veladamente, nos momentos cruciais da interpretação e aplicação das normas jurídicas (MAIOR; SEVERO, 2020,p.2775).

Conclui Luciana Leite Lima e Luciano D'Ascenzi (2013) que o significado do verbo “implementar” estaria relacionado aos verbos “realizar, cumprir, executar”, tornando certo o dever ser questionado o que está sendo implementado, carecendo deter como objeto uma política pública em si e a interdependência entre a formulação e a implementação (D'ASCENZI,2013).

Na formulação se concentra a maior parte da atenção pública e da energia política. Contudo, quando atentamente observadas, não é incomum a frustração com o resultado, já que muitos não são alcançados da mesma forma em todos os lugares (DE MATOS PINTO,2008).

Por tal razão é importante refletir acerca da prontidão do Poder Judiciários ao buscar por um julgamento eficiente diante da intensidade e velocidade da globalização. Mudanças na gestão resultam em impactos na operação da justiça, sendo possível compreender o sistema e como se organiza a partir da implementação de metas para maior qualidade do serviço prestado em um tribunal do Poder Judiciário.

O Programa “Justiça 4.0” de iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), busca promover a Inovação e efetividade mediante o acesso à justiça por meio de novas tecnologias. A era digital está diretamente relacionada ao mundo moderno e não convém ao Poder Judiciário esquivar-se. Nesse sentido, diz o Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli:

Para fazer frente à realidade da Era Digital, do processo eletrônico e de uma “sociedade em rede”, o Judiciário também precisa ser dinâmico, flexível e interativo. É preciso estimular a utilização de novas ferramentas tecnológicas: julgamentos virtuais de processos, comunicação processual por meio de redes sociais, programas de inteligência artificial, arquitetura de computação em nuvem, dentre outros (LONGUINI; DENARDI,2021, p. 152).

## **DO GOVERNO DIGITAL E DA POLÍTICA PÚBLICA**

Partindo do pressuposto de um governo aberto como paradigma próprio, autônomo de gestão, o modo de agir da administração influi na proteção de dados, com normativas que

atendam às suas necessidades. É importante estabelecer todo esse marco normativo, jurídico para assegurar o modo como deverá se portar, já que a administração pública funciona baseada em suas regras, dispositivos normativos (SABO,2020).

Um governo aberto pode ser entendido como aquele que, sob o enfoque de gestão pública, é concebido pela própria administração. Assim, como paradigmas estão os modos como se vislumbra a atuação de determinados agentes sobre o que detiver a característica de “pública”, com base nos princípios que devem constituir suas ações (SABO,2020).

É nesse sentido que se identifica o gerencialismo (ou *new public management*, na língua inglesa). A expectativa sobre o paradigma gerencial estaria pautada nas interpretações necessárias ao modo de atuação esperado do Estado, bem como suas próprias estratégias de intervenção. Mudanças práticas surgem com o advento de uma administração gerencialista. Diante de uma imensa demanda, estabelecer metas passou a ser muito importante para um julgamento rápido e eficiente (BRANCO, 2015, p. 178).

Muitos mecanismos de tecnologia da informação e de comunicação (TICs) já estão presentes nos vários tribunais do país. O Processo Judicial Eletrônico (PJe) é um deles (HASSE, 2017). Aliás, medidas como a Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ), regulada pela Resolução nº.335 de 2020 do CNJ, mantém o sistema do PJe como prioritário do mencionado CNJ e consolida atos processuais na modalidade virtual.<sup>2</sup> São ainda exemplos as práticas de audiências que por vezes são realizadas sob o juízo 100% digital por intermédio do “sistema de Audiências (AUD)” da Justiça do Trabalho.

Com perspectiva mais estratégica, a busca pela qualidade de um serviço que satisfaça as necessidades sociais se dá na transição de um modelo burocrático para um gerencial, acarretando na implementação de políticas públicas nos tribunais e no aperfeiçoamento do Poder Judiciário (MYSCZUK; BARAN; SILVA, 2017, p. 1-3).

---

<sup>2</sup> <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/plataforma-digital-do-poder-judiciario-brasileiro-pdpj-br/>

Ademais, pode-se dizer que a gestão pública é um local de privilegiada participação popular e de realização da democracia, que pode ser entendida como a soma de participação, controle, supervisão e, como o fim previsto por Weber seria numa organização, sempre existiriam tarefas que precisam ser assim desempenhadas (O'DONNEL,1998). Os princípios que constituem, então, o governo aberto, como a Lei de Acesso à Informação, pautada na transparência, não podem ser entendidos como fins em si mesmos já que na realidade são meios para a realização da gestão pública.

O governo digital pode ser compreendido como uma maneira estratégica de se conceber, implementar e avaliar as ações de governo. Assim, veja o que diz Sérgio Roberto Guedes Reis (REIS,2018):

A ideia de governo eletrônico, então, estaria historicamente datada da década de 1990, e, ainda, dos primeiros anos deste século. Essa localização temporal e a sua necessária e forte vinculação positiva com a otimização dos recursos públicos (bem como, subjacentemente, a sua frágil conexão com a questão da democratização da gestão pública) permitiriam a consideração de que, de certa forma, o governo eletrônico funcionaria como uma espécie de interpretação oriunda do gerencialismo para o fenômeno da incorporação da tecnologia da informação em suas variadas formas pelas administrações públicas mundo afora. O governo digital, por outro lado, poderia ser compreendido como uma espécie de atualização do modelo do governo eletrônico. Em variadas definições (Possamai, 2013; Canabarro, 2014) percebe-se que esse modelo mais recente de emprego, na gestão pública, de soluções web vincula-se a uma outra percepção dos problemas públicos, tendo-se em vista que, desta vez, a adoção disseminada de tecnologias de informação parece vocacionar-se cada vez mais no sentido de realizar ou aperfeiçoar a democracia – a partir da promoção de mecanismos virtuais de consulta e deliberação populares –, de permitir aos governos ouvir mais cidadãos (e, eventualmente, com qualidade superior nesse processo de auscultação).

Além do mais, os mecanismos virtuais também passam a ser importante forma de obter a percepção dos cidadãos a respeito de sua qualidade e dos caminhos para sua melhoria, como as chamadas pesquisas de satisfação do cidadão que são úteis para a avaliação da qualidade da implementação dos serviços, entre outras vantagens.

Assim, o governo digital pode significar um importante e inovador sentido da relação entre governo e tecnologia, já que cada vez mais vem conseguindo relevância para o aproveitamento de instrumentos tecnológicos a serem usados em prol da eficácia, eficiência e efetividade de políticas públicas, sem deixar de lado a necessidade de funcionarem os mecanismos virtuais para o aperfeiçoamento da própria democracia.

Tratar de Governo Digital é reconhecer que o acesso à justiça é instrumento facilitador do direito que além de ser efetivo, eficaz, eficiente, também deve apresentar determinado grau de legitimidade de políticas no alcance de resultados esperados e de aceitação por parte dos beneficiados (KLEIN, 2017, p. 116-119).

## **DA BUSCA PELA EFICIÊNCIA E DO PODER JUDICIÁRIO**

Para compreender a construção de uma sociedade democrática de Direito e como a digitalização da justiça contribui para a efetivação do serviço judiciário, críticas como as pautadas na morosidade vem sendo superadas mediante intenso processo de reforma na administração pública. Com segurança e respeito aos direitos, objetivos fundamentais do Estado consagrados na Constituição Federal de 1988 podem ser perseguidos e garantidos pelo Poder Judiciário.

Para respeitar princípios previstos nas leis do país (SOUSA, TONELLA, 2024, p. 4-6), são tomadas estratégias como resultado de uma justiça digital de mais autonomia, celeridade e eficiência nos resultados (ANTONIO, NOVAES, 2024, p. 6653).

Nesse sentido se deu a promulgação da Emenda Constitucional de nº 45 no ano de 2004. Buscou por mais celeridade e eficiência no Poder Judiciário. Nas palavras de Jorge Luiz Souto Maior e de Valdete Souto Severo (2020), tem nesse poder aquele que detém qualidade de ente estatal, o que assume a função de coerção, de agente fiscalizador e punitivo e que controla e reprime as condutas que fujam das regras do jogo (MAIOR; SEVERO, 2020, p. 2775).

Dentre as medidas tomadas está a criação do CNJ, órgão fiscalizador que em meio de uma reforma gerencial na administração pública, responsabilizou-se pela busca de maior

eficiência no objetivo de promover uma justiça mais célere e mais efetiva, ocasionando em grande inovação, com metas a serem cumpridas pelos tribunais e a punição aos membros do Judiciário que não as cumprissem (SAUERBRONN; LODI,2012, p. 926).

Como a sociedade é dinâmica, dinâmicas também são as demandas e confrontos supervenientes, não sendo diferente no que tange ao Poder Judiciário e às influências da reforma Estatal. Suas funções de julgar e administrar refletem a implementação de distintas medidas, como por exemplo a criação do já mencionado CNJ, surgido a partir de inúmeras críticas pautadas em morosidade e ineficiência deste Poder, o qual passou a buscar por uma lógica de metas em prol de uma gestão mais eficiente. Sobre sua relevância:

A onda reformista experimentada pelo Estado brasileiro não se limitou ao Poder Executivo. O Poder Judiciário também foi alvo de uma extensa reforma, a qual alterou, não apenas alguns procedimentos judiciais, mas também a própria estrutura desse poder. O marco dessa reforma foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que passou a ser o responsável pela fiscalização financeira e administrativa do Poder Judiciário. (SENA; SILVA; LUQUINI, 2012, p. 72)

O Poder Judiciário, após sofrer intensas críticas com relação à morosidade no julgamento das demandas, deu início a uma reformulação estrutural com vistas a se tornar mais célere, eficiente e eficaz. O início dessas mudanças se deu com a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004 conhecida como “Reforma do Judiciário”, que criou um órgão competente pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (FREITAS; BONTEMPO apud BRASIL, 2004,p. 297)

Políticas surgem para incrementar o Judiciário, como as metas temporais que são impostas anualmente para todos seus ramos. Importante mecanismo no enfrentamento da morosidade, o aperfeiçoamento em questão passa pela eficiência e eficácia da prestação do serviço.

É muito importante a reflexão sobre o planejamento estratégico desenvolvido, especialmente no que tange ao aspecto qualitativo dos resultados já que com o empenho para a modernização dos tribunais do país, as premissas que concluam resultados positivos podem também refletir questões que careçam de ajustes na gestão, afinal:

Se a resposta for a busca por uma maior aproximação com o cidadão e uma justiça inclusiva em uma sociedade excludente, obrigatoriamente somos levados a analisar as novas tecnologias não somente sob os aspectos da redução de tempo e custo na realização dos atos judiciais, mas, principalmente, sob o viés da democratização do acesso à justiça. As premissas em que se baseiam as conclusões de que a justiça 4.0 é mais eficiente, possui celeridade, maior acessibilidade, publicidade, e economicidade podem ser as mesmas premissas que nos levem à conclusão de que a justiça 4.0, não é tão eficiente e não garante o acesso à justiça de forma democrática (DA SILVA,2022,p.63).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A formação do Estado Moderno se dá de formas plúrimas e disformes, de acordo com a distinção que apresenta cada sociedade. No Brasil, tratar a respeito é analisar conceitos e interpretações ao longo da História. Neste trabalho, buscou-se destacar a importância do papel da administração pública no que tange especialmente ao Poder Judiciário no exercício de uma função atípica: o ato de administrar.

Nesse sentido, o grande desafio colocado foi perceber uma gestão administrativa que intencionalmente construa um serviço pautado na eficiência. Este trabalho buscou demonstrar que é possível partir do pressuposto de que a digitalização da justiça e um Governo Digital são partes de uma administração pautada em mecanismos de metas e resultados, típicos de um modelo gerencialista, que busca refletir mais eficiência do serviço prestado.

Conclui-se que desempenhar tarefas com a atuação de políticos e burocratas pode revelar capacidades transformativas da democracia e do dinamismo proveniente da heterogeneidade do nosso país, por vezes desconhecida, sendo o foco no poder de desenvolvimento administrativo frente às capacidades do Estado, potencial inovador é um importante elemento.

Este trabalho buscou demonstrar que a introdução tecnológica deve ser um meio para resultar em qualidade e nunca um fim em si mesma, já que apesar de resultados positivos com a implementação da tecnologia, questões importantes como a democracia não podem ser

esquecidas. A justiça digital 4.0 é um meio para que novas tecnologias impulsionem a transformação digital do Judiciário com serviços mais rápidos, eficazes, acessíveis e requer que objetivos fundamentais do Estado, consagrados na Constituição Federal de 1988, permaneçam sendo respeitados.

Com a criação de instituições que respondam de maneira rápida e flexível às adversidades estruturais e na produção de inovações, o trabalho buscou ainda demonstrar a relevância do estudo da formulação de políticas públicas a partir de processos de inovação, vez que o questionamento sobre o que os influencia perpassa pelo papel da administração pública e das mudanças sociais.

Nesse sentido, exemplificado foi a Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ) e o Processo Judicial Eletrônico (PJe) como tecnologias implementadas em um Juízo 100% digital para a garantia do acesso à Justiça sem precisar estar fisicamente em fóruns, com atos processuais praticados exclusivamente por meio eletrônico e remoto.

Assim, em uma sociedade caracterizada pela necessidade de obediência a uma série de normas e regulamentos, conclui-se que a justiça digital 4.0 é resultado da capacidade administrativa do Estado e da implementação de políticas públicas pautadas na eficiência de um governo digital que vem influenciando o Poder Judiciário. Com questões legítimas de investigação, como o aprofundamento do impacto da digitalização da justiça com foco na promoção da eficácia, eficiência e efetividade esperadas das políticas públicas e com base em contribuições literárias de relevante significado nesse propósito, sugestiona-se novas e ainda mais aprofundadas pesquisas a respeito.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In Loureiro, Maria R.; Abrucio, Fernando L.; Pacheco, Regina S. (orgs.) *Burocracia e política no Brasil. Desafios*

para a ordem democrática no século XXI, 2010, pp. 109-148. Disponível em:  
<https://repositorio.usp.br/item/002913497>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. RBCS, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/rbcso/a/gR4pxgbyns7R5hTKfmMDkxG/?lang=pt&stop=previous&format=html>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Dados*, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2000 (Cap. 1,2,3). Disponível em:  
<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1075199>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

BORGES, André. "Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à " crise de caráter" do Estado." *Dados* 43 (2000): 119-151. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/dados/a/QNbMmvCG4FFqZF8XMSLhhqC/?lang=pt&format=html>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari, and Diogo R. Coutinho. "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas." *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher (2017): 313-340. Disponível em: [https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos\\_juridico-institucionais.pdf](https://cesmac.edu.br/admin/wp-content/uploads/2020/02/BUCCI-Arranjos_juridico-institucionais.pdf). Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de acesso à informação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 19 de julho de 2024.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Brasília: Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 22 de julho de 2024.

COOTE, Anna (2021). Universal basic services and sustainable consumption. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 17:1, pp. 32-46. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15487733.2020.1843854>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

COSTA. Ana Maria Nicolaci da. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil. Revoluções tecnológicas e transformações subjetivas. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-37722002000200009>. Acesso em 19 de julho de 2023.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: UNB, 2001.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA. Luciana Leite. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *revista de sociologia e política* v. 21, no 48: 101-110 dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVkSXgnXDSjz/>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA. Luciana Leite *apud* LIPSKY, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.

DE MATOS PINTO, Isabela Cardoso. "Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política." *Revista de Políticas Públicas* 12.1 (2008): 27-36. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321127273003.pdf>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990, p.09-79.

EVANS, Peter. "The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First-Century Economy". IN WILLIAMS, Michelle (Ed.). *The End of*

the *Developmental State*. London: Routledge, 2014. pp.220-240. Disponível em:  
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315884363-10/developmental-state-peter-evans>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Ed. Globo, 1991(Capítulo final).

FARIAS, James Magno Araújo. *Direito, tecnologia e justiça digital: o uso de ferramentas digitais em busca da razoável duração do processo em Portugal e no Brasil*. Diss. Universidade Autônoma de Lisboa (Portugal), 2021. Disponível em:  
<https://www.proquest.com/openview/ece1fadb3741fd86de98a56ca71d8437/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FÉLIX, Mariana. *Ciberdemocracia no Brasil: a esfera pública digital como espaço de deliberação social e instrumento de cidadania*. Editora Dialética, 2022.

HASSE, Franciane. IMPLICAÇÕES DO USO DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC'S) E DA SOCIEDADE DIGITAL NO ACESSO À JUSTIÇA NO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO–PJe. Disponível em  
[https://siteunidavi.s3.amazonaws.com/revistaDireito/Artigo\\_Franciane.pdf](https://siteunidavi.s3.amazonaws.com/revistaDireito/Artigo_Franciane.pdf). Acesso em 24 de abril de 2024.

KATTEL, R. (2022). *Dynamic capabilities of the public sector: Towards a new synthesis*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-07). Available at: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publicpurpose/wp2022-07>. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/cgpc/a/WfVmNMXC5ppwK4qk7hbhMwv/?lang=en>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

KATTEL, R.; MAZZUCATO, M. "Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector". *Industrial and Corporate Change*. 27 (5), p. 787–801, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/27/5/787/5089909?login=false>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

LIMA JR. Olavo Brasil de. "As Reformas Administrativas no Brasil: Modelos, Sucessos e Fracassos". *Revista do Serviço Público*. Ano 49, n.2.p.5-31, 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1490> <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/27/5/787/5089909?login=false>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

MANN, Michael. "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results". *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984. pp.185-213. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-sociology-archives-europeennes-de-sociologie/article/abs/autonomous-power-of-the-state-its-origins-mechanisms-and-results/338F971178F06BCD3ABC9C573E67B2D8>. <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/27/5/787/5089909?login=false> Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

MELO, Rúrion. "Teorias Contemporâneas da democracia." *DADOS DE COPYRIGHT* (2015). Disponível em: <https://sociologiaemmovimento.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/10/manual-de-filosofia-politica-rurion-melo-flamarion-caldeora-1-1.pdf#page=310>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

MULLER, Friederich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. "Representação, crise e mal-estar institucional." *Sociedade e Estado* 29 (2014): 91-111. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/hvXsqhDwPyFpdfXwhYBq8nB/?format=html&lang=pt>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

NOVATO. Valéria de Oliveira Lemos; NAJBERG. Estela; LOTTA, Gabriela Spanghero. O burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas. *RAP. Revista de Administração Pública*. FGV. Ebape. Rio de Janeiro 54(3):416-432, maio - jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/h7h7TSdQ8pYpMxhnJ9gxbkt/?lang=pt>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1974 (Vol. 1, Cap.VIII).

OLIVERI, Cecília. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6W9z4y9qQR4jwmSNRzzQfjh/#>. Acesso em 20 de julho de 2024.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 3, 2009, pp. 735 a 769. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/6SGHTLZ5JCtPyKn5WhMMtpL/?format=html&lang=pt>. Acesso em 20 de julho de 2024.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000. pp. 159-261.

REIS, Sérgio Roberto Guedes. Desenho de uma política de governo digital com base no paradigma de governo aberto: uma proposta a partir do modelo de integração de agendas. planejamento e políticas públicas | ppp | n. 51 | jul./dez. 2018. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnmnibpcajpcglelefndmkaj/https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/ppp/181204\\_ppp\\_51\\_art14.pdf](chrome-extension://efaidnbmnmnibpcajpcglelefndmkaj/https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/ppp/181204_ppp_51_art14.pdf). Acesso em 18 de julho de 2024.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.17, n.50, 2012 pp. 123-142. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/ckSgGmtXCwnK3HK46DF3MSN/?lang=pt&format=html>. Acesso em 18 de julho de 2024.

SABO, Isabela Cristina, et al. "Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira." *Revista Direito GV* 16 (2020): e1950. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/BKtg6pmv38mWS43HGpTmts/>. Acesso em 18 de julho de 2024.

MAKOWIECKY SALLES, Bruno; MARCIO CRUZ, Paulo. Jurisdiction and Artificial Intelligence: Reflections and some Applications in Brazilian Courts. *Opin. jurid.*, Medellín, v. 21, n. spe46, a6, Dec. 2022. Available from <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-25302022000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-25302022000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 24 de abril de 2025. Epub Dec 30, 2022. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n46a6>.

SANTOS, Luiz Alberto dos. A administração pública e sua organização na constituição brasileira. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-administracao-publica-e-sua-organizacao-na-constituicao-brasileira>. Acesso em 04 de abril de 2024.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Introdução à teoria da política pública. Políticas públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: [https://gestaopublica.vgd.ifmt.edu.br/media/filer\\_public/ce/a0/cea030e8-9269-4743-af55-04a2bcb52b9e/coletanea\\_enrique\\_saravia\\_volume\\_1.pdf](https://gestaopublica.vgd.ifmt.edu.br/media/filer_public/ce/a0/cea030e8-9269-4743-af55-04a2bcb52b9e/coletanea_enrique_saravia_volume_1.pdf). Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

SOUZA, Camila. Estado da Arte de Pesquisa em Políticas Públicas. In: hochman, g; arretche, m.; marques, e. (Orgs.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2010.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. *Estado, governo e administração pública*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2012.

URBINATI, Nadia. “O que torna a representação democrática”. *Lua Nova*, 67, 2006, pp.192-228. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4qsH3GhJPTTnmmMhJg8jkhB/?lang=pt&>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

WEBER, Max. *Metodologias das Ciências Sociais*. Disponível em: Minha Biblioteca, Cortez, 2022.

WILLIAMS, Michelle. “Rethinking the Developmental State in the Twenty-First Century”.  
IN WILLIAMS, Michelle (Ed.). The End of the Developmental State?. London: Routledge,  
2014. pp.1-29.

WU; RAMESH; HOWLETT; FRITZEN. Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos.

Disponível em

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2024.

## **NPM, NPG E O GOVERNO ELETRÔNICO COMO MITIGAÇÃO DO CUSTO BRASIL**

José Nascimento<sup>1</sup>

Luiz Renato Arietti Nais<sup>2</sup>

Marcelo Sasso Gonzalez<sup>3</sup>

**RESUMO:** A pesquisa tem como foco analisar de que forma os princípios do Novo Modelo de Gestão Pública (NPM), da Nova Governança Pública (NPG) e do Governo Eletrônico (e-Gov) podem contribuir para mitigar os impactos do Custo Brasil sobre a competitividade e o crescimento do setor produtivo. Por meio de uma análise teórico-conceitual baseada em revisão de literatura, o estudo demonstra que o NPM promove maior eficiência administrativa, a NPG fortalece a governança colaborativa e o e-Gov potencializa a digitalização dos serviços públicos, ampliando a transparência e reduzindo a burocracia. A originalidade da pesquisa está na proposta de uma integração sinérgica entre essas três abordagens como estratégia inovadora para enfrentar entraves estruturais ainda pouco explorados na literatura. Com isso, a pesquisa contribui para o debate sobre modelos híbridos de gestão pública e oferece subsídios práticos à formulação de políticas públicas mais eficientes, inclusivas e digitalmente orientadas.

**Palavras-chave:** Gestão Pública; New Public Management; New Public Governance; Governo Eletrônico; Custo Brasil; Efetividade estatal.

**ABSTRACT:** The research focuses on analyzing how the principles of the New Public Management Model (NPM), New Public Governance (NPG) and Electronic Government (e-Gov) can contribute to mitigating the impacts of the Brazilian Cost on the competitiveness and growth of the productive sector. Through a theoretical-conceptual analysis based on a literature review, the study demonstrates that the NPM promotes greater administrative efficiency, the NPG strengthens collaborative governance and the e-Gov enhances the digitalization of public services, increasing transparency and reducing bureaucracy. The originality of the research lies in the proposal of a synergistic integration between these three approaches as an innovative strategy to address structural obstacles that have not yet been explored in the literature. With this, the research contributes to the debate on hybrid public management models and offers practical support for the formulation of more efficient, inclusive and digitally oriented public policies.

**Keywords:** Public Management; New Public Management; New Public Governance; Electronic Government; Brazilian Cost; State effectiveness.

---

<sup>1</sup> Gestor Público e Consultor; Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-SP); Especialista em Administração Pública Municipal e Gestão de Cidades (UNINTER); Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (UnB); Secretário Municipal de Parcerias, Concessões e Convênios da Prefeitura de Brusque/SC; Presidente do Conselho do Instituto Brasileiro de Gestão Pública e Empresarial (IBGEPE) e-mail: jose.henrique@ibgepe.org

<sup>2</sup> Gerente de Relações Institucionais e Governamentais; Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-Eaes); Pós-graduado em Economia (FIPE); Bacharel em Relações Internacionais (PUC-SP); Bacharel em Comunicação (USC). [renatonais@hotmail.com](mailto:renatonais@hotmail.com)

<sup>3</sup> Advogado sócio do escritório Couto & Sasso Advocacia; Consultor; Gestor Público; Mestre em Gestão e Políticas Públicas (FGV-SP); Especialista em Direito Empresarial (ESA-OAB); Especialista em Direito Contratual (ESA-OAB); Especialista em Direito Processual Civil (PUC-MG); Especialista em Filosofia e Teoria do Direito (PUC-MG); Especialista em Direito Público (PUC-RS); Especialista em Direito Imobiliário (Ibmec-SP); Bacharel em Direito (UNIFIEO). E-mail: marcelo@coutoesasso.adv.br.



## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a administração pública brasileira tem enfrentado uma série de desafios relacionados à eficiência e à eficácia dos serviços oferecidos aos cidadãos por meio das políticas públicas implementadas. A transição do modelo burocrático, rigidamente estruturado, para abordagens mais gerenciais, como o New Public Management (NPM) e, posteriormente, o New Public Governance (NPG), sugere uma contínua busca por inovações que atendam às demandas sociais contemporâneas e promovam uma gestão pública mais próxima do cidadão.

No entanto, temos no país o que chamamos de Custo Brasil. O Custo Brasil refere-se a um conjunto de fatores que tornam o ambiente de negócios no Brasil menos competitivo, gerando um custo excessivo atrelado a todo o setor produtivo nacional. De acordo com Pinheiro (2014, apud FIESP, 2013), o Custo Brasil é o custo adicional envolvido na realização de negócios no Brasil em comparação com países onde as instituições funcionam de forma mais eficiente. Por Sasso e Nascimento, o Custo Brasil contempla diversos fatores, desde os estruturais, burocráticos, regulatórios e logísticos, assim como todos os custos desnecessários, desproporcionais ou irracionais que dificultam o desenvolvimento nacional.

Ele é mensurado a partir de indicadores correlatos a um contexto global, comparando o Brasil aos países membros da OCDE e quantificando financeiramente a diferença da posição brasileira perante a "melhor média" global. Os indicadores do Custo Brasil têm um caráter preponderantemente estrutural, e não conjuntural.

Estudos recentes quantificaram o Custo Brasil:

- Em 2020, estimou-se em aproximadamente R\$ 1,5 trilhão de reais, equivalente a 22% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Este estudo foi produzido pela Secretaria de Estado de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC);
- Em 2023 (com base em indicadores de 2021), o valor foi atualizado para R\$ 1,7 trilhão por ano, equivalente a cerca de 19,5% do PIB do país em 2022. Esta atualização foi realizada pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) em parceria com o MBC e a Fundação Getúlio

Vargas (FGV), hoje sendo monitorado pelo Observatório do Custo Brasil (<https://custobrasil.org.br/>).

A compreensão do Custo Brasil é fundamental para entender os desafios estruturais enfrentados pelo país e para guiar políticas públicas para o desenvolvimento do Brasil. Ele afeta a competitividade do país, impactando o setor produtivo, os investimentos e a geração de renda. Diante disto, apesar das reformas implementadas ao longo das últimas décadas, os resultados na administração pública brasileira ainda são insatisfatórios, conforme verificamos os seus efeitos consolidados no Custo Brasil. Assim, a pergunta de pesquisa é se os os conceitos e aplicações das práticas postuladas no NPM e NPG, são capazes de enfrentar e mitigar o Custo Brasil? Sendo que a hipótese de pesquisa é que a implementação de práticas do NPM e NPG, possuem condições de mitigar o Custo Brasil.

Por meio de uma metodologia de revisão literária, busca descrever os modelos de gestão pública NPM e NPG, e os conceitos utilizados na formulação de políticas que promovam uma atuação estatal mais efetiva. Bem como, analisar o Custo Brasil e seus desdobramentos, e como os conceitos contidos nos modelos de gestão apresentados podem ser passíveis de sua redução. A compreensão dessa temática é essencial para promover uma visão crítica sobre a administração pública, e subsidiar gestores com uma visão prática na busca do aumento da produtividade nacional.

## **1. NEW PUBLIC MANAGEMENT**

A crítica ao Estado Burocrático Weberiano, que se tornara extremamente rígido, é principalmente fundamentada em razão dos dois objetivos previstos neste modelo, que não foram alcançados: a extinção das práticas patrimonialistas e maior eficiência das políticas públicas implementadas pelo Estado. A burocracia profissional idealizada por Weber visava a aplicação da lei de forma efetiva na busca pela ordem pública (Weber, 1999). A partir do final da Segunda Guerra Mundial, houve um aumento significativo da participação estatal nas sociedades ocidentais através do Estado de Bem-Estar Social. Essa atuação gerou algumas crises: a fiscal, a do modelo de intervenção do Estado, a do modelo burocrático e a política (Bresser-Pereira, 1998).

Nesse contexto, a teoria gerencial surge com a necessidade de buscar maior eficiência e efetividade na prestação de bens e serviços públicos, com redução das despesas sem prejuízo

na qualidade do que é oferecido ao cidadão. Esse movimento tem início nos anos 80 em diversos países, com destaque para Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, de modo que, com o sucesso social e econômico alcançado por esses países, o tema se tornou de grande relevância para a administração pública no mundo nos anos 90, potencializado com o aumento exponencial da globalização. A grande distinção entre os modelos está no tratamento dos cidadãos: no burocrático, são tratados como usuários dos serviços públicos. Já no gerencial, são tratados como clientes que necessitam ter suas necessidades atendidas com eficiência (De Angelis, 2015).

Essa discussão acerca do papel da atuação estatal nos anos 80 e 90 resultou na obra de Osborne e Gaebler de 1992, no livro *Reinventando o Governo* (“*Reinventing Government*”), os autores produzem uma argumentação sólida a partir de experiências inovadoras e concretas dos países, afirmando que uma reestruturação do papel do setor público estava em andamento. A obra apresenta a compreensão de que esse movimento era liderado por políticos e burocratas que, após os anos de bem-estar social entre as décadas de 1950 e 1970, passaram a enfrentar intensas pressões fiscais na gestão do Estado. Nesse contexto, os autores argumentam que os governos começaram a adotar uma postura empreendedora, utilizando ferramentas gerenciais típicas do setor privado para conduzir suas atividades e melhorar a eficiência dos recursos aplicados.

Osborne e Gaebler (1992) propõem que os governos adotem uma abordagem mais proativa e orientada para resultados, em vez de simplesmente se limitarem à execução de serviços. Essa perspectiva parte do entendimento de que os serviços públicos pertencem à comunidade e que os cidadãos têm um papel co-responsável em sua gestão. Além disso, os autores defendem a necessidade de estimular a competição na prestação de serviços públicos e de transformar órgãos burocráticos, alinhando-os a missões claras e definidas.

A proposta inclui a prioridade em atender às necessidades dos cidadãos como clientes, em vez de se concentrar nas exigências da burocracia estatal. É recomendado que os governos busquem fontes de receita não tributárias, em vez de focar apenas nas despesas, e que atuem de maneira preventiva e descentralizada. Finalmente, sugere-se que mudanças sejam induzidas por meio do mercado. A conclusão mais importante é que os governos empreendedores devem integrar tanto os mercados quanto as comunidades, distanciando-se da burocracia administrativa e direcionando seu foco para a obtenção de resultados e a efetividade estatal.

A evolução destas iniciativas para a consolidação de um Estado mais eficiente e uma mudança de visão na relação servidor vs usuário (contribuinte) motivou as mudanças iniciadas

a partir da década de 1990 e até hoje segue inspirando novos modelos de atuação estatal (Hammerschmidt, Gehard *Et al.*, 2018). Desde então, várias estratégias foram implementadas e a qualidade passou a figurar como elemento na estratégia governamental em diversos países, obviamente, com diferentes estágios de amadurecimento entre eles. Assim, o termo “*New Public Management (NPM)*” se refere ao paradigma da qualidade, incluindo outras estratégias, como privatização e uso de tecnologia da informação. Ainda na década de 1990, alguns países adotaram estratégias baseadas na “*Total Quality Management (TQM)*” e se tornaram mais utilizadas nos anos 2000 (Berman, 2006). Com o objetivo de alcançar um novo patamar na prestação de serviços, a administração pública começa a adotar técnicas de gestão empresarial, priorizando a satisfação do usuário, cliente ou cidadão, e a mensuração de resultados.

Os principais temas da “*New Public Management (NPM)*” são fundamentados em diversos pontos-chave, que incluem: Proporcionar ao usuário o poder de escolha; Manter um foco central no cidadão; Priorizar a obtenção de resultados; Implementar um monitoramento de desempenho eficaz; Promover maior flexibilidade organizacional; Aumentar a autonomia dos gestores, garantindo accountability; Introduzir novas formas de controle, como benchmarks, auditorias e avaliações de desempenho; Estabelecer parcerias para a prestação de serviços. Esses elementos visam transformar a gestão pública, tornando-a mais responsiva e alinhada às necessidades da sociedade. (Pollit; Bouckaert, 2017).

Para além dos tópicos acima, a visão se estende às questões das finanças públicas, recursos humanos e sobre a macroestrutura de governo. O processo iniciado é crucial por induzir a percepção de que o governo não é simplesmente um agente prestador de serviços aos cidadãos, mesmo que com maior eficiência e eficácia pela adoção de novas práticas gerenciais, mas também é responsável por considerar os valores da comunidade e criar respostas integradas, mesmo num ambiente de contínua fragmentação como os sistemas governamentais atuais (Pollit; Bouckaert, 2017) e (Osborne; Gaebler, 1992).

A teoria do NPM fundamenta-se na introdução de práticas e princípios típicos da gestão privada no âmbito governamental, promovendo uma abordagem gerencialista. Entre suas bases centrais estão a descentralização administrativa, a ênfase na obtenção de resultados e a orientação para o cliente-cidadão, buscando alinhar os serviços públicos às necessidades e expectativas da população. Um dos pilares é o foco no desempenho, medido por meio de indicadores de resultados e metas claras. Esse enfoque busca substituir o tradicional controle de processos burocráticos pela avaliação de entregas concretas. Além disso, incentiva a contratualização de serviços, seja por meio de parcerias público-privadas ou pela terceirização,

promovendo maior competitividade e inovação. Essa abordagem está ancorada na ideia de que mecanismos de mercado, como concorrência e eficiência de custos, podem ser replicados para melhorar a gestão pública (Schedler; Proeller, 2006.).

Por fim, enfatiza a *accountability*, tanto vertical (prestação de contas ao cidadão) quanto horizontal (mecanismos internos de controle). Isso inclui transparência na gestão, clareza na alocação de recursos e responsabilização por falhas ou desvios. Ao mesmo tempo, essa teoria tem sido objeto de críticas, especialmente por priorizar a eficiência econômica em detrimento de valores tradicionais da administração pública, como equidade e inclusão social. Apesar disso, sua aplicação transformou o debate sobre a gestão pública em diversas nações, moldando práticas contemporâneas (Schedler; Proeller, 2006.).

No Brasil, o tema de uma administração pública moderna teve início em 1995, com a instituição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), pois, com o retrocesso burocrático instituído pela Constituição Federal de 1988, o Estado já não tinha mais as condições para responder às demandas da sociedade (Bresser-Pereira, 1998). Deste modo, a reforma (Brasil, 1995) com base na *New Public Management*, visava, a curto prazo, viabilizar um ajuste fiscal, com foco especial no ajuste de contas de estados e municípios. No médio prazo, buscava-se um grande enfoque no atendimento ao cidadão e uma maior eficiência e modernização da administração pública, objetivando o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e descentralizando outras atividades (Bresser-Pereira, 1998).

O Plano Diretor (Brasil, 1995) possuía perguntas básicas para formar um diagnóstico da administração pública brasileira, a saber: (1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?; (2) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?; (3) Para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores são satisfatórias? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada?; (4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado?

Conforme adiantado separava as atividades do Estado, serviços públicos ou de natureza pública e produção de bens e serviços: as funções próprias do Estado seriam realizadas pelo núcleo estratégico, os serviços não-exclusivos ou competitivos ficariam com entidades de

natureza pública não-estatal e o mercado e iniciativa privada seriam os responsáveis pela produção de bens e serviços. Assim, existiriam quatro setores dentro do Estado (Brasil, 1995): núcleo estratégico; atividades exclusivas de Estado; serviços não-exclusivos ou competitivos; e produção de bens e serviços para o mercado (Figura 1), vejamos:

Figura 1: Funções do Estado

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		●		●

Fonte: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995

A reforma proposta apresentou algum resultado (Bresser-Pereira, 2019), com destaque para a área da saúde, atualmente podendo ser observado pelos diversos sistemas de resultados existentes no SUS (Brasil, 2022). No entanto, em outras áreas, como por exemplo na figura do Estado empreendedor, foram criadas diversas estatais, sem qualquer mensuração de resultado e com prejuízos bilionários aos cofres públicos (Bronzatto, 2020). Mas o principal fracasso foi na educação, porquanto a forte resistência de grupos e o não entendimento completo dos mecanismos da reforma levaram a resultados pouco satisfatórios (Bresser-Pereira, 2019).

Assim, foi identificada a necessidade da continuidade e priorização do trabalho reformista nas mais diversas áreas. As questões levantadas na reforma ainda estão presentes, demonstrando a sua importância para uma Administração Pública moderna. Cumpre destacar que é de suma importância a formação dos servidores públicos qualificados e engajados para a transformação da cultura e atuação da administração pública. Há a necessidade de apoio governamental e social na busca destes objetivos, incrementando a conexão entre cidadãos, comunidades e governo (Bresser-Pereira, 2019).

## 2. NEW PUBLIC GOVERNANCE

Entre as diversas experiências acumuladas com o NPM (New Public Management), destaca-se a emergência do New Public Governance (NPG). Este novo paradigma surge como uma evolução das práticas de gestão pública, reconhecendo a importância da colaboração, participação e engajamento dos diversos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas. Enquanto o NPM enfatizava a eficiência e a orientação para resultados, o NPG amplia o foco, valorizando a interação entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, visando não apenas eficácia, mas também legitimidade e inclusão social nas decisões governamentais. Assim, o NPG representa uma resposta aos desafios contemporâneos de governança, promovendo uma abordagem mais holística e democrática na gestão dos assuntos públicos.

Tem como fonte de inspiração as teorias de governança, governança de rede e inovação colaborativa. A mudança de visão entre estes dois modelos está na alteração do foco na eficiência e na produtividade para o foco na efetividade através da cooperação em rede dos agentes, de modo que os cidadãos passam a ser parceiros/*stakeholders* (De Aangelis, 2015). Certamente, vemos muitos governos adotando seus princípios e transformando-os em paradigma para governar, organizar e liderar na produção de valor público. A base do conceito está na coprodução. O modelo do “*New Public Governance (NPG)*” adota a participação de novos atores e permite soluções customizadas e mais aderentes às realidades territoriais, sociais e econômicas, podemos enumerar 3 (três) linhas de contribuição: cogovernança; cogestão; e coprodução. O desenho admite a participação ativa de novos atores na solução, criação e implantação dos serviços que atendam os atuais problemas da sociedade (Pollit; Bouckaert, 2017).

A NPG é uma abordagem teórica que se consolidou no campo da administração pública nas últimas décadas, destacando-se por sua ênfase em colaboração, redes de governança e participação social. Essa perspectiva emerge como uma alternativa às teorias anteriores, como a Administração Pública Tradicional e a New Public Management, ao reconhecer que os desafios contemporâneos demandam uma abordagem mais integrada e adaptável, com foco na coprodução de políticas públicas e na inclusão de múltiplos atores, tanto governamentais quanto não governamentais. Uma das bases centrais do NPG é a governança em redes, que reconhece que os problemas públicos muitas vezes transcendem as capacidades de um único órgão ou

instituição. Nesse contexto, o NPG defende a construção de redes colaborativas que envolvam governos, organizações da sociedade civil, empresas privadas e cidadãos. Essas redes são vistas como instrumentos para alcançar melhores resultados, ao integrar recursos, expertise e legitimidade provenientes de diferentes atores. A coordenação dessas redes é essencial para equilibrar interesses e evitar conflitos, promovendo a tomada de decisão conjunta (Osborne, 2006).

Outra característica essencial do NPG é a centralidade do cidadão como coprodutor de políticas e serviços públicos. Diferentemente das abordagens gerenciais que tratam o cidadão como cliente ou beneficiário, o NPG enfatiza o papel ativo da sociedade na identificação de problemas, na formulação de políticas e na implementação de soluções. Essa participação ativa contribui para aumentar a legitimidade das ações governamentais e aprimorar a eficácia e a eficiência na gestão pública, ao considerar as necessidades e perspectivas das comunidades impactadas. Ainda, enfatiza a natureza pluralista da governança, reconhecendo a diversidade de valores, interesses e prioridades presentes em sociedades contemporâneas. Essa pluralidade demanda mecanismos de negociação, transparência e prestação de contas que possibilitem a convivência de diferentes visões e contribuam para um processo de governança mais democrático (Osborne, 2006). Vejamos uma tabela comparativa entre NPM e o NPG:

Tabela 1: Principais conceitos e aspectos do NPM x NPG

Aspecto	New Public Management (NPM)	New Public Governance (NPG)
<b>Enfoque principal</b>	Eficiência, desempenho e resultados	Colaboração, redes e participação social
<b>Papel do Estado</b>	Facilitador e regulador do mercado	Coordenador de redes e mediador entre múltiplos atores
<b>Papel dos cidadãos</b>	Clientes ou consumidores de serviços públicos	Coprodutores de políticas e serviços públicos
<b>Modelo de gestão</b>	Inspirado na gestão privada, com foco em contratos e metas	Governança em rede, com ênfase na articulação e inclusão
<b>Ênfase nos resultados</b>	Avaliação baseada em indicadores quantitativos	Importância tanto dos resultados quanto do processo
<b>Instrumentos utilizados</b>	Contratos, terceirização, privatizações	Parcerias, cooperação interinstitucional, diálogo

<b>Perspectiva organizacional</b>	Estruturas hierárquicas e especializadas	Estruturas horizontais e interorganizacionais
<b>Tomada de decisão</b>	Foco na centralização e controle	Decisões compartilhadas e descentralizadas
<b>Critério de sucesso</b>	Eficiência econômica e redução de custos	Legitimidade, inclusão e qualidade das soluções públicas
<b>Relação público-privado</b>	Competição entre setores	Complementaridade e cooperação

Fonte: Elaboração dos autores, 2025.

A comparação entre o New Public Management (NPM) e o New Public Governance (NPG) revela mudanças significativas na forma como a administração pública tem sido concebida e praticada ao longo das últimas décadas. Enquanto o NPM enfatiza eficiência, desempenho e redução de custos por meio da adoção de práticas inspiradas no setor privado, o NPG desloca o foco para a colaboração, a inclusão social e a construção de redes de governança. Essas diferenças são refletidas em aspectos centrais como o papel do Estado, dos cidadãos e das organizações públicas.

No NPM, o Estado é visto como um facilitador e regulador do mercado, priorizando a terceirização, contratos e privatizações como instrumentos para alcançar eficiência. Nesse modelo, os cidadãos são tratados como consumidores ou clientes de serviços públicos, e o sucesso é medido principalmente por indicadores quantitativos, como custos reduzidos e resultados objetivos. Já no NPG, o Estado assume o papel de coordenador de redes, articulando diferentes atores – como organizações da sociedade civil, empresas privadas e cidadãos – para coproduzir políticas e serviços públicos. Nesse contexto, os cidadãos são vistos como coprodutores, desempenhando um papel ativo na identificação de problemas, na formulação de políticas e na implementação de soluções.

O modelo do NPG também enfatiza estruturas horizontais e interorganizacionais, promovendo decisões descentralizadas e compartilhadas entre os diversos atores da governança. O sucesso não é avaliado apenas pela eficiência econômica, mas também pela legitimidade, inclusão e qualidade dos processos e resultados. Essa abordagem pluralista se alinha aos desafios contemporâneos, que frequentemente exigem respostas integradas e adaptáveis, especialmente em contextos de alta complexidade social e econômica.

O governo eletrônico, ou e-Gov, conecta-se diretamente a essas transformações. No NPM, o governo eletrônico foi utilizado como uma ferramenta para melhorar a eficiência

administrativa, permitindo a automação de processos, a redução de custos e a disponibilização de serviços digitais aos cidadãos, reforçando a visão do cidadão como cliente. Já no NPG, o governo eletrônico é visto como uma plataforma de interação e coprodução, facilitando a participação social, a transparência e a construção de redes colaborativas. Tecnologias digitais, como portais de transparência, fóruns de participação online e plataformas de serviços integrados, tornam-se essenciais para viabilizar a abordagem inclusiva e descentralizada proposta pelo NPG, fortalecendo a capacidade do governo de responder aos desafios contemporâneos de maneira mais eficaz e democrática.

### **3. GOVERNO ELETRÔNICO**

O processo de mudança na sociedade contemporânea é acelerado e constante, entretanto, nenhuma transformação tem sido tão intensa e profunda quanto a velocidade do uso de ferramentas digitais no cotidiano, alterando profundamente as relações sociais e o mundo contemporâneo. Desta forma, não há como o setor público se manter distante deste processo transformacional, que engloba inclusive a forma como nos organizamos em sociedade. São novidades que atingem os desenhos internos de planejamento e gestão, e a forma como os serviços são ofertados e entregues. A percepção de tempo e qualidade se altera na esteira destas inovações. Inclusive, é sabido que em momentos de crise são estas inovações que aceleram as mudanças de paradigma e a aceitação de novos usos e costumes.

Joseph Schumpeter (1911; 1934) apresenta o papel da inovação tecnológica no desenvolvimento econômico. Sendo umas das figuras mais proeminentes no campo econômico na primeira metade do século XX, foi um pioneiro em apresentar a inovação tecnológica como motor do desenvolvimento capitalista. Em breve síntese, argumentava que a inovação ocorre em diferentes situações, sendo elas: introdução de um novo produto; introdução de um novo método de produção; abertura de um novo mercado; conquista de uma nova fonte de materiais; e a criação de uma nova organização. Já no setor público significa introduzir novos elementos para melhorar o funcionamento do Estado, seja na forma de novos serviços, novos bens públicos, novos conhecimentos, novas organizações ou novas habilidades gerenciais. A inovação do setor público está ganhando força à medida que os governos buscam atender à necessidade contínua de maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações.

Desta forma, o governo eletrônico é uma forma de inovação no setor público. A iniciativa é relacionada com a adoção de dispositivos eletrônicos, plataformas, e recursos

computacionais pela esfera pública com o objetivo de aprimorar o funcionamento das suas instituições, trazendo uma nova experiência com a sociedade. Importante destacar alguns conceitos relacionados ao tema: Governo Aberto: trabalha a ideia da abertura de dados públicos para uso dos diversos atores como cidadãos, empresas, organizações do terceiro setor ou outras instituições públicas, bem como, trata de canais de participação e colaboração cidadã para auxílio no processo de tomada de decisões políticas; Governo Inteligente: busca implementar processos baseados no uso de recursos digitais para coletar, estruturar e analisar grande quantidade de dados otimizando a atuação estatal em diversas esferas (Falk; Rommele; Silverman, 2017).

O governo eletrônico possui dimensões, que buscam identificar as particularidades e o modo como produzem efeitos sendo quatro: tecnologia; contexto organizacional; múltiplas interações; e resultados esperados. O uso destas tecnologias no setor público implica em uma relação de interdependência entre os atores, o contexto, as interações, as características que orientam essas interações e os recursos e ferramentas tecnológicas (Falk; Rommele; Silverman, 2017).

Já outro conceito mais abrangente, é a transformação digital, sendo entendido como um processo que visa a melhoria de uma entidade, inspirando mudanças significativas em suas propriedades por meio de uma combinação de tecnologias de informação, computação, comunicação e conectividade. Pode ser visualizado como um processo, que afeta não apenas as organizações, mas a sociedade e todos os seus campos. A transformação digital não diz respeito apenas à tecnologia, mas aborda questões culturais, sociais e de ordem prática. Ainda, pode ser visualizada a dualidade na sua realização, como fatores positivos como eficiência, melhorias de desempenho e custos mais baixos, bem como, impactos negativos na segurança, privacidade etc. (Falk; Rommele; Silverman, 2017).

Em 2020, a OCDE organizou um trabalho denominado “A Caminho da Era Digital no Brasil”, que trata dos cenários de transformação digital no contexto nacional. O trabalho apresenta uma série de recomendações que levam em conta os estágios da transformação digital no Brasil. Destacando os pontos mais relevantes, vejamos: melhorar os serviços de comunicações a preços competitivos; projetar a infraestrutura 5G garantindo a concorrência; melhorar o desenvolvimento de políticas públicas; reduzir a desigualdade digital; promover a adoção corporativa de tecnologias digitais (OCDE, 2020).

Assim, quando o tema da transformação digital é abordado, é necessário observar todo o contexto internacional. A agilidade e velocidade que a comunicação interconectada trouxe

para o mundo contemporâneo fez acelerar as demandas sociais, exigindo que os serviços prestados pelos governos acompanhem essa revolução e se tornem céleres e efetivos. A adoção de inovações tecnológicas trouxe um novo panorama de desintermediação dos serviços. Essas tecnologias conectam as diversas partes do processo de forma direta e mais célere, tornando qualquer processo mais rápido (Falk; Rommele; Silverman, 2017).

Atualmente existe a iniciativa denominada “Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital)”, que busca realizar a transformação digital no governo nacional. A iniciativa é fruto de um trabalho do Governo Federal, coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), do qual participaram ativamente membros do Grupo de Trabalho Interministerial do Governo Brasileiro. Esse trabalho procurou agregar na formulação mais de 30 (trinta) entidades da administração pública federal, com foco na e-digitalização e na contextualização de ações estratégicas nas principais agendas internacionais de desenvolvimento (Brasil, 2018).

Importante destaque nessa questão foi a pandemia do COVID-19 que assolou o mundo nos anos de 2020 e 2021. Esse fato obrigou os governos a lançarem mão de soluções, muitas já implantadas ou em implantação, para melhor atender às novas demandas por serviços. Foi um teste intenso de ferramentas digitais para proporcionar a continuidade de muitos serviços que antes eram muito concentrados em atendimentos tradicionais (Vicente, 2022). É interessante mencionar que muitas soluções já eram ofertadas, mas sequer eram conhecidas da grande população ou eram vistos com alguma desconfiança pela falta de experiência na utilização de tais inovações. Assim, apesar dos distanciamentos, vimos todas as esferas federativas (umas mais capacitadas que outras) e todos os poderes fazendo uso de soluções digitais (Oliveira, 2021).

Cabe ressaltar, que foram utilizadas soluções de mercado que muito bem serviram aos interesses do Estado e muitas vezes como ferramentas gratuitas ao alcance de todos. Esta democratização tem sido um dos pontos altos de superação deste momento, que mesmo em ambiente político por vezes hostil ainda assim foi capaz de atender aos cidadãos. O Poder Judiciário conduziu inúmeras audiências virtuais, os trâmites de processo eletrônico foram fundamentais para facilitar e permitir a continuidade dos serviços remotos (CNJ, 2022).

O Congresso Nacional manteve encontros e votação de pautas relevantes. Os sistemas de saúde do país tiveram que lidar com um volume de informações diárias e manter o fluxo de informação ampliado e transparente para auxiliar os grupos que procuravam aplicar políticas de salvaguarda para a população atingida. O Poder Executivo aumentou o uso de dados para

alimentar os serviços de segurança pública no enfrentamento da situação de violência contra mulheres e crianças com o excesso de isolamento experimentado pela sociedade (Tarrago, 2021).

Essas aplicações tecnológicas são ferramentas fundamentais na melhoria do desempenho da administração pública. Como abordado anteriormente há uma demanda social que espera que o setor público utilize essas ferramentas eletrônicas, na busca de respostas mais céleres e efetivas. E o governo eletrônico, com sua visão ampliada da transformação digital, é uma ferramenta fundamental para o alcance de performance e resultados. A tecnologia da informação melhora o trabalho com a informação, às vezes, por meio de programas de software projetados exclusivamente para processar ou armazenar informações de maneiras específicas, tornando a análise e a recuperação de dados mais rápidas e fáceis. Também aumenta o acesso à informação e melhora a comunicação. Cidadãos e clientes são cada vez mais capazes de interagir online, e com isso eles obtêm acesso melhor e mais rápido aos serviços públicos (Berman, 2006).

O governo eletrônico ou qualquer outra ferramenta tecnológica utilizada podem revolucionar a produtividade do setor público, fornecer aos cidadãos informações mais rápidas e melhores e acesso a serviços, e até mesmo inaugurar uma nova onda de democracia participativa. Em muitos países foram realizadas incursões sobre o tema com grandes investimentos em novos sistemas de comunicação. No entanto, não é um modelo de gestão pública *per se*, mas um conjunto de ferramentas digitais que pode e deve auxiliar no desenvolvimento e na implementação dos modelos *New Public Management (NPM)* e *New Public Governance (NPG)* (Pollit; Bouckaert, 2017).

O governo eletrônico e suas variações tecnológicas se apresentam como uma ferramenta poderosa que pode elevar a produtividade do setor público, fornecer melhores serviços, mais céleres e com melhor custo-benefício. Apesar de não ser um modelo de gestão pública, pode ser peça fundamental no alcance das reformas necessárias em busca da efetividade estatal. O Brasil em especial possui grande destaque na condução deste processo (Giannini, 2022; Brasil, 2021), sendo necessário reforçar essas ações, buscando a inclusão de toda sociedade. Cumpre destacar que o governo eletrônico não é um fim em si só, mas um caminho que pode auxiliar na modernização da atividade estatal, abrindo espaço na gestão para focalização das políticas públicas.

As dificuldades são claras, e em grande medida ideológicas, ao invés de ser utilizada a racionalidade decisória e o pragmatismo. Como exemplo, as discussões que envolvem a

reforma administrativa (Brasil, 2020) prevista na PEC 32/2020, demonstra a dificuldade e o atraso para avançar com a agenda nacional de políticas públicas. Essas alterações dos conceitos e práticas da atuação estatal, demonstram como o debate nacional se encontra atrasado na reflexão sobre um Estado efetivo e seu papel na sociedade.

#### **4. O CUSTO BRASIL E SUA MITIGAÇÃO PELO NPM, NPG E O E-GOV**

Os custos elevados de produção e empreendedorismo sempre foram um desafio para o setor produtivo brasileiro, especialmente em momentos de crise econômica e baixo crescimento. Em 2020, um estudo foi conduzido pelo governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) em parceria com o Movimento Brasil Competitivo (MBC). O levantamento revelou que o chamado "Custo Brasil" representava um impacto negativo estimado em R\$ 1,5 trilhão, correspondendo a cerca de 22% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (Brasil, 2020).

O conceito de Custo Brasil pode ser definido como um conjunto de entraves estruturais, burocráticos e econômicos que tornam a produção mais cara e reduzem a competitividade do país (Sasso; Nascimento, 2024). O estudo de 2020 identificou obstáculos que dificultam investimentos e comprometem o ambiente de negócios, reforçando a necessidade de políticas públicas para mitigar essas barreiras. A falta de competitividade decorrente desse custo elevado limita o crescimento econômico e a geração de empregos no Brasil.

Em 2023, a atualização do Custo Brasil foi realizada sob o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), além da colaboração do MBC e suporte técnico da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O novo estudo reiterou que a redução desses custos deve ser uma política de Estado, mantida independentemente da administração vigente. A análise definiu 12 áreas prioritárias para redução de custos e comparou o ambiente produtivo brasileiro com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Essa nova edição do estudo utilizou indicadores de 2021 e apontou um aumento nominal de 16% no custo total, mas sua participação no PIB caiu para 19,5%, em comparação aos 22% do levantamento anterior. Segundo o Movimento Brasil Competitivo, essa mudança ocorreu devido à inflação do período e a pequenas variações nas diferenças comparativas entre o Brasil e os países da OCDE. O relatório também detalhou os custos em diferentes etapas do ciclo de vida de um negócio, desde a abertura e financiamento até questões tributárias e regulatórias.

A análise identificou os seis com maior impacto, que juntos representam mais de 80% do peso total: financiamento de negócios, empregabilidade e qualificação da mão de obra, infraestrutura, ambiente jurídico e regulatório, integração com cadeias produtivas globais e carga tributária. O eixo de maior impacto no Produto Interno Bruto (PIB) nacional é o de Empregar Capital Humano, que engloba a qualificação profissional, encargos trabalhistas e aspectos jurídicos relacionados ao emprego. A baixa qualificação da mão de obra continua sendo o maior entrave, correspondendo a 8% do Custo Brasil.

No eixo Dispor de Infraestrutura, o Brasil avançou em mais de 30% no acesso à banda larga, mas ainda permanece distante dos padrões da OCDE. Quanto ao custo logístico, embora tenha se mantido estável no Brasil, a melhora dos índices médios da OCDE ampliou a diferença entre o país e as economias mais desenvolvidas. Já no eixo Honrar Tributos, a complexidade do sistema tributário brasileiro (Sasso; Nascimento, 2023) segue como um dos principais obstáculos. Para se ter uma ideia, o tempo médio gasto por empresas brasileiras para preparar e pagar impostos é de 62,5 dias, enquanto nos países da OCDE esse tempo é de apenas 6 dias. Além disso, a informalidade no Brasil atinge 40%, percentual significativamente superior à média da OCDE, que é de 19,6%.

Os impactos do Custo Brasil refletem-se nos rankings globais de competitividade, onde o país ocupa posições desfavoráveis. Em 2019, ficou em 71º entre 141 nações no Global Competitiveness Report, e em 2022, alcançou apenas a 59ª posição entre 63 países no ranking do IMD, superando apenas algumas economias menos desenvolvidas. Além disso, na Competitividade Brasil (2019-2020), ficou em 17º entre 18 países analisados. Para reverter esse cenário e impulsionar o crescimento econômico, os princípios do NPM, NPG e e-Gov podem fornecer soluções eficazes para reduzir os entraves estruturais e burocráticos.

O NPM enfatiza a eficiência, a avaliação por desempenho e a gestão orientada para resultados. No contexto do Custo Brasil, ele pode contribuir para a redução da burocracia e melhoria na prestação de serviços públicos, permitindo a simplificação de processos administrativos, reduzindo a burocracia e os custos regulatórios. Além disso, a implementação de indicadores de desempenho em áreas-chave possibilita a mensuração objetiva de avanços e a criação de políticas públicas assertivas. Já a descentralização e contratação de serviços por meio de parcerias público-privadas podem melhorar a eficiência e reduzir custos. Por fim, a accountability e transparência incentivam a prestação de contas e avaliação de gestores públicos, promovendo um uso mais eficiente dos recursos e combatendo a ineficiência estatal.

Por sua vez, o NPG desloca o foco da eficiência para a efetividade e governança colaborativa. Sua abordagem pode contribuir para reduzir o Custo Brasil ao estimular a cogestão e coprodução de políticas públicas, permitindo que empresas, sociedade civil e setores produtivos participem na formulação de soluções mais aderentes às necessidades do mercado, reduzindo custos e ineficiências no ambiente de negócios. A governança em redes colaborativas pode melhorar a infraestrutura, a qualificação profissional e a segurança jurídica, impactando eixos prioritários do Custo Brasil, como Empregar Capital Humano e Dispor de Infraestrutura. A centralidade do cidadão também ganha destaque, pois ao considerar o empresariado como coprodutor de soluções, a NPG possibilita a redução da complexidade regulatória e aprimora o ambiente de negócios, diminuindo custos para empreender.

Já o e-Gov é uma ferramenta essencial para potencializar os princípios do NPM e da NPG, podendo contribuir para a redução do Custo Brasil por meio da digitalização e automação de processos, melhorando a eficiência na abertura de negócios, pagamento de impostos e acesso a serviços públicos, diminuindo o custo operacional para empresas. As plataformas de transparência e participação social, como portais de transparência e plataformas colaborativas, facilitam a governança participativa, alinhando-se aos princípios da NPG para melhor formulação e execução de políticas públicas. A digitalização do sistema tributário pode minimizar o tempo gasto por empresas para cumprir suas obrigações fiscais, reduzindo significativamente o tempo atualmente estimado em 62,5 dias no Brasil, em comparação aos 6 dias da OCDE. Além disso, a inovação no setor público por meio do uso de big data e inteligência artificial pode otimizar a gestão de recursos e a eficiência governamental, reduzindo custos e promovendo um ambiente mais competitivo.

Tabela 2: Mitigação dos principais 6 eixos do Custo Brasil pelo NPM, NPG e E-Gov

<b>Eixo do Custo Brasil</b>	<b>New Public Management (NPM)</b>	<b>New Public Governance (NPG)</b>	<b>Governo Eletrônico (e-Gov)</b>
<b>Financiar um negócio</b>	Redução da burocracia e otimização do acesso ao crédito	Parcerias público-privadas para ampliação do financiamento	Plataformas digitais para acesso a crédito e incentivos
<b>Empregar capital humano</b>	Foco na qualificação profissional e gestão por desempenho	Parcerias para capacitação e inclusão de stakeholders	Plataformas digitais para ensino e certificação

<b>Dispor de infraestrutura</b>	Parcerias público-privadas para eficiência	Redes colaborativas para planejamento de infraestrutura	Monitoramento digital e transparência em projetos
<b>Ambiente jurídico-regulatório</b>	Redução da complexidade regulatória e transparência	Participação social na formulação de regras	Portais de transparência e acesso a normativas online
<b>Integração de cadeias produtivas globais</b>	Políticas para redução de barreiras comerciais	Cooperação entre setor público e privado para facilitação do comércio	Digitalização de processos aduaneiros e regulatórios
<b>Honrar tributos</b>	Simplificação tributária, indicadores de eficiência	Participação de empresas na formulação tributária	Digitalização do pagamento e automatização de declarações

Fonte: Elaboração dos autores, 2025.

A combinação das abordagens do NPM, NPG e e-Gov pode oferecer soluções concretas para os desafios do Custo Brasil. Enquanto o NPM promove a eficiência e a gestão orientada a resultados, a NPG enfatiza a colaboração e a coprodução de soluções. O e-Gov, por sua vez, potencializa ambos os modelos ao digitalizar e otimizar processos, reduzindo significativamente os custos operacionais para empresas e governos. Ao implementar estratégias baseadas nesses princípios, o Brasil pode avançar na redução dos entraves estruturais e burocráticos que limitam seu crescimento econômico, tornando o país mais competitivo e atrativo para investimentos.

## CONCLUSÃO

A proposta deste trabalho é contribuir para o debate sobre a forma de atuação do Estado brasileiro, e como este pode influenciar a transformação da realidade através das instituições que criem os incentivos corretos. Por mais que seja necessário reforçar a obviedade, a ideia principal não é sobre a existência ou não do Estado, uma vez que este é uma realidade e devemos aceitar e refletir através dela. Todavia, já extrapolamos a necessidade de debater de forma racional sobre qual modelo estatal procuramos: burocrático, corporativista, clientelista e não

focado em resultados, ou um gerencial-colaborativo focado em resultados e que seja efetivo na sua atuação, transformando assim a realidade social.

A elevada carga de custos para produção e empreendedorismo no Brasil representa um desafio significativo para o setor produtivo, dificultando investimentos e o crescimento econômico. A necessidade de reduzir o chamado Custo Brasil tem sido amplamente discutida em diferentes governos, evidenciando que essa questão deve ser tratada como uma política de Estado e não apenas como uma ação isolada de determinada gestão. A identificação dos principais entraves estruturais e burocráticos reforça a urgência na implementação de soluções que promovam maior eficiência, competitividade e um ambiente de negócios mais favorável.

A implementação de práticas de NPM, NPG e do E-Gov não deve ser vista como uma panaceia, mas sim como parte de um processo contínuo de aprendizado e adaptação. Dessa forma, a combinação dessas abordagens representa uma solução estratégica para mitigar os impactos do Custo Brasil e impulsionar a competitividade nacional. Ao adotar uma gestão mais eficiente, colaborativa e digitalizada, o Brasil pode superar entraves estruturais e regulatórios, promovendo um ambiente mais propício para negócios e investimentos. O compromisso contínuo com essas iniciativas é essencial para garantir o crescimento sustentável da economia e a melhoria das condições de desenvolvimento do país.

Em suma, este trabalho não apenas contribui para o debate acadêmico sobre as transformações na gestão pública, mas também oferece insights práticos para gestores e formuladores de políticas que buscam aprimorar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos à população. Ao reconhecer a complexidade do cenário atual e a importância de envolver todos os setores da sociedade, este estudo abre caminho para a construção de um Estado mais efetivo, responsivo e comprometido com o bem-estar coletivo.

## **REFERÊNCIAS**

BERMAN, E. M. Performance and productivity in public and nonprofit organizations. 2. ed. New York: M.E. Sharpe, 2006.

BERMÚDEZ, A. C. Pisa: Brasil fica entre piores, mas à frente da Argentina. UOL Educação, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2019/12/03/pisa-brasil-fica-entre-piores-mas-a-frente-da-argentina-veja-ranking.htm>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital). Brasília, 2018.

Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.º 32/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, 2020.

BRASIL. Redução do custo. Ministério da Economia, 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/reducao-do-custo-brasil>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Brasil é reconhecido pelo Banco Mundial como o 7º líder em governo eletrônico

entre 198 países. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/brasil-e-reconhecido-pelo-banco-mundial-como-o-7o-lider-em-governo-digital-entre-198-paises>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. DATASUS. Ministério da Saúde, 2022. Disponível em:

<https://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Redução do custo. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços,

2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/custo-brasil-atinge-o-patamar-de-r-1-7-trilhao-e-mdic-prepara-plano-para-reducao>. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.

Revista do Serviço Público, v. 49, n. 1, p. 5–42, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, estado-nação e formas sociais de intermediação. Lua

Nova: Revista de Cultura e Política, n. 100, p. 155–185, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Org.). Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2019. p. 3–44.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teorias do Estado inclusive a teoria novo-desenvolvimentista. Dados, [no prelo], 2021.

BRONZATTO, T. Estatais deficitárias custaram R\$ 71 bi aos cofres públicos em 5 anos. Veja, 4 dez. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/estatais-deficitarias-custaram-r-71-bi-aos-cofres-publicos-em-5-anos/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). Justiça em números 2021. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

DE ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do Estado brasileiro: governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. Planejamento e Políticas Públicas, n. 45, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/583>. Acesso em: 16 abr. 2025.

FALK, S.; RÖMMELLE, A.; SILVERMAN, M. Digital government: Leveraging innovation to improve public sector performance and outcomes for citizens. Cham: Springer, 2017.

GIANNINI, A. Brasil está entre as nações mais digitalizadas do mundo, mostra pesquisa. Veja, 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/tecnologia/brasil-esta-entre-as-nacoes-mais-digitalizadas-do-mundo-mostra-pesquisa/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

HUBERMAN, L. História da riqueza do homem. 21. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1986.

## IMPACTOS PSICOSSOCIAIS DAS NOVAS TECNOLOGIAS NA SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHADOR

Bruno Furtado Silveira<sup>1</sup>

Resumo: Este artigo tem como principal objetivo analisar o impacto no âmbito psicossocial das novas formas de trabalho decorrentes da profunda digitalização vivenciada na atualidade. Preliminarmente, é feito um estudo sobre a inserção do trabalhador ao ambiente laboral, seja por meio das tecnologias de informação e comunicação (videoconferência, mensagens de texto e redes sociais, por exemplo), seja em plataformas digitais (aplicativos de transportes e de entregas, dentre outros). Também são examinadas as características do trabalho remoto ou por meio de plataformas digitais, particularmente a respeito da sua formalização, limitação do tempo de trabalho, as maneiras de vigilância e remuneração e o direito à desconexão. Nesse sentido, é essencial reconceituar a definição de riscos laborais, de modo a incluir aqueles relacionados às novas tecnologias, sobretudo no que se refere à segurança e saúde do trabalhador. Busca-se trazer mais reflexões sobre as repercussões no âmbito psicossocial das novas formas de trabalho relacionadas às tecnologias digitais, notadamente na perspectiva do direito trabalhista brasileiro.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais do Trabalhadores, Novas Tecnologias, Saúde e Segurança no Trabalho.

## PSYCHOSOCIAL IMPACTS OF NEW TECHNOLOGIES ON WORKER HEALTH AND SAFETY

Abstract: The main objective of this article is to analyze the psychosocial impact of new forms of work resulting from the profound digitalization currently being experienced. First, a study is carried out on the insertion of workers into the workplace, whether through information and communication technologies (videoconferencing, text messages, and social networks, for example), or on digital platforms (transportation and delivery apps, among others). The characteristics of remote work or work through digital platforms are also examined, particularly

<sup>1</sup> Doutorando em Direito. Mestre em Direito pela Universidad de Girona, Espanha. Juiz do trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região.

regarding its formalization, limitation of working time, forms of surveillance and remuneration, and the right to disconnect. In this sense, it is essential to reconceptualize the definition of occupational risks, in order to include those related to new technologies, especially with regard to worker health and safety. The aim is to bring further reflections on the theme of the psychosocial repercussions of new forms of work related to digital technologies, notably from the perspective of Brazilian labor law.

Keywords: Fundamental Workers' Rights, New Technologies, Health and Safety at Work.

## 1. INTRODUÇÃO

A preocupação e a comoção social decorrentes dos acidentes de trabalho típicos durante as primeiras fases da Revolução Industrial foram um dos principais responsáveis pelo surgimento e desenvolvimento do Direito do Trabalho. Porém, atualmente o perfil da maioria das atividades laborais se alterou profundamente, pois passou a ter mais relevância o trabalho intelectual e a capacidade do trabalhador interagir com sistemas informatizados. As profissões na época contemporânea foram todas afetadas, em maior ou menor medida, pelas novas tecnologias. Enquanto algumas atividades intelectuais passaram a poder ser prestadas remotamente em qualquer lugar do mundo, pelos meios de comunicação oportunizados pela internet, outras profissões sofreram uma alteração bastante profunda, como são exemplos os motoristas de transporte de passageiros e de encomendas. As mudanças no mundo do trabalho são tão profundas que diversos estudiosos chegaram à conclusão de que estamos a presenciar uma “Quarta Revolução Industrial<sup>2</sup>”.

A alteração no perfil do trabalho na era digital gerou inegáveis reflexos nas condições psicossociais do ambiente laboral e, por consequência, também nas espécies mais comuns de enfermidades do trabalho. Esse novo cenário traz com ele repercussões potencialmente negativas para a saúde física e psíquica dos trabalhadores. Os transtornos mentais relacionados ao trabalho, por exemplo, estão em franco crescimento, seja em relação ao percentual de enfermidades ocupacionais, seja em números absolutos, sendo que muito desse aumento é consequência das interações dos trabalhadores com as tecnologias digitais.

<sup>2</sup> AMADO, João Leal. *Inteligência Artificial, Plataformas Digitais e Robotização: que futuro para o (Direito do) Trabalho humano?* Revista Julgar, p. 89. Disponível em: <https://julgar.pt/inteligencia-artificial-plataformas-digitais-e-robotizacao-que-futuro-para-o-direito-do-trabalho-humano/>. Acesso em 30 dez. 2024.

Pretende-se examinar o impacto no âmbito psicossocial das novas formas de trabalho decorrentes da profunda digitalização vivenciada na atualidade. Nesse âmbito, ganha relevo a constante inserção do trabalhador ao ambiente laboral, seja por meio das tecnologias de informação e comunicação (videoconferência, mensagens de texto e redes sociais, por exemplo), seja em plataformas digitais (aplicativos de transportes e de entregas, dentre outros). Também possui relevância na temática em exame as características do trabalho remoto ou por meio de plataformas digitais, particularmente a respeito da sua formalização, limitação do tempo de trabalho, as formas de vigilância e remuneração e o direito à desconexão. Também será examinado o assédio moral praticado por meios digitais. Busca-se trazer mais reflexões sobre a temática das repercussões no âmbito psicossocial das novas formas de trabalho relacionadas às tecnologias digitais, notadamente na perspectiva do direito trabalhista brasileiro.

Ressalta-se que o presente estudo não tem o intuito de esgotar o exame dos impactos psicossociais do trabalho no ambiente digital, até mesmo porque se trata de assunto complexo e com diversas facetas, que apresentam alterações rápidas e constantes, conforme o desenvolvimento tecnológico vivenciado pela sociedade.

## 2. ARCABOUÇO NORMATIVO DE PROTEÇÃO À SAÚDE E SEGURANÇA NO TRABALHO

No âmbito do tema ora em estudo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) elaborou a Convenção nº 155, de 1981, que trata da saúde e segurança dos trabalhadores. Nessa norma, é definido que a saúde, no que diz respeito ao trabalho, não se resume à inexistência de moléstias, mas também inclui os aspectos mentais e físicos que tenham impacto na higidez e segurança no trabalho. O art. 5º, b, da mesma norma da OIT determina que o tempo de trabalho, a sua organização, operações e processos devem observar as capacidades físicas e mentais dos trabalhadores.

A Recomendação nº 164 da OIT, que aborda a saúde e segurança no trabalho, de 1981, é mais específica, estabelecendo, por exemplo, que as políticas públicas dos países devem buscar a prevenção de tensões físicas e mentais provocadas pelas condições de trabalho prejudiciais à saúde (art. 3º, “e”) e que incumbe aos empregadores tomar todas as medidas razoáveis e factíveis para eliminar toda fadiga física ou mental (art. 10º, “g”).

Já a Convenção nº 190 da OIT, aprovada no ano de 2019, sobre assédio e violência no mundo do trabalho, determina a sua aplicação independentemente da condição ou formalização do trabalhador, incidindo as suas disposições em face das pessoas à procura de emprego, voluntários e estagiários, por exemplo. Esse estatuto internacional reconhece que a violência e o assédio no âmbito laboral, inclusive praticado de forma remota proporcionada pelas novas tecnologias de comunicação e informação (art. 3º, “a”), resultam na violação ou abuso dos direitos humanos (preâmbulo), que podem culminar em danos físicos, psicológicos e econômicos, dentre outros (art. 1º). Devido à importância do combate a todas as formas de assédio e violência, determina-se que os países-membros da OIT adotem políticas de tolerância zero, de modo a implementar um ambiente dissuasório quanto a essas práticas no ambiente de trabalho (preâmbulo).

Observa-se que, ao tratar da segurança e saúde, a OIT demonstrou preocupação quanto às condições físicas e psíquicas dos trabalhadores e trabalhadoras. Com esse propósito, a OIT tem incentivado os países a adotar normas trabalhistas que levem em consideração os aspectos físicos e psíquicos decorrentes das novas formas da prestação de serviços, em razão dos avanços no âmbito da tecnologia da informação.

No Brasil, os fundamentos para a garantia de um meio ambiente laboral salubre e seguro são encontrados na Constituição Federal de 1988, de uma forma geral, no disposto no art. 1º, III e IV, que dizem respeito à dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho. Já o art. 7º, XXII, da mesma Constituição estabelece o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, enquanto que o inciso XXVIII prevê a obrigatoriedade do empregador contratar seguro contra acidentes de trabalho, sem prejuízo da indenização a que tem direito do trabalhador, quando houver dolo ou culpa do primeiro. O art. 200, VIII, por sua vez, expressamente faz menção à proteção do meio-ambiente, inclusive do meio-ambiente laboral.

A Constituição Federal de 1988 assegura um limite de horas semanais e diárias (art. 7º, XIII), pelo menos um dia de repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos (art. 7º, XV), bem como férias anuais remuneradas (art. 7º, XVII).

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, estabelece diversas normas sobre a segurança e saúde no trabalho, de modo a integrar e

especificar o texto constitucional. Por sua vez, o Decreto nº 7.602, de 08.11.2011, lançou a nova Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

### 3. CONDIÇÕES PSICOSSOCIAIS NEGATIVAS NO AMBIENTE DE TRABALHO DIGITAL E SEUS IMPACTOS NA SAÚDE MENTAL E FÍSICA DO TRABALHADOR

O impacto da automação na saúde e integridade dos trabalhadores pode ser analisado não só do ponto de vista da saúde e segurança, mas também sob a perspectiva psicossocial, uma vez que, apesar de alguns riscos físicos poderem ser reduzidos, por outro lado, os riscos psicológicos são aumentados ou ainda podem surgir novos estressores.

Os transtornos psíquicos ou mesmo moléstias físicas sofridas pelo trabalhador podem ser diretamente relacionados às condições deletérias no ambiente laboral. Porém, outras vezes, as más condições do meio ambiente de trabalho podem ser consideradas como uma concausa para o surgimento ou agravamento de doenças físicas ou de transtornos mentais, ou seja, uma causa concorrente para o surgimento ou agravamento da saúde. Essa relação direta ou indireta entre o trabalho e as moléstias ou transtornos estão mais bem definidas quando envolvem riscos químicos ou biológicos, por exemplo. Contudo, é necessário um maior desenvolvimento dos estudos acerca dessa relação quando estão em causa os riscos psicossociais, principalmente levando em consideração os riscos decorrentes do labor por meio das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

A Agência Europeia para a Saúde e Segurança do Trabalho apresenta um diagnóstico das condições psicossociais negativas que se apresentam na atualidade, que são bastante compatíveis com as circunstâncias vivenciadas pelos trabalhadores na era digital:

[...], os riscos psicossociais são o resultado de deficiências na concepção, na organização e na gestão do trabalho, assim como de um contexto socioprofissional desfavorável. Entre os riscos psicossociais incluem-se: cargas de trabalho excessivas; exigências contraditórias; falta de clareza das funções do posto de trabalho; não participação na tomada de decisões que afetam trabalhadores/as; falta de influência relativamente à forma como o trabalho é levado a cabo; má gestão das

mudanças organizacionais; insegurança do emprego; comunicação ineficaz; falta de apoio por parte da direção ou dos colegas; assédio e violência<sup>3</sup>.

O referido diagnóstico chamou a atenção da Organização Internacional do Trabalho para a necessidade de mais consideração e estudos em relação à dinâmica entre o trabalho e os novos riscos psicossociais decorrentes das tecnologias digitais, como, por exemplo, os seguintes: como integrar os riscos psicossociais como parte dos sistema de gestão da saúde e segurança do trabalho, de modo a desenvolver estratégias para a prevenção de riscos, intervenções e avaliações; como desenvolver um clima de segurança psicossocial e de melhor administração da saúde mental no local de trabalho; entender a dinâmica dos antecedentes do stress e do bem-estar; correlação entre os riscos psicossociais no trabalho e o seu efeito na saúde física dos trabalhadores, inclusive quanto a doenças cardiovasculares e musculoesqueléticas, hipertensão, problemas gastrointestinais e de ordem mental, como, por exemplo, depressão e *burnout* e também a correlação entre o excessivo número de horas trabalhadas e o trabalho sedentário com os seus efeitos na saúde física dos trabalhadores<sup>4</sup>.

A informalidade inerente a grande parte das novas formas de trabalho no ambiente digital pode resultar em sérios prejuízos à saúde e segurança do trabalhador. Existem aqueles que argumentam que a falta de formalização do trabalho baseado em tecnologias oferece mais flexibilidade e autonomia aos trabalhadores. Porém, o que se verifica na maior parte das vezes é que os trabalhadores informais se sentem ameaçados<sup>5</sup>.

Tomemos o exemplo de atividades como a dos motoristas de aplicativo e entregadores que prestam os seus serviços por meio de plataformas digitais. Em diversos países, como o Brasil, os trabalhadores nessas atividades não possuem os direitos dos empregados formalizados. Além disso, no Brasil, não podem ser classificados tecnicamente como acidentes de trabalho os infortúnios ocorridos em situações sem vínculo empregatício formal.

3 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Acabar com a violência e o assédio contra mulheres e homens no mundo do trabalho*. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_630695.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_630695.pdf). Acesso em: 20 dez. 2024.

4 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Safety and health at the heart of the future of work*. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_686645.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_686645.pdf), p. 56. Acesso em: 20 dez. 2024.

5 DEGRYSE, Christophe. *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*. ETUI Working Paper. 2016.02, p. 44. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2730550](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2730550). Acesso em 30 dez. 2024.

Desse modo, essa categoria de motoristas e entregadores se sentem inseguros, pois não possuem nenhum suporte previdenciário e na prática não se submetem a nenhuma fiscalização relativa à saúde e segurança. Também em razão da precariedade dessas atividades, eles se veem compelidos a trabalhar, mesmo se estiverem cansados e doentes, sob pena de ter interrompida, de forma abrupta, a sua fonte de renda. Tal grau de incerteza, além disso, é um sério fator para desencadear ou agravar quadros de ansiedade e outros transtornos mentais.

#### 4. JORNADA DE TRABALHO, INTERVALOS E DESCANSOS NO TRABALHO NA ERA DIGITAL

Muito embora o teletrabalho, realizado por meio das tecnologias de informação e comunicação (TICs), não seja uma novidade, não resta dúvida que essa modalidade de prestação de serviço sofreu um aumento exponencial nos últimos anos, sobretudo devido à pandemia de Covid-19. São inúmeros os setores em que o teletrabalho é amplamente adotado, como a comercialização de produtos financeiros e bancários, serviços contábeis e de escritórios.

O teletrabalho e também o trabalho remoto em geral muitas vezes acaba por gerar uma zona cinzenta entre os momentos de labor, de descanso e de convívio familiar. Nesse sistema, o trabalhador pode a qualquer hora e em qualquer lugar ingressar no sistema ou plataforma digital e prestar os seus serviços, seja por meio de um computador ou *tablet* ou mesmo pelo telefone celular. Dependendo das metas e da pressão empresariais, o trabalhador pode se ver compelido a laborar o maior tempo possível, independentemente de horários e dias da semana. Além disso, as tecnologias dos atuais meios de comunicação permitem ao empregador, a qualquer momento, entrar em contato com o empregado/prestador de serviços, seja de forma síncrona ou mesmo assíncrona.

Por meio de avançados sistemas de telefonia e informática disponibilizados aos empregadores é possível realizar o monitoramento constante do trabalhador, inclusive daqueles que prestam o serviço por produção ou tarefa. Existem *softwares* que permitem acompanhar intensamente o trabalhador, pois realizam não só a contagem do tempo de trabalho, mas também o registro da tela do computador, além de contabilizarem os cliques no mouse e as

teclas digitadas. A vigilância neste caso é delegada ao *software*. Trata-se do chamado *bossware*, neologismo advindo da junção das palavras da língua inglesa patrão e *software*.

Atualmente há um poder enorme de controle exercido seja pelo empregador, gerentes ou prepostos da empresa, seja por plataformas digitais, tendo em vista as capacidades dos meios informáticos e mais particularmente da inteligência artificial.

No ordenamento jurídico interno ainda não existe nenhuma lei que proíba expressamente o empregador de realizar a vigilância tecnológica com finalidade de controlar o desempenho do empregado. Apesar disso, é possível inferir a impossibilidade jurídica de realizar essa forma de controle, tendo em vista o grave comprometimento da liberdade do trabalhador.

Em suma, antes da revolução digital havia uma separação bastante nítida entre os momentos de trabalho e descanso. Contudo, na atualidade é bastante difícil realizar essa distinção, havendo uma tendência dos trabalhadores sacrificarem os momentos de descanso e o lazer para se manterem no emprego ou mesmo para auferirem uma maior renda em atividades precarizadas realizadas por tarefa. É um agravante dessa situação o fato de ser cada vez mais comum a utilização de sistemas de informática e de inteligência artificial que realizam o monitoramento constante do trabalhador.

Vejamos novamente a situação dos motoristas e entregadores que utilizam plataformas digitais. Eles se submetem a longas jornadas de trabalho, pois não há qualquer limite quantitativo de transportes a serem realizados diariamente. Pelo contrário, os motoristas e entregadores são incentivados a realizar cada vez uma maior número de transportes, de modo a aumentar a remuneração. Deve-se levar em consideração a intensa pressão pelo cumprimento de prazos, o que induz o trabalhador a imprimir uma velocidade excessiva e a desobedecer às regras de trânsito. Além disso, há as constantes notificações por meio do aplicativo da plataforma, que muitas vezes demandam uma intervenção do trabalhador em poucos segundos. Esse último fator pode distrair os motoristas ou entregadores e provocar acidentes ou gerar multas<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> SIGNES; Adrián Todolí; NAJI, Maiedah Jalil; ESPADA, Julen Llorens. *Riesgos Laborales Específicos del Trabajo en Plataformas Digitales*. OSALAN, p. 53-54. Disponível em: [https://www.osalan.euskadi.eus/contenidos/libro/ergonomia\\_202010/es\\_def/adjuntos/riesgos\\_labs\\_espec\\_plataformas\\_digitales.pdf](https://www.osalan.euskadi.eus/contenidos/libro/ergonomia_202010/es_def/adjuntos/riesgos_labs_espec_plataformas_digitales.pdf). Acesso em 30 dez. 2024.

Além disso, a remuneração dessa categoria de trabalhadores está sujeita à avaliação de clientes, sendo que muitas vezes o prestador do serviço (motorista de aplicativo, por exemplo) não tem ingerência sobre essa classificação. Podemos exemplificar essa situação na hipótese em que a nota negativa da avaliação decorre de fatores como o tráfego pesado, que venha a causar atrasos, a perda de conexão à internet durante o transporte ou outros passageiros que tenham sujado o veículo<sup>7</sup>.

Outro exemplo é dos trabalhadores que prestam seus serviços por meio da conexão a uma plataforma digital e realizam micro tarefas, no chamado *crowndwork*, tendo que estar constantemente *online*, sob pena de não conseguir auferir uma remuneração digna ou mesmo evitar que haja avaliações negativas por parte dos usuários/clientes.

É necessário destacar a intrínseca relação entre o estabelecimento de limites na duração do trabalho e a proteção à segurança e saúde do empregado. Uma extensa jornada de trabalho é um fator que contribui para o aumento dos riscos laborais. O percentual de ocorrências de moléstias ocupacionais e de acidentes de trabalho é bastante superior durante as jornadas estendidas, o que pode gerar consequências financeiras graves ao trabalhador e também à sociedade.

Uma das medidas para se reverter ou ao menos reduzir os efeitos negativos desse quadro seria a implementação do direito à desconexão. O direito à desconexão pode ser definido como a prerrogativa do trabalhador possuir períodos em que não esteja vinculado a qualquer atividade relacionada à prestação do serviço. Nesse sentido, o direito à desconexão impossibilita que o trabalhador seja contactado pela empresa ou tenha que prestar qualquer forma de atividade laboral nos seus períodos de descanso e lazer, como intervalos legais, descansos remunerados e durante as férias. Esse direito garante que os momentos de descanso do trabalhador sejam livremente usufruídos, sem a possibilidade de interrupções por obrigações do trabalho ou pela necessidade de ingressar nas plataformas digitais, grupos de mensagens ou redes sociais vinculadas à empresa para a qual presta os seus serviços.

Sobre essa temática, João Leal Amado desenvolve o conceito de desconexão do trabalho, relacionado ao direito do trabalhador de não ser perturbado nos seus momentos de

<sup>7</sup> MOORE, Phoebe V. The Threat of Physical and Psychosocial Violence and Harassment in Digitalized Work, p. 8. *Organização Internacional do Trabalho*. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/416591/download>. Acesso em: 30 dez. 2024.

descanso, *in verbis*:

Diríamos, pelo exposto, que o período de descanso equivale, deve equivaler, a um período de *do not disturb* patronal! Um período, pois, em que o trabalhador deve ser deixado em paz pelo empregador, para descansar ou para se dedicar, livremente, a outras dimensões da sua vida. Não é sobre o trabalhador que recai o ônus de colocar o dístico *do not disturb!* na porta do seu quarto, assim exercendo um qualquer “direito à desconexão profissional” (ao jeito de um *buzz off!* dirigido ao empregador). Pelo contrário, a obrigação de não perturbar, de não incomodar, recai sobre a empresa. O trabalhador goza, assim, de um “direito à não conexão” (dir-se-ia: de um *right to be let alone*) por parte da empresa, de um *do not disturb!* resultante do contrato de trabalho e da norma laboral aplicável. Sobre a empresa é que recairá, portanto, um “dever de não conexão profissional” fora da jornada de trabalho, fora das balizas representadas pelo horário de trabalho - por isso mesmo que, em princípio, o período de descanso, para o ser verdadeiramente, deve corresponder a um tempo de desconexão profissional. Em certo sentido, o tempo de desconexão profissional surge, pois, como uma versão virtual do período de descanso, típica do mundo digital em que vivemos, como o direito à vida privada do Século XXI.<sup>8</sup>

Pelo exposto, é premente que sejam impostos limites ao teletrabalho, seja em relação a contratos formais ou mesmo informais relacionados ao trabalho, tendo em vista que a falta de intervalos e momentos de descanso é altamente prejudicial para a saúde tanto física quanto psíquica do trabalhador.

Porém, recentes leis brasileiras foram editadas em sentido contrário do que foi até aqui proposto. A Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e também a Lei nº 14.442/2022, por meio da qual foi alterado o art. 62, inciso III, da CLT e acrescentado o art. 75-B, § 3º, da CLT, excluíram os empregados que laboram em teletrabalho por tarefa ou produção do Capítulo II da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que trata das limitações da jornada e intervalos. O inciso III do art. 62 da CLT atualmente estabelece que não são abrangidos pelo regime de limitações à jornada “os empregados em regime de teletrabalho que prestam serviço por produção ou tarefa”.

A mesma Lei nº 14.442/2022 também excluiu o direito à remuneração do tempo de prontidão e sobreaviso pela utilização de recursos tecnológicos em geral utilizados em razão do teletrabalho, exceto se existir previsão expressa em contrário em acordo coletivo ou individual (art. 75-B, § 5º, da CLT).

<sup>8</sup> AMADO, João Leal. Tempo de trabalho e tempo de vida: sobre o direito à desconexão profissional. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*. Campinas, n. 52, 2018, p. 263, Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/141951>. Acesso em 1 jan. 2025.

A ênfase do legislador quanto à não remuneração da efetiva jornada no teletrabalho por produção ou tarefa possui um grande potencial de causar danos à saúde física e psíquica do trabalhador, pois constitui um incentivo para extensas jornadas, sem a realização de pausas para descanso.

É necessário que o trabalhador formal ou informal possua momentos de descanso, o que pode ser garantido pela implementação do direito à desconexão e da garantia de pausas e de limites à jornada de trabalho. A não implementação desses direitos aos trabalhadores que prestam os seus serviços de forma telepresencial ou mediante plataformas digitais pode resultar em um sério comprometimento à saúde física e mental de uma parcela considerável da população.

## 5. A ASSÉDIO MORAL DIGITAL E A DEGRADAÇÃO DAS CONDIÇÕES PSICOSSOCIAIS DO MEIO AMBIENTE DE TRABALHO

O comportamento abusivo de superiores hierárquicos ou colegas de trabalho podem culminar na prática de assédio moral. Essa espécie de assédio, de uma forma geral, materializa-se em práticas ilegais e reiteradas, que tem por efeito degradar o meio ambiente laboral, gerando situações estressantes e potencialmente deletérias aos trabalhadores. Contudo, ainda resta a ser melhor desenvolvida a doutrina e a jurisprudência sobre a existência do assédio moral digital.

No sistema jurídico nacional essa proibição decorre da interpretação sistemática das normas, não existindo, até o momento, lei específica proibindo o assédio moral. A legislação confere proteção à saúde mental do trabalhador, ainda que de forma não direta. É dever do empregador preservar e zelar pelo meio ambiente do trabalho saudável, nos termos dos artigos 7º XXII, 225 e 200, VIII da Constituição de 1988, cabendo a ele coibir a prática agressiva de seus prepostos, já que o empregador tem responsabilidade pelos seus atos (art. 932, III, do Código Civil). A omissão quanto a este dever legal enseja a reparação civil, nos termos dos artigos 186 e 927 do Código Civil, em conjunto com o previsto no art. 8º. da CLT.

O assédio moral fica caracterizado pela prática de condutas abusivas por parte do empregador ou de seus prepostos que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica e/ou física da pessoa, ameaçando seu emprego ou degradando o clima de trabalho. Ocorre o assédio quando as condutas antiéticas do empregador ou de seus representantes expõem o trabalhador a situações constrangedoras e humilhantes, de

maneira reiterada, com a finalidade de excluí-lo da organização empresarial e do ambiente de trabalho, com o potencial de causar danos à vítima<sup>9</sup>.

A particularidade, na atualidade, é que essa espécie de assédio tem se materializado, em grande parte das vezes, por meio de recursos digitais. O trabalhador na era digital está constantemente em contato com o ambiente laboral, seja por meio do computador/*tablet* em conexão com a internet ou até mesmo através do seu aparelho celular. Não há, portanto, uma divisão nítida entre os horários de labor e os momentos de intimidade do trabalhador consigo próprio ou com sua família ou amigos. Nesses termos, as oportunidades de assédio moral crescem exponencialmente. Tradicionalmente os atos ou omissões que caracterizam o assédio moral eram praticados apenas no interior do estabelecimento empresarial. Porém, na atual era digital, o assédio moral pode ser praticado a qualquer momento, vinte e quatro horas, sete dias por semana<sup>10</sup>.

Tem-se observado um aumento de casos em que se alega a prática do assédio moral por meio de recursos digitais. Muitas vezes, o trabalhador é exposto a situações constrangedoras e humilhantes em grupos de mensagens, *e-mails* ou mesmo nas plataformas digitais. Há relatos de trabalhadores que são pressionados a aumentar a produtividade com a utilização de expedientes vexatórios praticados *online*, como, por exemplo, através de cobranças excessivas e apelidos jocosos, ou mesmo por meio de rankings de metas expostos no sistema para visualização dos demais trabalhadores.

Não há dúvida que o assédio moral, em todas as suas modalidades, inclusive o praticado através de tecnologias de informação e comunicação, tem por efeito degradar o meio ambiente psicossocial, gerando situações estressantes e potencialmente prejudiciais à saúde mental e física dos trabalhadores. É necessário que a comunidade jurídica dê a devida atenção para o assédio moral praticado por meio de recursos digitais, tendo em vista o aumento considerável dessa prática ilegal e da grande probabilidade de danos à saúde das vítimas.

## 6. CONCLUSÃO

9 GLINA, Débora Miriam Raab; SABOLL, Lis Andreia. Intervenções em assédio moral no trabalho: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, 37 (126): 269-283, 2012, p. 271. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/9wPnFsywPZyMjtP7Sy5LfyP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 1 jan. 2025.

10 BORDALLO, Marina Angelim; FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Assédio Moral Digital no Contexto Laboral do Ensino Superior. *Revista Trabalho, Direito e Justiça*, Curitiba-PR, v. 3(n.1), p. 01-25, e111, 2025, p. 12. Disponível em: <https://revista.trt9.jus.br/revista/article/view/111/133>. Acesso em 1 jan. 2025.

As novas formas de trabalho geradas pelas tecnologias digitais têm impactos psicossociais inegáveis que podem afetar negativamente a saúde física e mental dos trabalhadores. Quanto a esse tema, ganha relevo questões como a falta de formalização e a ausência de divisão entre os momentos de trabalho, de descanso e lazer, o direito à desconexão, a limitação da jornada de trabalho e os intervalos para descanso nas atividades profissionais exercidas remotamente. O assédio moral digital tem sido cada vez mais presente no mundo do trabalho e merece ser estudado com maior profundidade.

Apesar de diversos países não garantirem direitos mínimos aos trabalhadores em plataforma, como os motoristas de aplicativo e entregadores, não resta dúvida que tal situação de precariedade possui efeitos extremamente negativos do ponto de vista psicossocial. A informalidade é potencialmente danosa para a saúde psíquica dos trabalhadores, em razão, dentre outros fatores, da falta de proteção social e previdenciária e da condição de incerteza quanto à remuneração e possibilidade de subsistência.

Tem-se consolidado o entendimento de que há nexos causal entre o desempenho de longas jornadas de trabalho e o aumento da ocorrência de doenças físicas e mentais e acidentes de trabalho. Em razão disso, surge a necessidade de se estabelecer limites à jornada, independentemente da atividade desempenhada pelo trabalhador. Nesses termos, a implementação do direito à desconexão e a aplicação do conjunto de normas jurídicas que limitem a jornada é um imperativo para a proteção da saúde e segurança dos trabalhadores.

Esses direitos devem ser garantidos inclusive às novas modalidades de trabalho no mundo digital, de que são exemplo o trabalho em plataformas digitais e em teletrabalho, mesmo na modalidade por tarefa ou produção.

Os impactos psicossociais do trabalho no ambiente digital não se resumem aos aspectos mencionados neste trabalho, pois diversas outras perspectivas se apresentam quanto a esse tema. A título meramente exemplificativo, são necessárias novas pesquisas quanto ao impacto das novas tecnologias especificamente na saúde mental dos trabalhadores e à possibilidade de responsabilização dos empregadores e/ou das empresas proprietárias de plataformas digitais por moléstias físicas ou mesmo transtornos mentais em função das condições psicossociais negativas vivenciadas no desempenho do trabalho mediado pelas tecnologias de informação e comunicação.

## REFERÊNCIAS

AMADO, João Leal. Tempo de trabalho e tempo de vida: sobre o direito à desconexão profissional. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região*. Campinas, n. 52, 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/141951>. Acesso em 1 jan. 2025.

AMADO, João Leal. Inteligência Artificial, Plataformas Digitais e Robotização: que futuro para o (Direito do) Trabalho humano? *Revista Julgar*. Disponível em: <https://julgar.pt/inteligencia-artificial-plataformas-digitais-e-robotizacao-que-futuro-para-o-direito-do-trabalho-humano/>. Acesso em 30 dez. 2024.

BORDALLO, Marina Angelim; FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Assédio Moral Digital no Contexto Laboral do Ensino Superior. *Revista Trabalho, Direito e Justiça*, Curitiba-PR, v. 3(n.1), p. 01-25, e111, 2025, p. 12. Disponível em: <https://revista.trt9.jus.br/revista/article/view/111/133>. Acesso em 1 jan. 2025.

DEGRYSE, Christophe. *Digitalisation of the economy and its impact on labour markets*. ETUI Working Paper. 2016.02. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2730550](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2730550). Acesso em 30 dez. 2024.

GLINA, Débora Miriam Raab; SABOLL, Lis Andreia. Intervenções em assédio moral no trabalho: uma revisão da literatura. *Revista Brasileira de Saúde Ocupacional*, São Paulo, 37 (126): 269-283, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/9wPnFsywPZyMjtP7Sy5LfyP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 1 jan. 2025.

MOORE, Phoebe V. The Threat of Physical and Psychosocial Violence and Harassment in Digitalized Work. *Organização Internacional do Trabalho*. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/416591/download>. Acesso em: 30 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Acabar com a violência e o assédio contra mulheres e homens no mundo do trabalho*. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_630695.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_630695.pdf). Acesso em: 20 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Safety and health at the heart of the future of work*. Disponível em: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_686645.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_686645.pdf). Acesso em: 20 dez. 2024.

SIGNES; Adrián Todolí; NAJI, Maiedah Jalil; ESPADA, Julen Llorens. *Riesgos Laborales Específicos del Trabajo en Plataformas Digitales*. OSALAN. Disponível em: [https://www.osalan.euskadi.eus/contenidos/libro/ergonomia\\_202010/es\\_def/adjuntos/riesgos\\_labs\\_espec\\_plataformas\\_digitales.pdf](https://www.osalan.euskadi.eus/contenidos/libro/ergonomia_202010/es_def/adjuntos/riesgos_labs_espec_plataformas_digitales.pdf). Acesso em 30 dez. 2024.

**PERCEPÇÃO SOCIAL DO CRIME E MÍDIAS SOCIAIS:  
A IMPORTÂNCIA DAS REDES SOCIAIS PARA A POLICY IMAGE DA  
SEGURANÇA PÚBLICA NAS CIDADES  
SOCIAL PERCEPTION OF CRIME AND SOCIAL MEDIA:  
THE IMPORTANCE OF SOCIAL NETWORKS FOR THE POLICY IMAGE OF  
PUBLIC SAFETY IN CITIES**

Rodrigo Ferreira dos Santos Ruiz Calejon<sup>1</sup>

**Resumo**

O presente artigo tem por objetivo apresentar, de modo breve e não exaustivo, o problema da segurança pública à luz de sua *policy image*, pela construção da percepção social dos níveis de segurança nas cidades através das mídias sociais. Nesse sentido, serão avaliados outros trabalhos realizados por autores diversos, bem como dados sobre pesquisas que permitam compreender a importância das redes sociais sobre a imagem das políticas de segurança pública no Brasil.

**Palavras-chave:** políticas públicas; segurança pública; mídia; redes sociais; simbolismo; criminologia; cidades.

**Abstract**

This article aims to present, in a brief and non-exhaustive manner, the problem of public safety in light of its policy image, through the construction of the social perception of safety levels in cities through social media. In this sense, other works carried out by various authors will be evaluated, as well as data from research that allows us to understand the importance of social networks on the image of public safety policies in Brazil.

**Keywords:** public policies; public safety; media; social networks; symbolism; criminology; cities.

**1. Introdução**

---

<sup>1</sup>Defensor Público do Estado de São Paulo. Mestrando em Políticas Públicas e Gestão Governamental pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Especialista em Filosofia e Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A Segurança Pública em meio urbano é um tema que permeia inúmeros debates no Brasil. Historicamente, o país construiu suas políticas públicas criminais e de segurança alicerçado em modelos punitivistas e militarizados, típicos de “confronto com o inimigo”, que são fruto de uma visão belicosa e reativa ao crime. Todavia, não obstante o avanço em diversos campos de estudo, como no Direito Constitucional e no Direito Penal, na Criminologia e na Psicologia Social, é certo que são poucas as iniciativas que buscam compreender o problema público da segurança por olhares holísticos – como é a essência das políticas públicas (Souza, 2003, p. 26) –, em especial a forma como o conceito de crime se constrói, como ele é selecionado nas relações sociais e, principalmente, qual a contribuição histórica e atual da mídia para o cenário que o país vivencia.

Inicialmente, trataremos das visões de John Kingdon, Frank Baumgartner e Bryan Jones acerca do papel da mídia na formação de *agenda setting*, conforme as teorias de Fluxos Múltiplos e Equilíbrio Pontuado na construção de políticas públicas. Nesse sentido, avaliaremos as diferenças entre os autores quanto à importância da mídia na indução, no redesenho e/ou no direcionamento de demandas e soluções para problemas públicos.

Em seguida, apresentaremos um panorama geral sobre como a legislação criminal e as políticas criminais e de segurança pública se estruturaram no Brasil. Sobre o tema, é importante compreender como o desenho histórico do país e o positivismo criminológico influenciaram, até hoje, como o Estado e a sociedade enxergam a criminalidade.

Adiante, falaremos sobre as críticas criminológicas mais atuais ao tema da violência, relacionando-as com o papel atual da mídia no discurso punitivo e de terror que influencia a opinião pública em favor de medidas cada vez mais isoladamente repressivas, inobstante sua inefetividade à proteção social, em releitura ao pensamento dos autores supracitados. Do mesmo modo, avaliaremos se as redes sociais podem potencializar positivamente a compreensão da realidade e, com isso, auxiliar na promoção da segurança pública, apresentando nossas conclusões ao final.

## **2. *Agenda setting*: a mídia nos modelos clássicos**

A formação da agenda é comumente tratada como uma das possíveis fases do complexo processo de construção de políticas públicas, aqui entendidas como o conjunto de ações estatais voltadas ao atendimento de um problema público, ou seja, a um bloco de questões sociais que

exigem atenção do Estado (Secchi, 2019, pp. 1-2) para a mitigação de impactos negativos sobre os mais vulneráveis (Jacquinet, 2021, pp. 1-2).

Segundo John Kingdon, idealizador da teoria de Fluxos Múltiplos, a agenda governamental é influenciada por circunstâncias variadas, como eleições, grupos políticos organizados e opinião pública, de modo simultâneo e permanente. Ideias e interesses transitam em três tipos de fluxos informacionais: problemas (*problems*), soluções ou alternativas (*policies*) e a política (*politics*). Quando ocorre a convergência de fluxos entre alguns desses elementos – todos eles entropicamente amontoados, como numa “lata de lixo” –, diz-se que uma determinada questão pública, que flutua pelas várias camadas da agenda governamental, pode passar a integrar um subgrupo que o autor denomina de “agenda decisional”. Nesse momento, a questão pode tornar-se “problema”, no sentido de ser reconhecida como demanda estatal legítima, a exigir ação em prol da sociedade (Capella, 2006, pp. 1-4).

Frank Baumgartner e Bryan Jones, por sua vez, ao elaborarem sua teoria do Equilíbrio Pontuado, partindo da mesma premissa do modelo entrópico de “lata de lixo”, não divergem em essência da avaliação de John Kingdon quanto a tais pontos, focando seus esforços na compreensão dos períodos de sustentação e ruptura entre processos políticos e sua influência para as políticas públicas (Carvalho, 2017, pp. 3-7). Em outras palavras, mudanças nas contingências sociais e políticas, inclusive por fatores ambientais (como a pandemia de COVID-19), podem implicar no abandono ou na mudança de determinado modelo de política pública.

Ambos os modelos teóricos baseiam-se numa ideia caótica de multiplicidade de questões sociais, “soluções” prontas para serem aplicadas a algum problema e interesses distintos e difusos, que se misturam num grande “caldo entrópico” até que, eventualmente, alguma combinação ocorra pela conjugação de circunstâncias ambientais, políticas, sociais e jurídicas favoráveis – e, do mesmo modo, mudanças nessas circunstâncias possam implicar na ruptura de modelos.

Sobre essa entropia incidem variáveis que potencializam a escolha de algumas opções em detrimento de outras, em especial a mídia.

Bernard Cohen, Maxwell McCombs e Donald Shaw já diziam há muito tempo que a mídia exerce papel fundamental na seleção de agenda, pois influencia diretamente os temas que

os eleitores elegem como importantes para a atenção do Estado, mediante a indução não sobre como pensar, mas no que pensar (Capella, 2018, pp. 34-35).

John Kingdon, Frank Baumgartner e Bryan Jones seguiram a mesma linha, pontuando que a mídia, apesar de não criar demandas, tem a capacidade de influenciar na seleção daquelas que a opinião pública passará a tomar como mais importantes. Enquanto possível canal de interesses específicos, a mídia molda o formato da informação para apresentar um fato, uma ideia ou um conceito e potencializar sua aceitação pela sociedade civil desorganizada, que por sua vez pode mudar os rumos decisórios numa agenda política em formação, eis que a agenda social influencia os tomadores de decisão, inclusive pela perspectiva do sistema eleitoral.

Todavia, esses modelos teóricos, originários do século XX, não puderam prever como a mídia se transformaria no século XXI, extravasando as fronteiras conceituais da “imprensa” pela ampliação dos meios de comunicação no mundo digital, notadamente com as redes sociais. Do mesmo modo, parece não haver estudos profundos sobre esse papel da mídia na formulação da agenda política, que se concentraram nas análises sobre temas e atores (Capella, 2020, pp. 8-13).

A seguir, avaliaremos como as teorias mais modernas sobre a formulação de políticas públicas, a par de procurarem superar os modelos positivistas, não superaram o positivismo criminológico que permeou as decisões políticas na formulação de políticas de segurança pública no Brasil. Da mesma maneira, veremos como a mídia reproduziu até recentemente essa visão de mundo e se ela é capaz de contribuir efetivamente com a promoção da segurança pública.

### **3. Positivismo criminológico como eixo político e jurídico da segurança pública**

Sem adentrar o debate teórico entre teorias penais modernas e contemporâneas, pode-se conceituar o crime, na legislação brasileira, como um fato social descrito, proibido e punido por lei, instrumentalizado por uma conduta humana que viola direitos (Junqueira; Vanzolini, 2023, pp. 81-82). Em consequência, podemos chamar de segurança pública o conjunto de medidas estatais voltadas a mitigar ações criminosas no meio social.

No Brasil, a segurança pública é tratada como um direito de todos e um dever estatal pela Constituição Federal, que, em seu art. 144, dá primazia à estruturação de instituições policiais para investigar e reprimir condutas criminosas, com grande foco no ideal de proteção

da ordem pública. Esta, por sua vez, consistiria em um conjunto de princípios e valores relacionados com a estabilidade das relações sociais em um contexto de ausência ideal do crime (Zackseski; Gomes, 2016, pp. 4-6).

A proteção da ordem pública toma proporções peculiares quando se trata do meio urbano, em especial nas grandes cidades. As medidas mais comuns são o reforço do policiamento ostensivo, com foco em áreas consideradas como de risco ou sensíveis, onde a criminalidade deve ser combatida com maior rigor.

Essa visão se alicerça na Criminologia Social, particularmente nos estudos de Clifford Shaw e Henry Mckay, idealizadores da teoria da Ecologia Criminal, oriunda da Escola de Chicago. Através dela, em suma, poder-se-ia dizer que o crime é fruto da degradação dos mecanismos de controle social informal, observado no crescimento desordenado das cidades, mediante deterioração da cultura comunitária e desregulação da mobilidade social, ou seja, a transformação dos paradigmas de moradia, emprego e convivência; e da fluidez urbana, atrelada aos meios de transporte disponíveis (Filho; Gimenes, 2024, pp. 60-64).

A lei, então, surge, em tese, para impor a retomada do dito controle social, mediante o emprego prioritário de meios repressivos, de combate (inclusive literal) à criminalidade, com foco nos delitos patrimoniais e no tráfico de drogas, produzindo impactos sobre grupos sociais específicos.

Isso é observável, por exemplo: 1) na magnitude das forças policiais ostensivas e nos resultados de suas ações; 2) na construção legislativa de medidas de combate ao crime; e 3) nas decisões proferidas pelos Tribunais que reforçam essas circunstâncias.

No primeiro caso, segundo o Anuário 2024 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública,<sup>2</sup> em 2023, o Brasil atingiu a marca de R\$ 137,9 bilhões em investimentos com segurança pública, equivalente a um crescimento de 4,9% em relação ao ano anterior. Esse valor rivaliza e, em alguns Estados, até supera investimentos com educação, saúde, previdência e assistência social, eclipsando todas as outras áreas por uma larga margem. (Peres; Bueno; Oliveira, 2024, pp. 272-299).

Na segunda situação, historicamente, o Brasil investiu, como ainda investe, grandes esforços na produção de leis cada vez mais duras. Para o escopo deste trabalho, podem ser

---

<sup>2</sup>Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em 29/11/2024.

citadas a Lei n. 8.072/1990, conhecida como a Lei dos Crimes Hediondos, que proíbe a aplicação de anistia, graça, indulto ou fiança e cuja redação original previa a obrigatoriedade de imposição de regime fechado integral aos condenados pela prática de delitos nela previstos;<sup>3</sup> e a Lei n. 11.343/2006 e suas alterações, criada para combater duramente o tráfico de drogas, com penas que podem atingir vinte anos de reclusão e valores de multa exorbitantes.<sup>4</sup>

Na terceira hipótese, pode-se mencionar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 28 de agosto de 2023.<sup>5</sup> Nesse processo, decidiu-se que as Guardas Civis Municipais, definidas no art. 144, § 8º, da Constituição Federal para a proteção do patrimônio público municipal, podem realizar atividades típicas de policiamento ostensivo sem relação direta com a atuação protetiva do patrimônio do Município. Desse modo, elas se configuraram como órgãos plenos de segurança pública, equiparadas em termos práticos à Polícia Militar e responsáveis por diversas prisões em flagrante por delitos sem relação necessária com o patrimônio municipal, como o tráfico de drogas, roubos a transeuntes, receptação de automóveis e telefones celulares, violência doméstica e familiar etc. Outra medida legislativa que merece menção é o famoso Pacote Anticrime de 2018, que inseriu nos Códigos de Processo Penal Comum e Militar dispositivos que garantem a ampla defesa e o contraditório nos procedimentos administrativos de apuração de uso da força com resultado letal por policiais civis e militares no exercício da função ou em razão dela, ainda que tal garantia não exista para nenhuma outra classificação profissional ou agrupamento social.<sup>6</sup>

Merece destaque o Mapa da Segurança Pública 2024, produzido oficialmente pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), que sugere, ao mesmo tempo, uma suposta redução no número de homicídios ocorridos no ano de 2023, em relação a 2022 (queda de 3,31%), mas um aumento de “mortes a esclarecer” e desaparecimentos de pessoas (41,37%

---

<sup>3</sup>Atualmente, o regime fechado é apenas o inicial, conforme alteração da Lei n. 11.464/2007, mas os Tribunais têm seguido, majoritariamente, a regra geral do art. 33 do Código Penal, definindo o regime inicial conforme as circunstâncias do caso concreto.

<sup>4</sup>O “dia-multa”, conforme o art. 49 do Código Penal, pode variar entre 1/30 do salário mínimo a até cinco vezes o seu valor, definindo-se em cada caso pelos limites detalhados em cada tipo penal na legislação (por exemplo, no caso de tráfico de drogas, o art. 33 da Lei n. 11.343/2006 impõe o pagamento de 500 a 1.200 dias-multa, além da pena privativa de liberdade).

<sup>5</sup>O processo e as decisões podem ser vistos em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em 29/11/2024.

<sup>6</sup>São os arts. 14-A e 16-A, respectivamente.

e 2,0%, respectivamente). Igualmente, houve aumento de 6,58% quanto aos registros de tráfico de drogas, bem como de 0,57% de “apreensão de armas de fogo” (pp. 13/15).<sup>7</sup>

Tais dados nos levam a crer que os índices criminais não se reduziram efetivamente, mas apenas receberam novos rótulos, em verdadeira propaganda essencialmente performática do Estado, distante dos resultados prometidos com o arrefecimento das medidas repressivas ao longo dos anos. Essa hipótese parece se sustentar quando observamos o painel estatístico Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ),<sup>8</sup> ao avaliarmos a quantidade de processos criminais novos por ano, em primeira instância: 1.540.443 casos em 2020; 1.672.161, em 2021; 1.668.161, em 2022; 1.921.567, em 2023; e 1.629.948, até outubro de 2024.<sup>9</sup>

Para além dessa perceptível estabilidade dos índices criminais, a sensação de insegurança é potencializada, ao mesmo tempo, por um discurso de caos e descontrole propagado pela mídia, que dificulta a tomada de outras medidas, principalmente de cunho preventivo, perenizando o contexto de violência horizontal (na sociedade) e vertical (estatal contra a sociedade), como veremos adiante.

#### **4. Simbolismo penal nos discursos norteadores da *policy image* da segurança pública**

No contexto debatido até aqui, pudemos observar que, apesar do endurecimento das medidas legislativas e estatais no campo da segurança pública, os índices de criminalidade não sofreram grandes alterações, oscilando ligeiramente para cima ou para baixo a cada ano.

Mas há outros efeitos nocivos, teoricamente não desejados, que são produzidos pelos discursos que fomentam a repressão estatal sobre a sociedade, notadamente em meio urbano.

O já mencionado Anuário 2024 do FBSP esclarece que, entre 2013 e 2023, a quantidade de homicídios praticados por órgãos de segurança pública (com foco em policiais civis e militares, não havendo dados específicos sobre guardas civis municipais) cresceu de 2.212 casos em 2013 para 6.963 em 2023, em números absolutos. Nesse contexto, as principais

---

<sup>7</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/mapa-de-seguranca-publica-2024.pdf>. Acesso em 02/12/2024.

<sup>8</sup>Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em 02/12/2024.

<sup>9</sup>Os filtros correspondem ao número anual de novos processos de conhecimento em primeira instância (logo, ao número de investigações ou flagrantes policiais que foram denunciadas pelo Ministério Público e recebidos por juiz/a de direito ou federal, sem contar os casos nativos dos Tribunais, relativos ao foro por prerrogativa de função de determinadas autoridades).

vítimas<sup>10</sup> são homens negros, jovens e de baixa renda, residentes em áreas periféricas das cidades (op.cit., pp. 44-69).

Da mesma maneira, segundo o Relatório de Informações Penais (RELIPEN) do Governo Federal, relativo ao 1º semestre de 2024 (pp. 85/91),<sup>11</sup> a população carcerária brasileira é composta preponderantemente por esses jovens negros e pobres da periferia, sem acesso a políticas públicas de moradia, educação e trabalho, selecionados pelo sistema para serem excluídos do convívio social.

Atualmente, no campo da Criminologia Crítica, pode-se identificar que o crime é um comportamento aprendido, não herdado ou criado pelo agente. O aprendizado ocorre dentro dos vários grupos sociais, conforme as construções culturais que se perenizam em cada um deles, fruto de uma macroconstrução social. A esse processo dá-se o nome de associação diferencial, teoria elaborada por Edwin Sutherland, para quem “[a]s classes sociais mais altas acabam por influenciar as mais baixas, inclusive em razão do monopólio dos meios de comunicação em massa, que criam estereótipos, modelos, comportamentos etc.” (Filho; Gimenes, op. cit., p. 65).

Do mesmo modo, Erving Goffman e Howard Becker, nos anos 1960, elaboraram uma teoria criminológica, de cunho igualmente crítico, que avalia a definição do crime pela perspectiva de quem detém poder para tanto, chamada de Rotulação, Etiquetamento, Reação Social ou Interacionismo Simbólico. Por essa teoria, seria possível explicar que a conduta criminosa possui como predecessores os rótulos dados pelo Estado e pela sociedade para grupos destinados à exclusão social. A teoria sofreu diversas críticas ao longo dos anos, em especial por ser insuficiente para explicar determinadas espécies de crimes, como aqueles cometidos em larga escala por organizações criminosas, de alta complexidade e que movem bilhões em dólares a cada ano e em todo o planeta. Todavia, em tempos recentes, autores como Eugenio Raul Zaffaroni reavaliaram essa teoria, compreendendo que o processo de etiquetamento alia-

---

<sup>10</sup>A violência policial contra grupos especialmente vulneráveis faz parte do cotidiano das cidades. Em 02/12/2024, por exemplo, as redes sociais foram responsáveis por disseminar uma gravação feita por telefone celular, sobre um homem abordado por policiais militares em São Paulo/SP, que é repentinamente atirado de cima de uma ponte, em descompasso com todas as orientações oficiais de abordagem de suspeitos e garantia de respeito aos direitos humanos. O policial militar, segundo as notícias, foi preso em flagrante e é investigado por outro evento que resultou em morte de um civil na região metropolitana. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pm-que-jogou-homem-de-ponte-e-presos-em-sao-paulo/>. Acesso em 05/12/2024.

<sup>11</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios>. Acesso em 29/11/2024.

se a outras circunstâncias políticas e sociais, a exemplo da criminalização secundária, correspondente ao processo de inação ou seleção das condutas puníveis pelos órgãos incumbidos diretamente da repressão: as polícias. Sendo impossível apurar todo e qualquer delito, a polícia seleciona aqueles que sejam pragmaticamente mais fáceis de detectar e perseguir, como furtos, roubos e tráfico de drogas, em detrimento dos ditos “crimes do colarinho branco” (Prado, 2019, pp. 347-351). E essa seleção, então, acaba por atingir grupos sociais específicos: pessoas jovens, negras e pobres, residentes das periferias das cidades, como demonstram as estatísticas até então examinadas neste trabalho

Essas teorias surgiram justamente para criticar tanto o pensamento clássico sobre o crime enquanto um defeito do indivíduo, quanto a mera ausência de ordenação social em regiões pobres, as quais sempre atribuíram às camadas mais vulneráveis da sociedade a responsabilidade pela ocorrência dos delitos. Ao contrário, percebe-se atualmente que a ideia do crime é uma construção social complexa, fruto não apenas das escolhas individuais, mas também de todo um processo de seleção e rotulação sobre grupos vulneráveis, conforme os interesses por trás da movimentação do poder que atinge o processo legislativo e a formulação de políticas públicas.

Desse modo, quando o Estado apresenta novas leis de cunho eminentemente repressivo, o faz a partir do discurso do combate ao crime, mas carrega consigo, simbolicamente, outros potenciais efeitos que marcam a exclusão social, gerando o que se convencionou chamar de Direito Penal Simbólico. Por sua vez, a construção desse discurso é fortalecida pela mídia, que potencializa o medo de forma difusa, sugerindo, pelo bombardeio constante de notícias sobre delitos usualmente violentos e graves, que a sociedade e o país estão mergulhados num cenário de absoluta insegurança. A conjugação conveniente entre o discurso da repressão e a sensação de insegurança torna-se um mecanismo de arrebatamento eleitoral, pois de fácil assimilação social pela identificação entre o “agir conforme a lei” e o “ser efetiva ou potencial vítima do violador da lei” (Rosa, 2020, pp. 27-58).

Nesse sentido, o simbolismo significa a ocultação das reais intenções do agente político acerca do suposto diagnóstico de uma política pública e de suas propostas, através de um discurso potencializado pela propagação através da mídia, enquanto canal de conexão do cenário político com a população. Dito de outro modo, constrói-se a *policy image* da segurança pública a partir de um simbolismo discursivo que apresenta uma panaceia repressiva ao crime,

mas que esconde a advocacia por outros interesses que acabam por impactar a população mais vulnerável.

Atualmente, no entanto, o Brasil e o mundo vivenciam uma revolução na comunicação social, particularmente com o advento das redes sociais, que tornaram toda e qualquer pessoa um potencial canal de informação ou desinformação.

A seguir, veremos como as redes sociais podem contribuir tanto para a perenização desse cenário de insegurança virtual, quanto para a real compreensão da criminalidade nas cidades.

## **5. A potencialidade das mídias sociais**

Uma rede social é um sítio na internet ou uma aplicação conectada à internet que permita que usuários, conectados entre si através dessa plataforma, interajam de modo síncrono ou assíncrono, mediante o registro e/ou a troca de mensagens, imagens, vídeos, áudios, comentários etc.

Ainda que a primeira rede social, denominada Classmates, tenha sido fundada em 1995 e com utilização restrita aos Estados Unidos e ao Canadá,<sup>12</sup> a universalização das mídias sociais talvez tenha ocorrido apenas em 2004, com a criação do Orkut, seguido do Facebook em 2006, além de outras ferramentas, como Flickr, Tumblr, Twitter/X e Instagram.<sup>13</sup>

Diferentemente dos veículos de comunicação tradicionais, as redes sociais permitiram que toda e qualquer pessoa conectada à internet, principalmente com um telefone celular, passe a ser um potencial canal de comunicação e difusão de informações. O conteúdo difundido, nesse caso, não passa pelos crivos e filtros que passam, por exemplo, os jornais impressos e digitais, com editores, revisores e seleção de pertinência e qualidade das matérias. Ao contrário, a liberdade de expressão é factualmente plena, guardado o debate sobre os limites éticos e jurídicos no meio digital.<sup>14</sup>

Bem por isso, a qualidade da informação propagada deve ser uma preocupação.

Nesse sentido, Kounadi *et al.* (2015) publicaram estudo observacional realizado em Londres, Inglaterra, em 2012, em que buscaram compreender o impacto de redes sociais como o antigo Twitter (atual “X”) na disseminação de informações sobre crimes violentos,

---

<sup>12</sup>Conforme notícia do Blog Nota 10 da UNISUAM. Disponível em: <https://www.unisuam.edu.br/noticias/nota-10/historia-das-redes-sociais/>. Acesso em 18/12/2024.

<sup>13</sup>De acordo com notícia do Blog Swonkie. Disponível em: <https://blog.swonkie.com/pt/redes-sociais/>. Acesso em 18/12/2024.

<sup>14</sup>Para os propósitos deste trabalho, esse tema não será abordado, a par de sua relevância.

notadamente o homicídio, ocorridos na metrópole. Usando a metodologia desenvolvida em outro trabalho de Lampoltshammer *et al.* (2014), denominada “correspondência de conexão e estimativa de localidade”, os pesquisadores cruzaram dados sobre a distribuição de homicídios e de *tweets* sobre os fatos a partir da perspectiva espaço-temporal de ambos os indicadores. Os estudos indicaram que a proximidade de usuários da plataforma digital com os locais do crime, a espécie de delito, o grau de violência empregado, eventual arma branca ou de fogo utilizada e características das vítimas aumentavam ou diminuam, através do incremento ou da redução de distância física e tempo transcorrido entre usuários da rede social e os eventos, as chances de disseminação de notícias sobre cada fato. Apesar de a passagem do tempo influenciar na queda dos indicadores de mensagens da plataforma digital, a proximidade espacial dos usuários com os locais de homicídio potencializa consideravelmente a quantidade de *tweets* propagados, sobretudo no primeiro mês. Essa análise é corroborada, segundo os autores, por estudos prévios que indicam que o aumento do registro de comunicações entre moradores e frequentadores de locais onde ocorreram e ocorrem constantemente crimes violentos relaciona-se com o medo produzido pela informação recebida e, então, retransmitida (Heath, 1984; Liska; Baccaglioni, 1990). A partir daí, concluem que o medo específico dos moradores e frequentadores dos locais onde ocorrem homicídios influencia seu engajamento quanto a tais fatos nas redes sociais, potencializando a sensação de insegurança, bem como em detrimento da discussão de outros crimes no mesmo contexto espaço-temporal.

No mesmo sentido, estudo publicado por Ghani *et al.* (2021) sugere que a percepção da população é diretamente afetada pela informação circulante, potencializada atualmente pela disseminação de dados em redes sociais. O estudo pautou-se em análise qualitativa de grupos de discussão online na Malásia, concluindo que a qualidade da informação disseminada pode impactar severamente na percepção geral sobre os índices criminais, em descompasso com a realidade. Citando Skogan (1986), os autores partem da compreensão de que o sentimento de vulnerabilidade ou insegurança acerca do crime na região de moradia ou frequência do indivíduo não corresponde necessariamente aos índices criminais reais da localidade. Ao contrário, a disseminação de informações sobre crimes nos meios digitais pela própria população, sobretudo os casos violentos ocorridos na região ou fora dela, incute nas pessoas o medo de que estejam expostas a um “perigo invisível”. Os pesquisadores levantaram, por exemplo, que o grupo de discussão de usuários no Estado de Sabá (Ilha de Bornéu) apontou

que a sensação de insegurança, sem conexão com qualquer compreensão individual da realidade sobre os índices criminais locais, é maior para os residentes em áreas altamente urbanizadas, em contraposição às regiões rurais.

De outro lado, as redes sociais podem ser ferramentas úteis à avaliação da fidedignidade dos dados sobre crimes em determinadas localidades, bem como para aperfeiçoar investigações policiais.

Malleson e Andresen (2015) realizaram interessante estudo em Leeds, Inglaterra, sobre a fidedignidade dos índices criminais na cidade. O estudo utilizou uma análise do Sistema de Informação Geográfica (SIG) e uma análise do Modelo Aditivo Generalizado (GAM) para examinar as taxas de criminalidade com base em diferentes medidas populacionais. O objetivo era avaliar por georreferenciamento as mensagens propagadas através do Twitter para confirmar se os *criminal hot spots* (“pontos quentes dos crimes”), consistentes nos locais principais de concentração de prática de determinados delitos, coincidiriam com os dados produzidos pelos levantamentos por métodos tradicionais (particularmente a medição pelo índice populacional), na busca de auxiliar na efetividade da política de segurança pública local. Entre 22 de junho de 2011 e 14 de abril de 2013, Leeds tinha uma população de aproximadamente 760.000 habitantes, levantando-se naquele período cerca de dois milhões de *tweets* realizados pela população para o estudo. A pesquisa demonstrou que o georreferenciamento das mensagens do Twitter deslocava os *hot spots* do centro da cidade para diversas outras áreas, sobretudo na periferia, a sugerir que a compreensão do Estado sobre onde concentrar esforços para combater o crime poderia estar errada. A título de exemplo, das 32.482 vizinhanças abrangidas pela pesquisa, duas delas possuíam índices criminais elevados, em descompasso com a realidade conhecida, apenas por estarem aglutinadas ao centro da cidade. Com o levantamento georreferenciado dos *tweets* pelos pesquisadores, houve um deslocamento do espectro para áreas mais afastadas, confirmando a realidade local.

Outro estudo interessante foi realizado por Hamada (2011), quanto à utilidade das redes sociais para a inteligência policial nas investigações criminais. O autor aponta que

A análise de redes sociais pode fornecer dados sobre a topologia das comunidades e suas conexões em laços fortes ou fracos, informando a estrutura de determinadas redes. Informações veiculadas nas redes sociais também podem ser analisadas para identificar pessoas e suas intenções, atividade esta muito útil para a inteligência de segurança pública, que tem por finalidade antecipar fatos e situações.

Mediante prospecção das informações existentes nas redes sociais, notadamente perfis de usuários, origem espacial e/ou *internet protocol* (IP) dos registros das mensagens e interações, além do seu próprio conteúdo, os órgãos policiais podem mapear a movimentação suspeita na internet, levantando dados sobre autores de crimes, sua localização, bens e vítimas etc., em prol do aperfeiçoamento das investigações e, então, da segurança pública.

Dessa forma, atualmente, as mídias sociais desempenham um verdadeiro papel de destaque na produção de conteúdo informacional e na sua difusão. E, quando o tema é a criminalidade, verificou-se que as redes sociais ainda podem causar toda sorte de efeitos: aprofundar a dissonância entre a percepção social sobre o crime e a realidade de cada agrupamento social, em prejuízo da formulação de políticas de segurança pública; como também podem ser usadas em prol da conscientização da população sobre a realidade local e do aperfeiçoamento das investigações criminais.

## **6. Conclusões**

A elaboração de políticas públicas, na visão das doutrinas clássicas, depende não só da convergência de fatores políticos, sociais e até ambientais para seu sucesso, como também da imagem construída perante a sociedade.

Retomando os modelos teóricos de John Kingdon, Frank Baumgartner e Bryan Jones, a convergência de questões, soluções e interesses políticos pode dar início ao processo decisional que transforma uma questão em um problema público a ser solucionado. Contudo, essa construção, e principalmente sua perenidade ou estabilização, dependem da imagem a ser sustentada perante a sociedade.

Nesse ponto, a mídia sempre foi considerada como um importante agente de influência dos debates políticos e sociais sobre as questões públicas que devem ser consideradas efetivamente como problemas públicos, a demandar ação do Estado.

No entanto, entendemos, pelas conclusões tiradas ao longo deste trabalho, que as novas formas que a mídia assume no mundo atual, particularmente em meio digital, tornam extremamente importante a compreensão de sua capacidade de disseminação informacional, bem como acerca da qualidade da informação produzida.

Quando se trata da segurança pública, observamos que o uso de mídias sociais para a difusão de conteúdos relacionados a delitos pode contribuir para fortalecer ou prejudicar a

percepção social que se tem dos índices criminais e, com isso, afetar as políticas de segurança pública nas cidades.

Nessa perspectiva, se a qualidade da informação é baixa, é possível que as redes sociais fomentem a construção de compreensões irreais sobre o crime, seja sobre as espécies em si, seja sobre os locais de suas práticas, seus autores e vítimas etc., com afetação direta de grupos socialmente mais vulneráveis, estigmatizados pelo preconceito e pela discriminação. Esse cenário se torna ainda mais preocupante nos grandes centros urbanos, como revelam pesquisas de cunho internacional, dada a utilização muito mais significativa das mídias sociais nas metrópoles – onde também se concentram as forças de segurança pública.

Por outro lado, as redes sociais podem servir como importante ferramenta de auxílio à compreensão da realidade das cidades, auxiliando na análise dos pontos críticos de violência, ou mesmo no aperfeiçoamento dos modelos investigativos dos órgãos policiais.

Se é verdade que a mídia influencia as decisões tomadas no palco político, não é menos verdade que a formulação de políticas de segurança pública hoje seja muito mais sensível ao conteúdo disseminado em redes sociais, cujo potencial para distorcer ou revelar a realidade não pode ser ignorado, sob risco não apenas de desperdício de recursos públicos, mas especialmente da continuidade da adoção de medidas ineficazes, de cunho eleitoreiro, com graves violações de direitos de pessoas especialmente vulneráveis.

### **Referências bibliográficas:**

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas Sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas, BIB, n. 61, São Paulo, Junho/2006, pp. 25-52.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Formulação de Políticas Públicas, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Revista de Administração Pública, 54 (6), Rio de Janeiro, nov/dez 2020, pp. 1498-1512.

CARVALHO, Daniel Izaias de. Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014, Revista do Serviço Público de Brasília, 69 (1), 85-110, Universidade de Brasília, Brasília, jan/mar 2018, pp. 85-110.

CAVAGNOLLI, Roni; MACHADO, Elsiene. A influência da mídia na percepção de segurança pública: análise crítica e impactos sociais, *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 10 (9), São Paulo, set/2024.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, São Paulo, 2024.

FILHO, Nestor Sampaio P.; GIMENES, Eron V. *Criminologia*, Saraiva Jur, 14ª Edição, Rio de Janeiro, 2024.

GHANI, A.; WAHAB, H.; GHAZALI, A.; AZAM, S. Contextual and multifactorial influence on perception of safety from crime among selected Malaysians, *Proceedings of the Ninth International AAAI Conference on Web and Social Media, International Journal of Research in Business and Social Science*, 10 (8) (2147- 4478), Istanbul, 2022, pp. 284-294, <https://doi.org/10.20525/ijrbs.v10i8.1514>.

GOULART, Karen. What is a social network?, *TechTarget Network*, Newton, out/2023.

HAMADA, Hélio Hiroshi. Utilização das redes sociais na produção de conhecimentos de inteligência de segurança pública, *O Alferes*, 66 (25), Belo Horizonte, jul/dez 2011, pp. 11-46.

HEATH, Linda. Impact of newspaper crime reports on fear of crime: Multimethodological investigation, *Journal of Personality and social Psychology*, American Psychological Association, 47 (2), Washington, 1984, 263-276.

JACQUINET, Marc. *Problemas complexos (wicked problems) e desafios de gestão*, Universidade Aberta, Lisboa, 2021.

JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patricia. *Manual de direito penal: parte geral*. Saraiva Jur, 9ª edição, Rio de Janeiro, 2023.

KOGA, Natália Massaco e outros. *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas / organizadores: Natália Massaco Koga ... [et al.]* – Brasília: IPEA, 2022.

KOUNADI, O.; LAMPOLTSHAMMER, T.; GROFF, E.; SITKO, I.; LEITNER, M. Exploring Twitter to Analyze the Public's Reaction Patterns to Recently Reported Homicides in London, PLoS ONE, 10, Londres, 2015.

LAMPOLTSHAMMER, T. J.; KOUNADI, O.; SITKO, I.; HAWELKA, B. Sensing the public's reaction to crime news using the 'Links Correspondence Method', National Library of Medicine, Appl Geogr., Aug/2014, 52:57-66.

LISKA, A. E.; BACCAGLINI, W. Feeling safe by comparison: crime in the newspaper, Social Problems, American Psychological Association, 37 (3), Washington, 1990, 360-374.

MALLESON, Nick; ANDRESEN, Martin. The impact of using social media data in crime rate calculations: shifting hot spots and changing spatial patterns, Cartography and Geographic Information Science, 42 (2), Leeds, 2015, pp. 112-121.

MJSP – Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Painel Estatístico “Dados Nacionais de Segurança Pública”, Brasília, 2024.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; OLIVEIRA, Nabi. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 18ª Edição, São Paulo, 2024, pp. 44-69 e 272-299.

PRADO, Luiz Regis. Criminologia, Forense, 4ª Edição, Rio de Janeiro, 2019.

ROSA, Adílio. Direito Penal Simbólico: discussões sobre a efetividade das normas penais, Clube de Autores, São Paulo, 2022.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos / Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho, Valdemir Pires, Cengage, 3ª edição, São Paulo, 2019.

SKOGAN, Wesley G. Fear of crime and neighbourhood change. University of Chicago, Crime and Justice, 8, 1986, Chicago, 203-229.

SENAPPEN – Secretaria Nacional de Políticas Penais. Relatório de Informações Penais, 16º Ciclo SISDEPEN, Brasília, 1º semestre de 2024.

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Mapa da Segurança Pública, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, 2024.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, Sociologias, 8 (16), Porto Alegre, jul/dez 2006, pp. 20-45.

STF – Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 995, Brasília, 2023.

ZACKSESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro?, Revista Brasileira de Segurança Pública, 10 (1), São Paulo, fev/mar 2016, pp. 108-125.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
CURSOS DE PÓS GRADUAÇÃO LATO SENSU**

**GOVERNANÇA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL:  
REGULAMENTAÇÕES E PRÁTICAS ÉTICAS**

Thiago Tomich Netto Guterres Soares<sup>1</sup>

Isabel Maria Rosal Santos<sup>2</sup>

**RESUMO**

A Inteligência artificial (IA) está intimamente relacionada a capacidade de obter, guardar, manter e processar grandes volumes de dados através de máquinas, as quais conseguem tomar decisões informadas. A medida que a tecnologia avança, novos desafios aparecem, mormente quanto à questões de privacidade dos dados obtidos por intermédio dessa nova forma de tecnologia, bem como questões regulamentares, sociais e éticas, que foram o objeto de estudo da presente pesquisa. O objetivo principal é estudar sobre a governança da inteligência artificial, sua regulamentação e suas práticas éticas, analisando o papel dos comitês de expert na formulação de diretrizes imprescindíveis a preservação de direitos que surgem com a detenção de informações e dados pessoais. O problema central da pesquisa é saber se os comitês de expert auxiliam de forma eficaz no desenvolvimento de tecnologia de inteligência artificial. Foram utilizados como referenciais teóricos o direito comparado, com a análise de diferentes sistemas jurídicos, o que auxilia a identificar boas práticas e possíveis soluções para desafios éticos e legais relacionados à inteligência artificial, bem como doutrina, com abordagens sobre a governança de dados de maneira responsável e sustentável, considerando aspectos de privacidade e proteção de dados. Na metodologia foram utilizadas Revisão de literatura, estudo comparativo, estudo de casos e análise crítica. O estudo contribui para o campo da Inteligência Artificial ao fornecer uma compreensão abrangente das questões éticas e legais, propondo diretrizes e recomendações para o desenvolvimento e implementação responsável dessa tecnologia.

**1**

**PALAVRAS-CHAVE:** Inteligência artificial; Governança; Ética.

**ABSTRACT**

Artificial Intelligence (AI) is closely related to the capacity to obtain, store, maintain, and process large volumes of data through machines, which can make informed decisions. As technology advances, new challenges emerge, particularly regarding data privacy issues obtained through this new form of technology, as well as regulatory, social, and ethical issues, which were the subject of this research. The main objective is to study the governance of artificial intelligence, its regulation, and its ethical practices, analyzing the role of expert committees in formulating essential guidelines for preserving rights that arise with the possession of personal information and data. The central problem of the research is to determine whether expert committees effectively assist in the development of artificial intelligence technology. Theoretical frameworks such as comparative law were used, analyzing different legal systems, which helps identify best practices and possible solutions for ethical and legal challenges related to artificial intelligence, as well as doctrine, with approaches on data governance in a responsible and sustainable manner, considering aspects of privacy and data protection. The methodology included a literature review, comparative study, case study, and critical analysis. The study contributes to the field of Artificial Intelligence by providing a comprehensive understanding of ethical and legal issues, proposing guidelines and recommendations for the responsible development and implementation of this technology.

---

<sup>1</sup> *Bacharel em Direito.*

*E-mail: thiagotomich@gmail.com*

<sup>2</sup> *Bacharel em Direito, Mestre em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisadora na área de Direito Digital.*

*E-mail: isabelamrosal@gmail.com*

**KEYWORDS:** Artificial Intelligence; Health Governance; Ethics.

## **INTRODUÇÃO**

A Inteligência Artificial (IA) emergiu como uma das forças motrizes mais transformadoras do século XXI, revolucionando diversos setores e remodelando a maneira como vivemos e trabalhamos. Desde a sua concepção, a IA tem oferecido uma vasta gama de oportunidades, proporcionando avanços significativos em áreas como saúde, educação, segurança, indústria e serviços públicos. A capacidade de máquinas para processar grandes volumes de dados, aprender com eles e tomar decisões informadas abriu novas possibilidades para a inovação e eficiência.

No entanto, a integração da IA no nosso dia a dia também traz consigo desafios substanciais. Questões éticas, regulamentares e de privacidade surgem à medida que a IA se torna mais prevalente, levantando preocupações sobre a transparência das decisões automatizadas, a equidade no acesso à tecnologia e a responsabilidade em caso de falhas. Além disso, a automação impulsionada pela IA tem o potencial de transformar o mercado de trabalho, exigindo uma adaptação das habilidades e competências dos trabalhadores para um novo panorama digital.

O artigo em seu capítulo inicial, se propõe a estudar o impacto profundo e multifacetado da Inteligência Artificial no mundo moderno. Ele busca explorar não apenas as oportunidades que a IA oferece para melhorar a eficiência, a precisão e a inovação em diversos setores, mas também os desafios éticos e sociais e regulatório que ela impõe. Posteriormente a pesquisa aborda sobre a importância dos Comitês de *Expert* na implementação da IA de maneira sustentável e equitativa, assegurando que os benefícios sejam amplamente distribuídos enquanto mitiga os riscos associados.

### **Capítulo 1: O ESTADO DA ARTE EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**

Estamos imersos em um período marcado por avanços tecnológicos significativos, incluindo aprendizado de máquina, *blockchain*, *chat gpt*, criptomoedas, *big data*, *internet* e *bots*. Embora tais inovações tenham um impacto profundo em nossa vida cotidiana, compreender seu alcance total é complexo (Machado, 2021). Durante muito tempo, a Inteligência Artificial foi vista como um conceito de ficção científica, distante da realidade prática. No entanto, a evolução da tecnologia demonstrou o imenso potencial das máquinas para realizar tarefas antes consideradas intelectuais. Apesar da inteligência desses sistemas ser diferente da humana, a IA é agora uma realidade concreta. Sendo o desafio atual expandir nossa

compreensão de seus mecanismos e explorar suas várias possibilidades, especialmente para quem busca aumentar a produtividade (FIA – Business School, 2023).

A ideia de inteligência de máquina foi explorada inicialmente por *Alan Turing*<sup>3</sup>, conhecido por criar o famoso teste que leva seu nome. O objetivo do Teste de *Turing* era verificar se um determinado programa possuía inteligência. A avaliação consistia em uma interação textual entre o programa e um ser humano, onde o interrogador fazia diversas perguntas para determinar se estava conversando com uma máquina ou com uma pessoa. Se o programa conseguisse se passar por um ser humano em 30% das interações, ele seria considerado aprovado no teste (Russell, 2013).

Particularmente, o aprendizado de máquina versa sobre métodos que permitem aos computadores aprender a partir de dados. Esse campo se desenvolveu rapidamente nos últimos anos devido ao acesso a enormes quantidades de dados e ao aumento do poder de processamento analítico. Isso fez com que a IA contemporânea fosse vista como a capacidade computacional de interpretar grandes volumes de informações para tomar decisões, ao invés de focar na compreensão da inteligência humana ou na representação do conhecimento e raciocínio (Dignum, 2019).

Atualmente, não existe conceito estático e pré-definido de IA, mas existem definições bastante aceitas. Por exemplo, o Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão Europeia propôs uma definição abrangente que inclui a funcionalidade da IA em seu contexto sistêmico. Assim, os sistemas de Inteligência Artificial (IA) são definidos como *softwares* e, possivelmente, *hardwares* desenhados por humanos que, dado um objetivo complexo, atuam no ambiente físico ou digital percebendo seu entorno através da aquisição de dados. Eles interpretam os dados coletados, raciocinam sobre o conhecimento ou processam a informação derivada desses dados e decidem as melhores ações a serem tomadas para alcançar o objetivo dado. Os sistemas de IA podem usar regras simbólicas ou aprender um modelo numérico, e também podem adaptar seu comportamento analisando como o ambiente é afetado por suas ações anteriores (*High-Level Expert Group*, 2019).

---

<sup>3</sup>Alan Turing, um dos principais pioneiros da computação, é amplamente reconhecido por seus estudos inovadores e por desenvolver, nos anos 1930, o conceito de "máquina lógica da computação", que é considerado um precursor do computador moderno (ISAACSON, Walter. Os inovadores: uma biografia da revolução digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 55; 61). Recentemente, sua notoriedade aumentou com o lançamento do filme "The Imitation Game", que conta sua história.

O atual desenvolvimento da Inteligência Artificial e da Aprendizagem de Máquina é marcado por uma rápida evolução tecnológica, impulsionada pelo aumento da disponibilidade e da qualidade dos dados, pelo aprimoramento dos algoritmos e das técnicas, pelo crescimento da capacidade de processamento e armazenamento dos computadores além do surgimento de novas plataformas e ferramentas. Esse cenário também é caracterizado por uma ampla difusão e aplicação dessas tecnologias em diversos setores da sociedade (FIA – *Business School*, 2023). Sendo capaz de criar sistemas e dispositivos que simulam ou ampliam a capacidade humana de resolver problemas, tomar decisões, aprender, criar e se comunicar, a Inteligência Artificial tem trazido benefícios e oportunidades para diversos setores e atividades, como a saúde, a educação, a segurança, a indústria, o comércio, os serviços públicos, entre outros (Kaufman, 2018).

Com o progresso das tecnologias, tornou-se viável transferir a delegação de atividades e decisões, anteriormente realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, diretamente para sistemas de inteligência artificial. Essa evolução permite que a IA assuma papéis significativos na tomada de decisões e na execução de tarefas que antes eram exclusivamente humanas

No cenário político, a IA já vem transformando processos democráticos e políticas públicas, sendo uma ferramenta poderosa para aumentar a eficiência governamental, agilizando processos e melhorando a tomada de decisões. No entanto, essa mesma tecnologia levanta sérias preocupações sobre vigilância excessiva, manipulação de informações e ampliação das desigualdades sociais. Além disso, a IA pode ter um impacto profundo na segurança nacional e nas relações internacionais, exigindo uma abordagem cuidadosa e ética para garantir que seus benefícios sejam aproveitados sem comprometer os direitos e liberdades fundamentais.

No cenário jurídico, a IA desafia as estruturas legais existentes em áreas como privacidade de dados, direitos autorais e responsabilidade civil. Por exemplo, quem é responsável quando um carro autônomo causa um acidente? Como a IA deve ser regulamentada para garantir a privacidade dos dados do usuário? Como os direitos autorais se aplicam quando a IA cria uma obra de arte ou um texto?

Por outro lado, os estudos destacam a importância crucial da integração de tecnologias avançadas, especialmente a IA, no cotidiano jurídico brasileiro. Eles enfatizam o potencial transformador da IA para aprimorar a administração da justiça, reduzindo a morosidade processual, permitindo análises preditivas de decisões e automatizando tarefas. É crucial entender como a IA pode auxiliar a tomada de decisões e aplicações do direito. A diversidade de fontes de dados jurídicos e as facilidades proporcionadas, exigem novas pesquisas para

explorar todo o seu potencial, promovendo uma abordagem inovadora na gestão de informações e deliberações (Rosa, 2019).

No contexto brasileiros, as instituições já têm adotado sistemas de IA de diversas formas com o objetivo de otimizar processos e aumentar a eficiência. O Supremo Tribunal Federal (STF), em colaboração com a Universidade de Brasília, desenvolveu o "Projeto Victor", que utiliza IA para identificar temas de repercussão geral, agilizando a avaliação dos processos. No Estado de São Paulo, a *start-up* Nama criou o robô "Poupinha", que auxilia na emissão de documentos. Em Minas Gerais o Tribunal de Justiça do estado implementou o robô Radar, que automatiza decisões judiciais ao reconhecer recursos semelhantes e aplicar a jurisprudência correta, gerando minutas de voto padronizadas. No Distrito Federal a Procuradoria-Geral usa a IA "Dra. Luiza" para gerenciar processos jurídicos em massa e localizar informações relevantes sobre os envolvidos (Beckhauser, 2023). Essas iniciativas mostram o impacto positivo da IA na eficiência dos serviços públicos e na administração da justiça no Brasil.

O No campo jurídico, a IA apresenta desafios. Suas aplicações já incluem a análise de contratos, identificação de padrões em jurisprudência, sistemas de prevenção de crimes e automação de processos legais. Essas utilizações levantam questões legais complexas sobre responsabilidade, transparência, privacidade e ética. Adaptar as leis para abordar essas questões é crucial para garantir o uso ético da IA (Jonas, 2020).

Destaca-se, a título exemplificativo, alguns dilemas jurídicos relacionados à aplicação de Inteligência Artificial já identificados na doutrina brasileira e que são transmitidos, também, para o contexto jurídico:

Sendo capaz de criar sistemas e dispositivos que simulam ou ampliam a capacidade humana de resolver problemas, tomar decisões, aprender, criar e se comunicar, a IA tem trazido benefícios e oportunidades para diversos setores e atividades, como a saúde, a educação, a segurança, a indústria, o comércio, os serviços públicos, entre outros (Kaufman, 2018).

No campo jurídico, a IA apresenta desafios. Suas aplicações já incluem a análise de contratos, identificação de padrões em jurisprudência, sistemas de prevenção de crimes e automação de processos legais. Essas utilizações levantam questões legais complexas sobre responsabilidade, transparência, privacidade e ética. Sob essa perspectiva, adaptar as leis para abordar essas questões é crucial para garantir o uso ético da IA (Jonas, 2020).

Destaca-se, a título exemplificativo, alguns dilemas jurídicos relacionados à Inteligência Artificial já identificados na doutrina brasileira:

(a) Responsabilidade civil:

Os danos decorrentes do uso de sistemas de IA é um tema complexo e relevante. O ordenamento jurídico brasileiro prevê no Código Civil, especialmente nos artigos 186 e 927, a instituição da responsabilidade civil, a qual estabelece que qualquer pessoa que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, fica obrigada a repará-lo (Brasil, 2002).

No contexto da IA, isso levanta questões sobre quem deve ser responsabilizado em caso de falhas ou danos causados por sistemas autônomos. Se um carro autônomo causar um acidente, por exemplo, a responsabilidade pode recair sobre diversos agentes: o fabricante do veículo, o programador do software, o proprietário do carro ou até mesmo o fornecedor dos dados utilizados pelo sistema.

Casos práticos, como o acidente com um *Tesla Model S* em modo *Autopilot*<sup>4</sup> e práticas de *Geopricing* e *Geoblocking* no *e-commerce*<sup>5</sup>, evidenciam a importância de se analisar a responsabilidade tanto do fabricante quanto do usuário, além de avaliar a adequação e segurança dos sistemas de IA. Além disso, a complexidade dos sistemas de IA, que muitas vezes funcionam como "caixas-pretas"<sup>6</sup> onde o processo de tomada de decisão não é inteiramente transparente, o que dificulta a atribuição de responsabilidade. Isso exige a criação de novos padrões de diligência e regulamentações específicas que possam abordar esses desafios, garantindo que os sistemas de IA sejam seguros, eficientes e alinhados com os direitos dos indivíduos.

A regulamentação específica e a criação de padrões mínimos de diligência são essenciais para garantir a segurança e a responsabilização adequada em casos de danos causados por IA. A análise de casos práticos mostra a necessidade de uma abordagem cuidadosa que considere aspectos tecnológicos e jurídicos, assegurando que a inovação tecnológica não comprometa a segurança e os direitos dos indivíduos.

(b) Proteção de dados

---

<sup>4</sup>[https://cognitiojuris.com.br/autopilot-tesla-tendencias-regulatorias-e-desenvolvimento-continuo-baseado-na-inteligencia-artificial/#google\\_vignette](https://cognitiojuris.com.br/autopilot-tesla-tendencias-regulatorias-e-desenvolvimento-continuo-baseado-na-inteligencia-artificial/#google_vignette) Acesso em: 31 de Outubro de 2024.

<sup>5</sup> MARTINS, Guilherme. **O Geopricing e Geoblocking e Seus Efeitos nas Relações de Consumo** In: FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin. **Inteligência Artificial e Direito: Ética, Regulação e Responsabilidade**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/inteligencia-artificial-e-direito-etica-regulacao-e-responsabilidade/1196969611>. Acesso em: 31 de Outubro de 2024.

<sup>6</sup> O'NEIL, Cathy. **Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy**. New York: Random House Audio, 2016.

No âmbito da proteção de dados, observa-se uma série de violações relacionadas ao uso de dados pessoais por sistemas de IA. Exemplos comuns no cotidiano brasileiro incluem ligações indesejadas de *bots* de empresas e mensagens no *WhatsApp* de números desconhecidos, tentando vender produtos ou serviços, muitas vezes sem o consentimento adequado dos destinatários. Além disso, variações abruptas de preços, justificadas pela taxa dinâmica<sup>7</sup> de oferta e demanda dos aplicativos, levantam questões sobre a transparência e a ética no uso desses dados. São inúmeros os casos de uso de dados pessoais que resultam em discriminação para o titular.

A coleta de dados para alimentar sistemas de inteligência artificial suscita preocupações significativas, especialmente porque esses dados frequentemente são obtidos sem o consentimento ou conhecimento dos cidadãos e consumidores. Esses dados brutos são processados para gerar novos dados, permitindo que a IA realize uma de suas funções primordiais: a predição<sup>8</sup>.

A predição, no âmbito da inteligência artificial, refere-se à capacidade de antecipar resultados ou comportamentos futuros com base em padrões identificados em grandes volumes de dados. Por exemplo, algoritmos de IA podem prever quais produtos um consumidor está mais propenso a adquirir ou identificar quais pacientes têm maior risco de desenvolver determinadas doenças. Embora essa capacidade preditiva seja fundamental para processos decisórios e possa trazer benefícios significativos, a forma como os dados são coletados e utilizados pode infringir a privacidade e os direitos dos indivíduos. A falta de transparência e consentimento no uso desses dados para predições ressalta a necessidade de regulamentações rigorosas para proteger a privacidade e garantir o uso ético da IA.

Essas problemáticas se agravam ainda mais quando as decisões algorítmicas são totalmente automatizadas e sem intervenção humana. A falta de supervisão pode resultar em decisões enviesadas e injustas, destacando a necessidade de implementar mecanismos de controle para garantir que a inteligência artificial opere de maneira ética e responsável, respeitando os direitos dos titulares dos dados pessoais.

(c) Ética:

---

<sup>7</sup> <https://www.uber.com/us/es/marketplace/pricing/surge-pricing/>

<sup>8</sup> <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10428/2/RevisaoBibliograficaManutencao.pdf>

A ética na inteligência artificial (IA) diz respeito aos valores e princípios que devem orientar o desenvolvimento e a utilização dessas tecnologias. O objetivo central é garantir que a IA contribua para o bem comum, respeite a dignidade humana e promova justiça social, diversidade cultural e sustentabilidade ambiental. É igualmente imperativo que a inovação tecnológica seja acompanhada de uma sólida confiança digital. Para tal, é necessário estabelecer critérios rigorosos para avaliar a qualidade, eficiência, segurança, robustez, explicabilidade, auditabilidade, responsabilidade e governança dos sistemas de IA (Larson, 2020).

A prevenção de impactos negativos sobre indivíduos, grupos e a sociedade deve ser uma prioridade central no desenvolvimento e implementação de sistemas de inteligência artificial. É crucial garantir que esses sistemas operem de maneira ética, protegendo os direitos dos usuários e promovendo a justiça. Além disso, é importante lembrar que algoritmos são criados por seres humanos, carregando consigo seus vieses e falibilidades. Esses vieses podem desvirtuar os resultados, favorecendo interesses específicos, mesmo quando os dados e o processamento são de alta qualidade. Correlações encontradas pelos algoritmos nem sempre representam relações reais, destacando a necessidade de supervisão humana contínua e crítica no uso da IA (Frazão, 2017).

O famoso caso da *Cambridge Analytica*<sup>9</sup>, em particular, destaca a importância da ética no uso de dados e como a manipulação indevida pode levar a sérias consequências sociais e políticas, reforçando a necessidade de regulamentações robustas e práticas transparentes.

(d) Direitos humanos:

Relacionam-se à garantia e ao respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos e dos povos que podem ser afetados pela IA, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à não discriminação, à privacidade, à informação, à educação, à saúde, à cultura, à participação política, entre outros. A questão envolve assegurar que o desenvolvimento e o uso da IA estejam em conformidade com a Constituição Federal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados e convenções internacionais de direitos humanos, bem como outras normas jurídicas nacionais e internacionais que protegem esses direitos. Além disso, envolve monitorar e relatar possíveis violações de direitos humanos cometidas por ou com a ajuda da IA, além de buscar formas de reparação ou responsabilização dos infratores.

---

<sup>9</sup>[https://www.academia.edu/75847075/Cambridge\\_Analytica\\_Esc%C3%A2ndalo\\_Legado\\_e\\_Poss%C3%ADveis\\_Futuros\\_para\\_a\\_Democracia](https://www.academia.edu/75847075/Cambridge_Analytica_Esc%C3%A2ndalo_Legado_e_Poss%C3%ADveis_Futuros_para_a_Democracia)

No continente americano, diversas práticas de policiamento preditivo têm levantado sérias preocupações quanto à violação de direitos humanos. Um exemplo notável é o *software Beware*, que classifica indivíduos com base em dados coletados de suas atividades *online*, e é utilizado por entidades policiais<sup>10</sup>. Essas ferramentas podem resultar em discriminações seja pela má qualidade dos dados utilizados, que podem ser imprecisos ou desatualizados pelos vieses inerentes dos desenvolvedores da tecnologia. Os usos de tais *softwares* podem levar a ações policiais injustas e desproporcionais, afetando negativamente comunidades vulneráveis e minoritárias, e subvertendo os princípios de justiça e igualdade. Portanto, é crucial uma supervisão rigorosa e a implementação de regulamentações claras para garantir que essas tecnologias sejam utilizadas de forma ética e responsável, respeitando os direitos fundamentais dos indivíduos (Braga, 2020).

Em âmbito global, governos, organizações internacionais e partes interessadas estão empenhados no desenvolvimento de IA. A crescente incorporação dessas tecnologias nos processos decisórios destaca a necessidade de avaliar o impacto potencial dos sistemas de IA baseados em dados sobre os indivíduos e a sociedade como um todo. As implicações do processamento de dados transcendem as questões convencionais de privacidade e proteção de dados, abrangendo preconceitos contra grupos específicos de indivíduos e uma gama mais ampla de direitos fundamentais. Além disso, a tensão entre o uso extensivo de sistemas baseados em grandes volumes de dados e a demanda crescente por um uso ético e socialmente responsável desses dados evidencia a carência de um quadro regulatório apropriado para abordar as questões sociais suscitadas pelas tecnologias de IA (Mantelero, 2022).

### **1.1 O QUE É ALGORITMO: Impactos e Desafios no Contexto Jurídico**

O conceito de algoritmo pode ser definido como uma sequência finita e ordenada de instruções ou regras que, dadas determinadas entradas, permitem alcançar um resultado ou solução para um problema específico. Algoritmos são essenciais para a programação e o funcionamento dos sistemas de Inteligência Artificial, particularmente no campo da aprendizagem de máquina profunda, que utiliza algoritmos avançados e complexos para aprender a partir de grandes volumes de dados. Esses algoritmos têm a capacidade de realizar tarefas que normalmente exigem inteligência humana, tais como o reconhecimento de padrões, a classificação de informações e a previsão de resultados (Quaresma, 2021).

---

<sup>10</sup> [1] Justin Jouvenal, The New Way Police Are Surveilling You: Calculating Your Threat ‘Score,’ WASH. POST

O uso de algoritmos vem beneficiando diversas áreas, como saúde, educação, transporte e comunicação, otimizando processos, personalizando serviços e criando produtos. No entanto, também apresenta riscos técnicos, éticos, jurídicos e sociais. Dentre eles destacam-se algumas das preocupações já existentes:

- (I) A opacidade dessas tecnologias pode dificultar a compreensão de seu funcionamento, os dados utilizados, os critérios seguidos, os resultados produzidos e as consequências geradas. Essa falta de transparência pode impactar a confiança, responsabilidade, prestação de contas e contestação dos sistemas de IA, além da proteção dos direitos e interesses das pessoas ou organizações afetadas;<sup>11</sup>
- (II) Enviesamento ou discriminação pode ocorrer devido à qualidade, representatividade, diversidade ou imparcialidade dos dados utilizados para treinar ou alimentar os sistemas de IA, ou devido à intencionalidade, subjetividade, ideologia ou cultura dos desenvolvedores ou usuários dos sistemas de IA. Esse enviesamento pode gerar resultados injustos, desiguais, estereotipados, preconceituosos ou ofensivos, que afetam negativamente as pessoas ou grupos vulneráveis ou minoritários, ou que favorecem interesses ou agendas particulares ou privilegiados;<sup>12</sup>
- (III) Inseguranças ou vulnerabilidades podem surgir de falhas, erros, defeitos, *bugs* ou ataques direcionados aos sistemas de IA comprometendo sua funcionalidade, integridade, disponibilidade, confiabilidade ou robustez. Tal insegurança pode resultar em danos, prejuízos, perdas, roubos, fraudes ou sabotagens de dados, informações, sistemas, infraestruturas, serviços ou dispositivos conectados à IA. Além disso, pode afetar a privacidade, segurança, saúde ou vida das pessoas ou organizações envolvidas no uso da IA;
- (IV) A tomadas de decisões automatizadas: refere-se à capacidade dos sistemas de IA de tomar decisões ou realizar ações sem a intervenção, supervisão, controle ou

---

<sup>11</sup> O'NEIL, Cathy. Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy. London: Penguin Books, p. 28-29

<sup>12</sup> No original “He described the problems at NOPD as “serious, wide-ranging, systemic and deeply-rooted within the culture of the department”. Disponível em:

[[https://www.nola.com/crime/2011/03/yearlong\\_justice\\_department\\_pr.html](https://www.nola.com/crime/2011/03/yearlong_justice_department_pr.html)]

consentimento humano. Estes sistemas podem operar de forma independente, auto-organizada, adaptativa ou com aprendizagem automática. Tal autonomia levanta questões éticas, morais, legais e sociais relativas à responsabilidade, autoridade, liberdade, dignidade e direitos humanos em relação aos sistemas de IA. Além disso, discute-se os limites, valores, princípios e finalidades da IA na sociedade.

Diante desses riscos e desafios, é necessário estabelecer mecanismos de avaliação e de governança dessas tecnologias na sociedade, levando em conta seus possíveis impactos e implicações, e buscando garantir o desenvolvimento e o uso ético, legal, seguro, confiável, inclusivo, democrático e sustentável da IA.

Destaca-se, que a abordagem de classificação empregada pelos algoritmos contemporâneos não se limita apenas aos indivíduos e às categorias tradicionalmente associadas ao tratamento injusto ou prejudicial de diferentes grupos de pessoas. Os algoritmos formam agrupamentos de indivíduos com características que vão além dos motivos tradicionalmente protegidos, como os hábitos dos consumidores, estilo de vida, comportamento *online* e *offline*, rede de relações pessoais, entre outros. Por isso, a ampla aplicação de tecnologias preditivas baseadas nessas novas categorias e sua utilização em processos decisórios desafiam a maneira como a discriminação tem sido geralmente compreendida (Angeli et al., 2016).

A tecnologia geralmente envolve a definição de um objetivo determinado. No entanto, nem sempre o programador é capaz de definir os objetivos de maneira completa e correta. Isso resulta em uma situação em que a presença de objetivos determinados, porém imperfeitos, pode levar a uma IA incontrolável que persiste incessantemente até alcançar seu objetivo. Essas questões ressaltam a necessidade de uma abordagem jurídica cuidadosa para garantir que a IA seja usada de maneira justa e responsável, protegendo os direitos e interesses de todos os indivíduos (Mantelero, 2022).

A União Europeia aprovou recentemente o "IA Act", enquanto o Congresso Nacional brasileiro propôs um Projeto de Lei<sup>13</sup> para estabelecer um quadro normativo para a IA. Essas iniciativas visam criar uma estrutura baseada em uma abordagem de risco proporcional e centrada no ser humano. O objetivo é definir regras e mecanismos de controle e fiscalização para desenvolvedores, fornecedores, usuários e aqueles afetados pelos sistemas de IA. Essas propostas têm como finalidade promover o uso seguro de tecnologias de IA. Contudo, é importante que essas medidas sejam consideradas pontos de partida para um debate contínuo e

---

<sup>13</sup> <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>

não soluções definitivas. A participação ativa, o monitoramento constante e a revisão periódica são necessárias para garantir que a regulamentação acompanhe as evoluções da tecnologia e as necessidades da sociedade.

Por exemplo, no setor de saúde, a regulamentação pode exigir que os sistemas de IA utilizados para diagnósticos médicos sejam auditados regularmente para garantir sua precisão e imparcialidade, além de assegurar que os dados dos pacientes sejam protegidos e utilizados de maneira ética. Na educação, as diretrizes podem incluir a necessidade de transparência nos algoritmos que personalizam o aprendizado dos estudantes, para evitar vieses que possam prejudicar determinados grupos de alunos. No setor de transporte, regulamentações podem ser aplicadas para garantir que veículos autônomos passem por testes rigorosos de segurança antes de serem liberados para uso público, além de estabelecer protocolos em caso de falhas ou acidentes.

Finalmente, na área de comunicação, a regulamentação pode focar na prevenção de desinformação e no controle de conteúdo gerados por IA assegurando que as plataformas digitais adotem medidas eficazes para detectar e mitigar a propagação de notícias falsas.

Dada a natureza dinâmica, complexa e diversificada dos algoritmos e dos contextos em que são aplicados, é imperativo que essas discussões sejam adaptáveis. Afinal, a IA é um campo em constante evolução, e as políticas e regulamentos que a governam tem o difícil dever de serem capazes de acompanhar esse ritmo de mudança, para que possamos navegar com sucesso no futuro da IA equilibrando inovação com proteção e consideração pelos direitos e interesses de todos os envolvidos (Mantelero, 2022).

## **2. QUADRO NORMATIVO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL**

A regulamentação da IA no Brasil ainda está em fase inicial, mas já existem algumas iniciativas que visam a estabelecer princípios, diretrizes e normas para o seu uso ético, responsável e transparente. O Projeto de Lei nº 2338/2023 (Brasil, 2023) e a Resolução nº 271/2020 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2020) são exemplos de iniciativas que buscam regulamentar a IA no Brasil. A primeira visa orientar ações públicas e privadas relacionadas à IA promovendo pesquisa, inovação, educação e proteção de dados pessoais. A segunda institui o Comitê de Inteligência Artificial do Poder Judiciário para propor e avaliar soluções de IA nos tribunais, seguindo princípios como legalidade, transparência e ética.

Além dessas iniciativas, destaca-se a Portaria nº 4.617/2021 do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (Brasil, 2021), que aprova a Estratégia Brasileira de Inteligência

Artificial, e o Decreto N° 11.260/2022 (Brasil 2022), que estabelece a Política Nacional de Governo Digital. Ambos têm como objetivo melhorar a prestação de serviços públicos e estimular a participação social através do uso de IA garantindo segurança da informação e proteção dos dados pessoais.

Essas iniciativas mostram o esforço do Brasil em regulamentar a IA visando aproveitar suas potencialidades e mitigar seus riscos, conforme os padrões internacionais. No entanto, ainda existem desafios e lacunas a serem resolvidos, como a harmonização das normas existentes, a capacitação de profissionais e cidadãos para lidar com a IA, além da fiscalização e responsabilização dos agentes que desenvolvem e utilizam a tecnologia. O Projeto de Lei n° 2338/2023 (Brasil, 2023) uma vez aprovado e promulgado, tem potencial para enfrentar esses desafios.

O Brasil, por sua vez, ainda não possui uma legislação específica e abrangente sobre a IA, mas sim um conjunto de normas setoriais e dispersas, que tratam de aspectos parciais ou relacionados à IA, como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, o Marco Legal das Startups, O Marco civil da Internet, O Código do Consumidor etc. Além disso, o Brasil tem adotado uma abordagem baseada na autorregulação e na cooperação multissetorial, buscando envolver os diversos atores interessados no debate e na construção de consensos sobre os princípios e as boas práticas para a IA. A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), por exemplo, não tem força vinculante, mas sim orientadora, visando a estimular a adoção voluntária de medidas que promovam uma IA ética, responsável e inclusiva no país.

### **Análise do Projeto de Lei 2338/2023**

O legislador brasileiro propôs regulamentar o uso de IA com base os níveis de risco que esses sistemas de podem apresentar para os direitos e interesses das pessoas e da sociedade. Esses níveis de risco, que podem variar de acordo com o tipo, contexto, propósito e impacto da IA, devem ser considerados tanto na fase de desenvolvimento quanto na de uso dos sistemas de IA. Critérios como complexidade, transparência, explicabilidade, auditabilidade, robustez, segurança, privacidade, discriminação, autonomia, interação, afetação e reversibilidade podem ser utilizadas para avaliar os níveis de risco da IA.

O projeto em questão propõe em seus artigos iniciais, a criação de um marco legal para a IA, fundamentado em princípios éticos, de direitos humanos e de proteção de dados pessoais (Brasil, 2023) que no Artigo 4° do Projeto de Lei demonstra a importância de definir claramente os atores envolvidos no desenvolvimento e uso de Inteligência Artificial e define Inteligência

Artificial como “sistemas computacionais com diferentes graus de autonomia, projetados para alcançar objetivos utilizando aprendizado de máquina e/ou lógica e representação do conhecimento, processando dados de entrada de máquinas ou humanos”(Brasil, 2023).

Define também quem são os agentes, indicando que os fornecedores de IA podem ser indivíduos ou entidades, públicas ou privadas, responsáveis pelo desenvolvimento e comercialização desses sistemas, como por exemplo, uma grande empresa como *Google* ou *IBM*, ou uma *startup* especializada em tecnologias de aprendizado de máquina. Para o referido documento, os operadores de IA são pessoas físicas ou jurídicas que utilizam esses sistemas em benefício próprio, exceto para atividades pessoais não profissionais. Um exemplo de operador de IA pode ser um hospital que utiliza um sistema de diagnóstico médico ou uma empresa que utiliza um algoritmo para selecionar candidatos em processos de recrutamento.

A legislação trata de implementar uma forma de discriminação indireta, que ocorre quando práticas aparentemente neutras prejudicam grupos específicos, baseado em dados como raça, gênero e orientação sexual. Logo, com o avanço do aprendizado de máquina e algoritmos sofisticados, esses desafios se tornam complexos, pois a IA pode perpetuar preconceitos de forma silenciosas e despercebidas. A atenção do Projeto de Lei 2338/2023 com as formas de discriminação indireta demonstram um entendimento das nuances evoluindo essas tecnologias, assim, oferecendo soluções concretas para criar um ambiente tecnológico justo e inclusivo, garantindo que os sistemas de IA operem dentro de um *framework* ético e transparente.

Em seu Capítulo III o PL 2338/2023 (Brasil, 2023) categoriza os níveis de risco da IA em Excessivo e Alto. O nível Risco Excessivo é atribuído quando a IA tem potencial para causar danos significativos ou irreversíveis aos direitos e interesses das pessoas ou da sociedade, como vida, saúde, segurança, liberdade, dignidade, igualdade e democracia. O nível de Alto Risco é atribuído quando a IA pode causar danos moderados ou reversíveis aos direitos e interesses das pessoas ou da sociedade, como educação, cultura, comunicação, trabalho, consumo e meio ambiente.

Cabe destacar que o PL 2338 prevê, em seus Capítulos IV e VI, que os agentes de IA estabeleçam estruturas de governança e processos internos capazes de realizar uma avaliação prévia de conformidade, verificando o cumprimento dos requisitos legais e éticos no desenvolvimento e utilização dessas ferramentas. Essa abordagem é similar ao modelo existente na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que também enfatiza a autorregulação. Ambos os

marcos regulatórios propõem que indivíduos ou organizações ajustem seu comportamento ou operações de forma autônoma, mas seguindo diretrizes ou regras estabelecidas externamente.

A autorregulação oferece flexibilidade e adaptabilidade difíceis de alcançar com regulamentações formais, permitindo que a indústria responda rapidamente a inovações tecnológicas e desafios éticos. No entanto, ela precisa ser monitorada por mecanismos independentes para garantir eficácia e integridade. Garantindo que o desenvolvimento dessas novas tecnologias não seja completamente livre ou caótico, mas sim orientado pelos princípios, diretrizes e normas existentes visando alcançar determinados objetivos ou manter um certo equilíbrio. Muitas empresas e organizações desenvolvedoras de IA já implementam seus próprios códigos de conduta, diretrizes éticas e comitês de revisão para garantir que seus sistemas atendam aos mais altos padrões de segurança, transparência e imparcialidade. Essa abordagem proativa não apenas ajuda a mitigar riscos e evitar potenciais abusos, mas também promove a confiança pública na IA.

### **Comparativo com o Cenário Internacional**

Um número crescente de países no mundo todo está elaborando e implementando leis e políticas de governança de IA. Embora os Estados Unidos (EUA) tenham inicialmente adotado uma abordagem leniente em relação à IA, os apelos para regulamentação têm aumentado recentemente. A Casa Branca lançou o Projeto para uma Declaração de Direitos da IA, um conjunto de diretrizes para proteger os direitos do público americano na era da IA. As agências governamentais chinesas aprovaram algumas diretrizes sobre IA generativa, enquanto o Reino Unido anunciou uma abordagem pró-inovação para a regulamentação da IA, que regula amplamente a IA por meio de leis existentes. Além disso, há a recém-criada parceria tecnológica entre o Conselho de Comércio e Tecnologia da UE e os EUA, que estão buscando desenvolver um entendimento mútuo sobre os princípios que sustentam uma IA confiável e responsável.

Uma forma de comparar a regulamentação da IA no Brasil com as de outros países e organizações internacionais é analisar os princípios e as diretrizes que orientam o desenvolvimento e o uso da IA em diferentes contextos. Nesse sentido, pode-se observar que há uma convergência em torno de alguns valores fundamentais, como o respeito aos direitos humanos, à democracia, ao Estado de Direito, à inovação e à transparência. Esses valores são expressos, por exemplo, no *AI Act* aprovado pela Comissão Europeia (EU, 2023) , na

Comunicação da Comissão Europeia sobre a IA de confiança<sup>14</sup>, na Declaração de Montreal para uma IA Responsável<sup>15</sup>, na Norma ISO/IEC 38507<sup>16</sup> e na própria Estratégia Brasileira de Ética para Inteligência Artificial<sup>17</sup>

No entanto, também existem diferenças e especificidades na forma como cada país e organização internacional aborda a regulamentação da IA levando em conta seus contextos históricos, culturais, políticos, econômicos e sociais. Por exemplo, a União Europeia tem se destacado por sua abordagem baseada nos direitos fundamentais e na proteção dos dados pessoais, buscando estabelecer um quadro jurídico comum e harmonizado para a IA, que garanta a sua conformidade com os valores europeus e as regras do mercado interno. A proposta de regulamento sobre a IA aprovada pela Comissão Europeia prevê uma classificação dos sistemas de IA de acordo com seu nível de risco, impondo obrigações e restrições proporcionais aos provedores e aos usuários de tais sistemas, bem como mecanismos de supervisão, fiscalização e sanção.<sup>18</sup>

Ciente da importância de se estabelecer mecanismos de avaliação e de governança dos sistemas de IA levando em conta seus possíveis impactos e implicações, a União Europeia aprovou a primeira lei de regulamentação de IA. O *AI Act* aprovado pela Comissão Europeia, visa estabelecer um quadro jurídico harmonizado para a IA na União Europeia, baseado em uma abordagem de risco proporcionado e centrado no ser humano.

De acordo com a legislação europeia, os sistemas de IA são classificados em quatro níveis de risco: inaceitável, alto, limitado e mínimo.

Os sistemas considerados inaceitáveis são aqueles que violam os valores e os princípios fundamentais da União Europeia, como a dignidade humana, a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais, e devem ser proibidos. Exemplos incluem sistemas de vigilância

---

<sup>14</sup> UNIÃO EUROPEIA. *Excellence and Trust in Artificial Intelligence*. Disponível em: <[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence\\_pt#:~:text=Proposto%20pela%20Comiss%C3%A3o%20em%20abril,de%20uma%20IA%20inovadora%20e](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/excellence-and-trust-artificial-intelligence_pt#:~:text=Proposto%20pela%20Comiss%C3%A3o%20em%20abril,de%20uma%20IA%20inovadora%20e)>. Acesso em: 3 nov. 2024.

<sup>15</sup> UDEM. *Declaração de Montreal para uma Inteligência Artificial Responsável*. Disponível em: <[https://www.sbmec.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Portugue%CC%82s-UdeM\\_Decl-IA-Resp\\_LA-Declaration\\_vf.pdf](https://www.sbmec.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Portugue%CC%82s-UdeM_Decl-IA-Resp_LA-Declaration_vf.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2024.

<sup>16</sup> ISO/IEC. *Governance of IT – Implementation Guide – ISO/IEC 38507:2020*. Disponível em: <[https://webstore.iec.ch/preview/info\\_isoiec38507%7Bed1.0%7Den.pdf](https://webstore.iec.ch/preview/info_isoiec38507%7Bed1.0%7Den.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2024.

<sup>17</sup> BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Inteligência Artificial - Estratégia Eixo 1*. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/inteligencia-artificial-estrategia-eixo1>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

<sup>18</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS\\_BRI\(2021\)698792\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf)

biométrica em tempo real em espaços públicos e sistemas que manipulam o comportamento humano de forma maliciosa, como brinquedos que incitam comportamentos perigosos em crianças.<sup>19</sup>

Já os de alto risco são aqueles que afetam direta ou indiretamente os direitos ou as obrigações das pessoas ou das organizações, ou que implicam uma intervenção significativa nas suas vidas ou atividades, e devem estar sujeitos a requisitos obrigatórios de qualidade, segurança, transparência, supervisão humana, entre outros. Por exemplo, sistemas de IA usados em processos de recrutamento que podem influenciar significativamente a vida profissional de uma pessoa, ou sistemas de diagnóstico médico que têm um impacto direto na saúde dos pacientes.

Já os sistemas de IA considerados de risco limitado são aqueles que interagem com as pessoas de forma a influenciar seu comportamento, suas escolhas ou suas emoções, e devem fornecer informações adequadas sobre sua natureza, seus objetivos e seus efeitos. Por exemplo, assistentes virtuais que recomendam produtos com base no histórico de compras do usuário, ou algoritmos que sugerem conteúdos em plataformas de streaming devem ser transparentes quanto à forma como operam e os dados que utilizam.

Por último, os sistemas de IA considerados de risco mínimo são aqueles que representam um baixo ou nenhum risco para os direitos ou interesses das pessoas ou das organizações, e devem estar isentos de qualquer obrigação específica. Exemplos incluem *chatbots* que fornecem respostas automáticas a perguntas frequentes em sites de serviço ao cliente, ou sistemas de recomendação de filmes baseados nas preferências do usuário que não envolvem decisões críticas.

O *AI Act* aprovado pela Comissão Europeia é um marco importante na regulação da IA na Europa e no mundo. Ele busca equilibrar o desenvolvimento e a inovação tecnológica com o respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos. No entanto, o regulamento enfrenta desafios práticos e políticos para sua implementação e harmonização, considerando a diversidade e complexidade dos sistemas de IA, bem como os interesses e perspectivas dos diferentes Estados-Membros e setores econômicos e sociais afetados pela IA.

---

<sup>19</sup> <https://d3.harvard.edu/platform-digit/submission/hello-barbie-ai-making-childrens-dreams-come-true/>

## **2. AUTORREGULAÇÃO E O PAPEL DOS COMITÊS DE *EXPERTS* NO DESENVOLVIMENTO E UTILIZAÇÃO DE IA**

### **2.1 Breves considerações sobre Autorregulação**

A autorregulação é um conceito central na governança moderna, especialmente relevante para áreas em constante evolução como a tecnologia e a IA. Este mecanismo refere-se ao processo pelo qual determinados setores da sociedade estabelecem normas e regulamentos internos para governar suas próprias atividades, sem a necessidade de intervenção direta do Estado e permite que profissionais do direito e entidades privadas criem suas próprias regras e princípios éticos, buscando aprimorar a qualidade dos serviços prestados e garantir confiança aos seus clientes (Hoffmann-Riem, 2019).

#### **2.1.1 Características da Autorregulação:**

- a) Autonomia: as entidades autorreguladoras têm a liberdade de definir suas próprias normas e procedimentos;
- b) Responsabilidade: as entidades são responsáveis por garantir a conformidade com as normas legais estabelecidas;
- c) Transparência: processos e decisões devem ser claros e acessíveis ao público;
- d) Flexibilidade: As normas podem ser ajustadas conforme necessário para atender às mudanças no setor.

#### **2.1.2 Exemplos de Autorregulação:**

- ✓ Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR): no Brasil, o CONAR é um exemplo de autorregulação no setor publicitário, onde empresas se comprometem a seguir normas de publicidade ética;
- ✓ Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD): permite que controladores e operadores de dados pessoais formulem regimentos internos de gestão de dados, estabelecendo práticas que atendam às diretrizes normativas.

Assim, a prática da autorregulação é caracterizada pela autonomia das entidades que definem suas próprias normas e procedimentos. Essas entidades são responsáveis por assegurar a conformidade com as normas estabelecidas, promovendo processos transparentes e acessíveis ao público. A flexibilidade inerente à autorregulação permite ajustes conforme necessário, atendendo às mudanças e necessidades do setor regulado.

### **2.2 Uma Análise sobre o Papel dos Comitês de Experts no Desenvolvimento e IA**

Partindo do pressuposto que o PL brasileiro será aprovado sem grandes modificações, será feito um estudo de caso sobre o papel crucial dos comitês de experts nas organizações, especialmente no âmbito da autorregulação. Esses comitês são responsáveis por formular diretrizes que garantem o desenvolvimento ético e a implementação responsável das tecnologias de IA. Compostos por especialistas de diferentes setores, esses comitês são fundamentais para a criação e a manutenção de *frameworks* de governança de IA promovendo a conformidade com normas e diretrizes estabelecidas e ajustando-as conforme necessário para atender às mudanças no setor.

O potencial dos Conselhos de Especialistas tem sido amplamente reconhecido por empresas de desenvolvimento de IA resultando na formação de comitês para fornecer orientação sobre os desafios do uso de sistemas intensivos em dados. Esses painéis, conhecidos como conselhos éticos, compartilham características essenciais para avaliar a eficácia e a adequação da integração de especialistas no processo de design e desenvolvimento de IA (Mantelero, 2022).

Um estudo de caso bem documentado é o *Facebook Oversight Board*, um conselho de supervisão criado pelo *Facebook* para promover a liberdade de expressão por meio de decisões independentes e baseadas em princípios sobre conteúdo no *Facebook* e *Instagram* e emitir recomendações sobre a Política de Conteúdo da Empresa. Para alcançar esse objetivo, o *Oversight Board* revisa um número seletivo de casos altamente emblemáticos, determinando se as decisões foram tomadas de acordo com os valores e políticas declarados do *Facebook* e emite decisões vinculativas.

Contudo, duas limitações que precisam ser consideradas. Primeiramente, um órgão supervisor criado internamente por uma empresa seleciona casos emblemáticos especificamente para destacar as fragilidades dos serviços ou produtos da própria companhia. Foi o que aconteceu com o conselho, onde os casos escolhidos abordaram questões cruciais de transparência na moderação de conteúdo e critérios, a quantidade de recursos disponíveis para essa moderação, a harmonização dos padrões de autorregulação da empresa, o papel da intervenção humana e a precisão dos sistemas automatizados de moderação de conteúdo (Mantelero, 2022).

A discussão sobre a eficácia dos comitês de expert e supervisão, como no caso do *Facebook*, revelam dois pontos importantes. Primeiro, comitês internos selecionam casos emblemáticos para destacar as fraquezas dos produtos ou serviços da empresa, que aborda

questões críticas de transparência na moderação de conteúdo, recursos disponíveis, harmonização de padrões de autorregulação, intervenção humana e precisão dos sistemas automatizados.

Essas decisões, que têm um impacto amplo na estrutura do produto ou serviço da empresa, levantam a questão sobre a eficácia de tais comitês. Poderia um processo de auditoria independente alcançar os mesmos resultados, abordando problemas de maneira abrangente e imparcial?

Nesse contexto, surgem questões relacionadas à transparência e harmonização, que poderiam ser adequadamente identificadas e analisadas por auditores verdadeiramente independentes. Eles revisariam o processo de tomada de decisões de moderação de conteúdo e dispensariam a necessidade de um método específico para cada caso, focando em uma revisão ampla e independente das práticas da empresa (Mantelero, 2022).

Em segundo lugar, o Conselho executa uma espécie de verificação de conformidade. Analisando a aplicação da autorregulação do *Facebook* em cada situação, não levando em conta o impacto geral e amplamente discutido da rede social e suas políticas. Essa limitação se torna ainda mais evidente, pois a competência do conselho se restringe ao conteúdo removido e não abrange todo o serviço como publicidade comportamental e exploração de dados pessoais, por exemplo.

Em vista disso, é difícil considerá-lo o modelo ideal para um comitê que visa incorporar valores sociais e éticos no design de sistemas de IA. O Conselho do *Facebook* não se concentra no impacto geral da aplicação, avaliando apenas seu funcionamento e sugerindo melhorias procedimentais. Este comitê não questiona o design da rede social baseada em IA nem seu impacto mais amplo sobre indivíduos e a sociedade (Mantelero, 2022).

Outro caso interessante é o da *Axon AI Ethics Board*, que tem um foco maior no design de produtos e serviços. Enquanto o *Oversight Board* revisa apenas uma parte específica dos produtos e serviços do *Facebook*, lidando com a moderação de conteúdo em casos polêmicos, a missão do *Axon Ethics Board* é fornecer orientação especializada à *Axon* sobre o desenvolvimento de seus produtos e serviços de IA, com atenção especial ao impacto nas comunidades.

O Conselho da *Axon* foi criado para fornecer orientação específica sobre produtos e serviços, com foco particular no design durante a fase de desenvolvimento. A empresa compromete-se a disponibilizar ao conselho informações detalhadas sobre a lógica utilizada na

criação de seus algoritmos, os dados usados para treinar os modelos e os insumos aplicados, além de explicar as medidas adotadas para mitigar efeitos adversos, como viés e uso indevido. Isso está alinhado com o "*Product Evaluation Framework da Axon*", que é uma avaliação de risco focada nos principais aspectos a serem considerados na avaliação dos benefícios e custos sociais durante o desenvolvimento do produto (Mantelero, 2022).

As principais preocupações, considerando a área de atuação da *Axon*, abrangem o uso inadequado da tecnologia, a criminalização de indivíduos, o tratamento de dados pessoais, possíveis preconceitos e transparência. Além disso, incluem categorias mais amplas, como "violação de direitos constitucionais ou outros direitos legais" e "potenciais custos sociais", o que pode expandir a análise. A autoavaliação é realizada pela empresa durante a fase de desenvolvimento e, posteriormente, revisada pelo Conselho de Ética.

Enfatiza-se, um ponto negativo que diz respeito à interação entre a empresa e o Conselho de Ética é apenas parcialmente documentada nos relatórios de atividades, o que limita a transparência. Contudo, as informações apresentadas mostram um diálogo contínuo sobre aplicações tecnológicas, com a empresa aceitando parcialmente as recomendações do Conselho, resultando em mudanças nos produtos e serviços. Uma questão crucial é o acesso completo às informações confidenciais dos produtos, considerando que os membros do Conselho não pertencem à empresa. Para isso, eles assinaram acordos de confidencialidade, que abrangem segredos comerciais e dados proprietários. Embora esses *Non-Disclosure Agreement* NDAs facilitem o diálogo e não interfiram na atividade do Conselho, levantam preocupações sobre a eficácia da interação com comunidades e partes interessadas potencialmente impactadas (Mantelero, 2022).

Além disso, a *Axon* designou dois membros para o Comitê de Especialistas: um funcionário da *Axon* que faz parte do Conselho de Ética e trabalha fora da cadeia de comando interna, e um membro do Conselho de Ética que não pertence à empresa. Esses conselheiros podem ser procurados por funcionários que tenham preocupações em casos específicos.

Semelhante ao Conselho de Supervisão do *Facebook*, o Conselho de Ética da *Axon* não adota uma abordagem participativa que inclua as vozes das comunidades e grupos potencialmente afetados. Embora as decisões do Conselho de Supervisão do *Facebook* sejam vinculativas para a empresa para as questões relacionadas a moderação de conteúdo, o Conselho de Ética da *Axon* apenas pode fornecer recomendações, assim como o Conselho de Supervisão

em relação à Política de Conteúdo do *Facebook*. Isso sugere que interesses comerciais podem facilmente prevalecer sobre quaisquer preocupações éticas levantadas pelo Conselho de Ética.

Embora possuam diferenças, tanto o *Facebook* quanto a *Axon* estabeleceram conselhos de experts que influenciaram o design ou o uso de produtos e serviços. Além disso, esses impactos foram devidamente documentados em seus relatórios ou decisões. Observa-se ainda a existência de diferentes modelos de Conselho Consultivo de Ética em IA. Em 2021, a *Arena Analytics*, uma empresa especializada em análise preditiva e aprendizado de máquina para processos de contratação, criou um conselho consultivo. Este conselho é composto por especialistas da academia, tecnologia, recursos humanos e ética, com o objetivo de desenvolver orientações que ajudem a *Arena* a gerenciar suas obrigações éticas. No entanto, não foram documentados resultados concretos ou impactos no modelo de negócios, produtos ou serviços, assim como os procedimentos envolvidos na seleção e no trabalho do conselho.

De maneira similar, a *SAP*, empresa de *software*, estabeleceu um Comitê Consultivo de Ética em IA, composto por acadêmicos, especialistas em políticas e profissionais da indústria, com o objetivo de aconselhar a empresa no desenvolvimento e implementação de seus princípios orientadores de IA. Este grupo externo interage com um Comitê de Supervisão de Ética em IA interno, formado por executivos da empresa de todas as áreas do conselho com supervisão de tópicos relevantes para orientar e implementar a Ética em IA, fornecendo orientação às equipes da empresa sobre como casos específicos são impactados por esses princípios.

O modelo da *SAP* inclui uma unidade interna focada em questões éticas, chamada Comitê de Supervisão de Ética em IA, que conta com a figura do *Chief Ethics Officer*. Este oficial tem um papel ampliado pela participação nas decisões que lidam com questões éticas. O Comitê de Supervisão de Ética em IA não substitui o *Chief Ethics Officer*, pois este comitê, centrado na posição executiva em uma área específica, não está necessariamente relacionado a um mandato ético. Este papel também pode ser desempenhado por um órgão externo, como o Painel Consultivo de Ética em IA da *SAP*, mas neste caso, o painel parece fornecer à empresa conselhos mais gerais sobre o desenvolvimento e operacionalização dos princípios éticos, em vez de orientações específicas para casos (Mantelero, 2022).

Em todos os casos, a falta de informações sobre o funcionamento desses órgãos ou a documentação de seu trabalho limita necessariamente nossa avaliação de sua eficácia na implementação de valores éticos nas práticas e produtos/serviços das empresas.

Uma outra abordagem adotada por empresas é a criação de conselhos de ética sem especificar objetivos concretos, composição ou procedimentos. Um exemplo é o Conselho de Ética em IA interno da IBM, que é composto por uma equipe interdisciplinar de executivos seniores da IBM, co-presidido pelo *Chief Privacy Officer* e pelo *AI Ethics Global Leader* da IBM, e reporta-se aos níveis mais altos da empresa. No entanto, a lista de seus membros não está disponível publicamente e seu impacto concreto na estratégia da empresa não é detalhado.

Com os estudos de caso envolvendo alguns dos principais atores de IA, é possível agrupar os conselhos de ética em três categorias distintas. A primeira categoria engloba conselhos que desempenham um papel ativo nos negócios das empresas, com membros nomeados cuja identidade é pública, procedimentos internos implementados, tarefas claramente definidas e um compromisso explícito da empresa em considerar os pareceres dos conselhos. A segunda categoria abrange conselhos cujas tarefas e membros são conhecidos, contudo, a interação concreta e o impacto nas decisões empresariais não são devidamente documentados. Finalmente, a terceira categoria inclui conselhos cuja identidade dos membros permanece desconhecida e que apenas possuem uma descrição geral e vaga do seu propósito principal (Mantelero, 2022).

Os Comitês de *experts* em IA nas corporações demonstram uma variedade de estruturas, incluindo órgãos internos e externos, os quais produzem diretrizes gerais até questionários de autoavaliação ética. A independência e a reputação dos membros são cruciais, e a transparência sobre a estrutura e o funcionamento desses conselhos é necessária para comprovar seu impacto nas decisões empresariais. A eficácia dos conselhos pode ser influenciada por decisões relacionadas ao pessoal e ao acesso às informações, e é fundamental promover a responsabilidade nas empresas em relação às recomendações dos conselhos. Apenas em casos limitados, como o do *Facebook*, as decisões desses conselhos são obrigatórias.

Além disso, é notável que os valores orientadores desses conselhos frequentemente se refiram a direitos humanos e liberdades fundamentais, enquanto as empresas especificam seus próprios princípios e valores para guiar as decisões do. Assim, a presença de conselhos consultivos externos pode complementar o trabalho desses órgãos. Contudo, a falta de informações públicas sobre a identidade dos membros e os procedimentos dos conselhos limita a avaliação de sua eficácia em implementar valores éticos nas práticas e produtos das empresas.

Desta forma, é possível concluir que não existe um modelo uniforme para conselhos de ética corporativa em sistemas de IA; em vez disso, há uma gama diversificada de abordagens.

No entanto, as diversas evidências destacadas nos estudos de caso oferecem importantes insights, identificando elementos essenciais à supervisão ética da IA, dentre eles destacam-se a independência e credibilidade do conselho, orientação sólida baseada em valores, eficácia operacional, transparência nas deliberações e responsabilidade das decisões tomadas.

Assim sendo, a melhor prática para a implementação eficaz de conselhos de ética em IA nas corporações parece depender da combinação de diferentes abordagens. Uma estrutura híbrida, que integra conselhos internos e externos, pode proporcionar uma supervisão mais abrangente e equilibrada. A combinação de conhecimentos especializados de diversos campos e a inclusão de representantes independentes aumentam a credibilidade e a aceitação das recomendações feitas. Adicionalmente, a transparência nas operações desses conselhos e a documentação pública de suas atividades são essenciais para garantir a responsabilidade e a confiança do público nas práticas empresariais relacionadas à IA.

Referências como a *Arena Analytics* e a *SAP* exemplificam como a integração de conselhos consultivos pode ser moldada para atender às necessidades específicas da organização e de seu ambiente regulatório. Ao mesmo tempo, a *IBM* destaca a importância de uma liderança ética forte e de uma equipe interdisciplinar dedicada a essa função. Em todos os casos, a clareza e a divulgação das diretrizes e resultados desses conselhos são vitais para avaliar seu impacto real e promover uma cultura de responsabilidade ética.

Portanto, os estudos de caso revelam que a eficácia dos conselhos de ética em IA nas corporações não depende apenas de sua existência, mas também de sua estrutura, transparência e integração com as práticas de negócios da empresa. A contínua evolução e adaptação desses conselhos são indispensáveis para acompanhar o rápido desenvolvimento da IA e assegurar que os valores éticos permaneçam centrais na inovação tecnológica das corporações.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na primeira parte do estudo, examinou-se o desenvolvimento e o impacto da IA e das tecnologias relacionadas, como aprendizado de máquina e big data. A evolução da IA revelou seu potencial para executar tarefas complexas e antes consideradas exclusivas da inteligência humana, desafiando conceitos tradicionais de capacidade e raciocínio. A definição abrangente de sistemas de IA proposta pelo Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão Europeia destaca a importância de perceber, interpretar e agir com base em dados para alcançar objetivos específicos. No entanto, essa evolução também trouxe desafios significativos, especialmente no

contexto político e jurídico, em áreas como privacidade de dados, direitos autorais e responsabilidade civil.

Em seguida, a atenção se voltou para a autorregulação e a formação de comitês de especialistas com o objetivo de assegurar o desenvolvimento ético e responsável da IA. Foram discutidos exemplos como o *Facebook Oversight Board* e o *Axon AI Ethics Board*, ressaltando suas funções e limitações. Observamos que os conselhos podem desempenhar um papel vital na orientação das empresas sobre questões éticas e na implementação de práticas que promovam a confiança pública na IA. A transparência, a independência e a credibilidade dos membros são fundamentais para a eficácia desses conselhos. No entanto, a falta de documentação pública sobre suas atividades e a interação limitada com as comunidades afetadas constituem desafios significativos para a avaliação do seu impacto.

A eficácia dos conselhos de ética depende de sua estrutura, transparência e integração com as práticas empresariais. Uma abordagem híbrida, que combine conselhos internos e externos, parece ser a melhor prática para proporcionar uma supervisão mais abrangente e equilibrada. A contínua evolução e adaptação dessas estruturas são indispensáveis para acompanhar o rápido desenvolvimento da IA assegurando que os valores éticos permaneçam centrais na inovação tecnológica. Dessa forma, é possível promover um uso da IA que seja seguro, responsável e benéfico para toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANGELI, P.H.; COLODETTE, L.; OLIVEIRA, P.H.S.; SILVA, A.B. A evolução da inteligência artificial e a substituição do trabalho humano. **Rev. Ambiente Acadêmico**, 2019; v.5, n.1. Disponível em: <https://multivix.edu.br/wp-content/uploads/2019/10/revista-ambiente-academico-v05-n01-artigo01.pdf>. Acesso em: 20 setembro de 2024.

BECKHAUSER, L.A. **Revolucionando a Prática Jurídica: O Papel Imperativo da Inteligência Artificial na Advocacia**. 2023.

BRAGA, Carolina. **Discriminação nas Decisões por Algoritmos: Polícia Preditiva** In: FRAZÃO, Ana; MULHOLLAND, Caitlin. **Inteligência Artificial e Direito: Ética, Regulação e Responsabilidade**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/inteligencia-artificial-e-direito-etica-regulacao-e-responsabilidade/1196969611>. Acesso em: 4 de Novembro de 2024.

BRASIL. Código Civil Brasileiro. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.965**, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.709**, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 271, de 13 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3613>>. Acesso em: 3 nov. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182**, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2021.

BRASIL. SENADO FEDERAL **Projeto de Lei nº 2338**, de 2023. Dispõe sobre o uso da Inteligência Artificial. Senado Federal, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157233>. Acesso em 26 de set 2024.

DIGNUM, V. Responsible Artificial Intelligence: How to Develop and Use AI in a Responsible Way, Cham: **Springer International Publishing**, 2019

FIA – *Business School*. **Inteligência Artificial**: o que é, como funciona e exemplos. 2023. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/inteligencia-artificial-nas-empresas/#:~:text=A%20intelig%C3%A2ncia%20artificial%20nas%20empresas,de%20tecnologia%20em%20suas%20atividades>. Acesso em: 17 mai. 2024.

FRAZÃO, Ana. Dados, estatísticas e algoritmos: perspectivas e riscos da sua recente utilização. **Jota**, 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/algoritmos-e-inteligencia-artificial>. Acesso em: 3 de nov. 2024

HOFFMANN-RIEM, W. Autorregulação, autorregulamentação e autorregulamentação regulamentada no contexto digital. **Revista da AJURIS**, 2019; v. 46, n. 146, p. 529–554. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1048>. Acesso em: 4 nov. 2024.

HIGH-LEVEL EXPERT GROUP ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE. **A Definition of AI: Main Capabilities and Disciplines**: definition developed for the purpose of the AI HLEG’s Deliverables. *Brussels: European Commission*, 2019. Acesso em: 3 nov. 2024.

KAUFMAN, D. Entrevista com Davi Geiger. **Teccogs: Revista Digital de Tecnologias Cognitivas**, 2018; n. 17, p. 10-15

JONAS, V. **Inteligência artificial e o impacto nos empregos e profissões**. 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/inteligencia-artificial-e-o-impacto-nos-empregos-e-profissoes>. Acesso em 03 nov. 2024

LARSON, Stefan. On the Governance of Artificial Intelligence through Ethics Guidelines. **Asian Journal of Law and Society**, v. 7, p. 437-451, 2020.

MACHADO, C.M. **Novas tecnologias para uma velha advocacia**. 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/92220/novas-tecnologias-para-uma-velha-advocacia>. Acesso em: 07 de jul. 2024.

MANTELERO, A. *Beyond Data: Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*: 36. Editora: T.M.C. **Asser Press**; 2022.

O'NEIL, C. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: **Random House Audio**, 2016.

QUARESMA, A. Inteligência artificial fraca e força bruta computacional. **TECHNO Review**, 2021; n. 1, v.10, n.1, Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9199926.pdf>. Acesso em: 3 de nov. 2024

ROSA, A.M. **Guia do Processo Penal conforme a Teoria dos Jogos**. Florianópolis: E Mais, 2019.

RUSSELL, S.; NORVIG, P. **Inteligência artificial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 1174.

UNIÃO EUROPEIA. PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO. **Regulamento (UE) nº 2024/1689**, de 13 de junho de 2024. Cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (EU). 2024.

## **Considerações sobre a mediação como meio alternativo de solução de conflitos**

Mauro Kiithi Arima Júnior<sup>1</sup>

### **Resumo**

O artigo busca analisar, de maneira histórica, o instituto da mediação, com destaque para sua regulação e desenvolvimento no Brasil. O texto é dividido em seis seções. Na seção 1 são explicadas as diversas formas de conflitos, assim como explorada algumas de suas formas de classificação. A seção 2 é dedicada à ideia de administração de conflitos, que consiste nas formas mais amplas de resolução de disputas, contemplando inclusive a sobreposição de uma parte sobre a outra. Na seção 3, aborda-se o impacto do Estado Moderno na solução pacífica de conflitos. A aparição do Estado determina a formalização de uma formalizada e centralizada de solução de disputas. As formas alternativas de solução de controvérsias, que seriam aqueles mecanismos não estatais de solução de disputas, são exploradas na seção 4. As seções 5 e 6 são dedicadas à mediação.

### **Abstract**

This article seeks to analyze, from a historical perspective, the institution of mediation, with emphasis on its regulation and development in Brazil. The text is divided into six sections. Section 1 explains the various forms of conflicts, as well as exploring some of their classifications. Section 2 is dedicated to the idea of conflict management, which consists of the broadest forms of dispute resolution, including the superposition of one party over another. Section 3 addresses the impact of the Modern State on the peaceful resolution of conflicts. The emergence of the State determines the formalization of a formalized and centralized dispute resolution system. Alternative forms of dispute resolution, which would be non-state dispute resolution mechanisms, are explored in section 4. The sections 5 and 6 are dedicated to mediation.

### **Introdução**

O autor busca analisar, por meio de perspectiva histórica, o instituto da mediação, com destaque para sua regulação e desenvolvimento no Brasil. O texto é dividido em seis seções. Na seção 1, são explicadas as diversas formas de conflitos, assim como são exploradas suas classificações mais pertinentes. A seção 2 é dedicada à ideia de administração de conflitos, que consiste nas formas mais amplas de resolução de disputas, contemplando inclusive a sobreposição de uma parte sobre a outra. Na seção 3, aborda-se o impacto da consolidação do Estado Moderno na solução pacífica de conflitos. A aparição do

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogado. Professor convidado da Escola de Administração da Fundação Getulio Vargas (EASP-FGV). Assessor Internacional do Governo do Estado de São Paulo.

Estado, na qualidade de ente dotado de poder incontrastável sob determinado território, determina a instituição, de maneira formalizada e centralizada, de mecanismos de solução de disputas. As formas alternativas de solução de controvérsias, que seriam aqueles mecanismos não estatais de solução de disputas, são exploradas na seção 4. As seções 5 e 6 são dedicadas à mediação, com destaque especial para sua regulação e prática no Brasil.

## **1. Conflitos**

O termo “conflito” é usado com significados sutilmente diferentes a depender do contexto, embora todos os seus usos indiquem a ideia de oposição entre partes diversas (Santos, 2014). O conceito sociojurídico é um dos mais úteis àqueles que buscam compreender e atuar na realidade social. O conflito, dessa forma, seria, no entendimento de Regina Castaldi Sampaio e Adolfo Braga Nato (2007, p.31), “um conjunto de propósitos, métodos ou condutas divergentes, que acabam por acarretar um choque de posições antagônicas, em um momento de divergência entre pessoas”.

Os conflitos, nas suas mais diversas manifestações, são inerentes à realidade social e à interação humana<sup>2</sup>. Mesmo em agrupamentos humanos perenes e aparentemente pacíficos, não se tem notícia da abolição completa dos conflitos. Dada sua inevitabilidade, os atores sociais podem conceber formas, arranjos e mecanismos de prevenção/redução de conflitos e de solução pacífica de disputas.

Os agrupamentos sociais primitivos tendem a buscar soluções com base na força, na sorte (*alea*) ou na intervenção divina<sup>3</sup>. Sociedades mais avançadas desenvolvem mecanismos não violentos, baseados na racionalidade e na autoridade de certos atores sociais. Nessas sociedades, os mecanismos de

---

<sup>2</sup> Para um estudo amplo sobre o conceito de conflito ver LEMOS, G. DE S.. O conceito de conflito nos estudos sociolinguísticos, interacionais e narrativos: Uma revisão epistemológica e teórico-analítica. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 14, n. 2, p. 425–440, maio 2021.

<sup>3</sup> Mais sobre o tema pode ser encontrado no clássico BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Moraes.

solução de conflitos são institucionalizados e integram o arcabouço jurídico que rege as relações sociais.

As técnicas e mecanismos de solução de conflitos podem ser úteis para evitar a escalada das animosidades ou a perpetuação da tensão por longos períodos, o que pode acarretar desgastes para as relações sociais e para os atores envolvidos.

Existem muitos critérios para classificação dos conflitos: número de envolvidos (conflitos individuais e coletivos), natureza do objeto (conflitos políticos, bélicos, econômicos), grupo social em que ocorre (categorias econômicas, nações, famílias) (Santos, 2014). As classificações não devem ser apreciadas segundo sua correção, mas, sim, conforme sua utilidade.

Uma classificação interessante é lembrada por Crispino (2007) em estudo sobre conflitos no âmbito escolar. Conforme essa taxonomia, que pode ser aproveitada para outras áreas, há seis tipos de conflito: verídicos (tem existência objetiva); contingentes (decorrem de circunstâncias mutáveis); descentralizados (ocorrem fora do conflito central, são atrelados a um conflito maior); mal atribuídos (opõem partes que não mantêm contatos entre si); latentes (são situações de potencialmente conflitivas, mas que geram tensão entre os antagonistas); falsos (se baseiam em má interpretação ou percepção equivocada).

## **2. Formas de administração de conflitos**

Antes de detalhar os meios de solução de conflitos, é relevante dar um passo atrás e explicar as formas de administração de conflitos, que consistem em conceito mais amplo. No entendimento de Follet (2003), o conflito pode ser administrado de três formas distintas: dominação, comprometimento e integração.

- **Dominação.** A dominação representa a sobreposição de uma das partes.

- **Comprometimento.** O comprometimento implica solução em que ambas as partes cedem parcialmente (mediante negociação), alcançando um resultado parcialmente satisfatório.

- **Integração.** A integração, por sua vez, é uma forma em que as demandas das duas partes são atendidas.

O processo de mediação busca ser uma forma de solução do conflito por meio da integração. Ainda que, no processo mediador, haja certa dose de negociação e de cessão pelas partes, predomina a saída consensual, ou seja, acordada entre as partes.

Há diversas outras tipologias de administração dos conflitos. Todas, entretanto, fazem uso da identificação de atendimento parcial ou integral de demandas contrapostas.

Quando se passa a focar na solução dos conflitos, o campo de investigação torna-se mais restrito, especialmente se a busca é a solução pacífica das disputas. As soluções que implicam a sobreposição de uma das partes sobre a outra, por exemplo, não são contempladas nessa investigação, pois são consideradas formas não pacíficas de solução de disputas.

### **3. O Estado moderno e a solução pacífica de conflitos**

O surgimento do Estado Moderno, após a assinatura dos Tratados de Vestefália, e do estabelecimento da ideia de soberania, causou profundo impacto na forma como as sociedades humanas são organizadas (MAINKA, 2022). A centralização do poder e sua territorialidade resultam desse período. Embora tenha precedentes importantes no ocidente e no oriente, o Estado moderno prevaleceu e se disseminou pelo mundo após Vestefália, estando na raiz de conquistas, vitórias e derrotas das civilizações.

No estudo embrionário da ciência política, pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, conceberam a teoria do contratualismo,

segundo a qual o Estado derivaria de contrato firmado entre o soberano e os súditos (ou entre os súditos apenas). O contrato era firmado em estado de natureza e resultava na submissão voluntária da sociedade civil ao soberano (Estado).

Importante destacar que a teorização sobre a origem do estado ocorre *a posteriori*. Em outros termos, primeiramente, o Estado surge e se consolida como forma política dominante, para, depois, serem formuladas teorias para sua sustentação.

A despeito da inexistência real (histórica) desse contrato constituinte do Estado, as teorias clássicas são tentativas de explicar a bilateralidade da relação entre soberano e súdito, posteriormente denominados de cidadãos (Chiapin e Leister, 2010). Estes deviam obediência ao soberano, mas tinham garantidos um conjunto de direitos, além de poder se beneficiar de segurança mínima contra perigos externos e internos.

Os denominados autores contratualistas são bastante distintos entre si. A natureza bilateral da obrigação que conecta os súditos ao soberano, por exemplo, é contestada pela perspectiva teórica de Hobbes e reafirmada por Locke. Para o primeiro, a própria ideia de contrato é problemática, pois a avença é imposta pelo soberano aos súditos, os quais se encontram sem alternativas à submissão ao soberano. Há, portanto, na perspectiva de Hobbes, ainda que este não use essas palavras, claro vício de consentimento na formação do contrato social.

Os conflitos sociais no âmbito do Estado, por sua vez, passavam a ser solucionados por terceiro imparcial, representante do soberano, cuja autoridade também derivava do contrato social original. Os magistrados, em outros termos, passavam a ser solucionadores profissionais dos conflitos sociais. Consolidava-se, assim, a forma mais sofisticada de heterocomposição: composição (solução) determinada por um terceiro (hetero).

Um dos aspectos mais relevantes da organização das sociedades na forma dos Estados Modernos, com o monopólio da violência legítima pelo governo, é a disponibilização de mecanismos de solução dos conflitos entre indivíduos e grupo de indivíduos. A atividade jurisdicional constitui, de maneira simples e direta, a solução impositiva de conflitos mediante aplicação de normas abstratas pré-estabelecidas.

Montesquieu, na obra clássica o *Espírito das Leis* (1748), sistematiza os poderes do Estado em três categorias interdependentes: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. Para o adequado funcionamento do Estado, esses três poderes devem atuar de maneira harmoniosa, controlando-se reciprocamente, a fim de que não ocorra a sobreposição de um sobre os demais. O Poder Judiciário teria a função de dirimir conflitos mediante a aplicação da lei ou de, literalmente, dizer quem tem o direito (*juris dictio*) em uma situação concreta. Na configuração teórica proposta por Montesquieu, Poder Executivo e Poder Judiciário aplicam a lei elaborada pelo Poder Legislativo, que seria o único poder competente para exercer uma função normativa verdadeiramente criativa. Enquanto o Executivo adotaria medidas para a lei ser observada, o Judiciário aplicaria a lei aos casos concretos. Os magistrados, integrantes do Poder Judiciário, seriam os atores autorizados a conferir a interpretação legítima do conteúdo da lei.

O poder dos juízes e de autoridades correlatas, cercado de formalidades e temor reverencial, nunca foi percebido de maneira homogênea pelas pessoas comuns. Durante muito tempo, os mais pobres e socialmente marginalizados tinham contato com o Poder Judiciário apenas na qualidade de réus em processos criminais ou de devedores em obrigações civis. Ao lado disso, o rigor excessivo das penas mesmo para delitos menores e ausência de racionalidade dos métodos probatórios acarretavam descrença no funcionamento do sistema.

A atividade jurisdicional, aparentemente, a forma mais sofisticada de solucionar conflitos de todos os tipos, com o tempo mostrou-se problemática em diversos

aspectos. Muito embora os ordenamentos jurídicos adotem a ideia de igualdade perante a lei, derivada da noção de cidadania da Revolução Francesa, a realidade social é muito diferente. Criou-se uma distância importante entre o mundo jurídico-formal e o mundo real, conforme precocemente observado por Sergio Buarque de Holanda, no ensaio *Raízes do Brasil*, para a realidade histórica brasileira. Esse distanciamento se mantém em muitos países que enfrentam desafios à consolidação da cidadania e do acesso à justiça.

Ainda hodiernamente, muitos indivíduos, nos mais distintos países do mundo, encontram grandes dificuldades de acessar o Poder Judiciário e de ter uma decisão definitiva e justa acerca de seus conflitos. As dificuldades não são exatamente legais e formais, mas são de caráter econômico, informacional e burocrático. Em outros termos, significa que o ordenamento jurídico confere direito de acesso à Justiça, mas as condições materiais de acesso efetivo são restritas a poucos indivíduos.

Embora, principalmente nos países democráticos, tenha ocorrido certa ampliação de acesso ao Judiciário, este dificilmente consegue atender a todas as demandas e os anseios por justiça da população. Além disso, o acesso ao Judiciário permaneceu seletivo, sendo menos disponível às camadas mais marginalizadas da população.

Adicionalmente, mesmo quando aciona o Judiciário, essa parte da população tem dificuldades em acompanhar os desencadeamentos do processo judicial, em razão dos preços elevados dos serviços advocatícios, da insuficiência de serviços gratuitos de defensoria pública e da elevada tecnicidade dos procedimentos.

#### **4. Formas Alternativas de Solução de Conflitos**

O inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 assegura a inafastabilidade da jurisdição ou do direito de acesso à Justiça, definindo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário

lesão ou ameaça a direito. O princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário não é garantia de que todos, de fato, terão seus conflitos apreciados pela Justiça, de forma adequada e tempestiva.

Em razão dessa dificuldade prática de acessar o mais sofisticado mecanismo de solução de conflitos oferecido pelo Estado, têm importância crescente as formas alternativas de solução de conflitos, algumas das quais constitucionalmente previstas e disciplinadas por normas legais.

Os mecanismos alternativos de solução de conflitos atuam em paralelo ou de forma complementar ao Poder Judiciário. Essas formas alternativas oferecem diversos benefícios às partes e seu uso, por vezes, é estimulado pelo próprio Poder Judiciário, que, em países como o Brasil, é caracterizado pelo excesso de demandas e pela longa duração dos processos.

As soluções pacíficas de controvérsias são contempladas em diversos instrumentos legais (por exemplo, Lei de Arbitragem, Lei de Mediação e Código de Processo Civil). No Preâmbulo da constituição, são expressamente mencionadas, com referência às relações externas do país e à dinâmica interna da sociedade brasileira.

Mais do que integrarem formalmente o ordenamento jurídico, as formas alternativas de solução de conflitos surgem e são desenvolvidas pela necessidade práticas de resolver situações insustentáveis de conflitos latentes ou efetivos. O ordenamento jurídico, portanto, costuma reconhecer a posteriori as práticas de solução de conflitos, estabelecendo regras mais claras e padronizando os procedimentos.

Uma das formas mais eficientes de solução de conflitos é a negociação. Esta é muito explorada do ponto vista de instrumento de obtenção de vantagens e ganhos, sem muitos avanços sobre seu papel de pacificação social.

A negociação não depende de grandes formalidades, embora possa ocorrer de maneira mais institucionalizada, inclusive como antecedente formal do processo judicial. Sua principal característica é a comunicação direta entre as partes, sem a necessidade de participação de terceiros e com a discussão de propostas e contrapropostas oferecidas por ambas. A existência de confiança recíproca é importante para o êxito das negociações.

Diferentemente da simples negociação, os bons ofícios pressupõem a participação de um terceiro. Por vezes o grau de conflito entre as partes impossibilita o contato direto entre elas. Nesses casos, pode ser importante a atuação desse terceiro por meio dos bons ofícios. Nesse procedimento, as partes não se comunicam diretamente, mas por intermédio desse terceiro, que funciona como canal de comunicação imparcial e facilitador da solução amigável para o conflito. Muito comum nas relações internacionais e na diplomacia, os bons ofícios, na realidade social quotidiana, ocorrem de forma automática e informal, muitas vezes como um estágio anterior à mediação.

Assim como os bons ofícios, a mediação pressupõe a participação de um terceiro imparcial. Este atua como um facilitador das negociações e das discussões entre as partes. O mediador não decide no lugar das partes, mas pode influenciar a forma como elas percebem a situação conflituosa. O mediador, diferentemente da atuação do terceiro nos bons ofícios, busca atenuar os aspectos agudos do conflito e alterar a percepção que as partes têm acerca do objeto conflituoso. Assim, a circunstância que era vista como muito grave, passa ser considerada com menos rigor, atenuado assim a carga emocional envolvida no conflito.

A conciliação assemelha-se à mediação em muitos aspectos: atuação de terceiro imparcial, oralidade, informalidade, a busca pela solução negociada. Na conciliação, entretanto, a solução pode ser sugerida pelo terceiro que atua como conciliador. Na prática, a conciliação é mais adequada quando há identificação clara da causa da contenda. Causas trabalhistas costumam ser um objeto onde a conciliação atua com eficiência.

Sob perspectiva do operador do direito tradicional, a conciliação e a mediação são instrumentos de solução de conflitos assessórios ao processo judicial. O art. 334 do Código de Processo Civil determina que a audiência de conciliação ou mediação deve preceder a contestação pelo réu. A conciliação e a mediação, portanto, são previstas no principal diploma legal de direito processual, indicando sua conexão com o processo judicial.

A mediação, no entanto, especialmente após a aprovação da Lei 13.140/2015, pode ser vista como instrumento autônomo de solução pacífica de conflitos, conforme será discutido mais adiante.

A arbitragem é o meio de solução alternativo de conflitos que mais se aproxima do processo judicial. O árbitro, com base no consentimento das partes, tem o poder de decidir a disputa como se fosse um juiz togado, aplicando o direito indicado pelas partes ou a equidade. No Brasil, a arbitragem é regulada por legislação específica: a Lei 9.307/1996, que teve sua constitucionalidade debatida e reconhecida no julgamento de recurso em processo de homologação de Sentença Estrangeira (SE 5.206), prevê os aspectos cruciais para o funcionamento da arbitragem no Brasil.

Além dessas formas clássicas de solução de conflitos, os recursos tecnológicos da modernidade têm modificado os tipos de conflitos e imposto novos desafios para solução de disputas. MOULIN (2021) explica que, na verdade, o progresso tecnológico não criou, em essência, novas formas de solução de disputas, mas agregou componentes tecnológicos de alta eficiência aos mecanismos existentes. O autor explica:

Os softwares abrigados sob a expressão guarda-chuva *online dispute resolution* (ODR) executam funções que variam desde o simples fornecimento de ambiente virtual de comunicação entre as partes até a produção autônoma de decisão arbitral vinculante, e encontram aplicabilidade tanto no sistema privado quanto no sistema público de solução de controvérsias. O contínuo desenvolvimento de técnicas de ODR se baseia no potencial da tecnologia de tornar a resolução de conflitos não apenas mais rápida e mais barata, trazendo ganhos de eficiência, mas de introduzir novas configurações capazes de melhorar a qualidade do processo, incrementando

a percepção de justiça procedimental pelas partes e ampliando o acesso à justiça. (MOULIN 2021)

Como a comunicação foi uma das dimensões sociais mais afetadas pelo progresso tecnológico e como parte importante dos meios de solução de controvérsias depende da comunicação eficiente e da interação com o terceiro imparcial, parece ser natural que as inovações tecnológicas sejam incorporadas aos mais diversos meios pacíficos de solução de litígios. Essa incorporação pode, inclusive, ampliar o acesso dos indivíduos aos meios de solução de disputas.

## **5. A Evolução e Características da Mediação**

A mediação é uma forma alternativa de solução de conflitos. Ela promove a restauração do diálogo entre as partes, restabelecendo o relacionamento amistoso em busca de uma solução consensual. Importante esclarecer que o termo mediação pode ser usado de forma não técnica, referindo-se ao processo de atuação de um terceiro nas situações de divergência. Para os fins deste artigo, entende-se a mediação no sentido técnico, dotada de certa formalidade e autorizada pela legislação brasileira.

Ainda que, como conceito amplo, encontrem-se registros da prática da mediação em períodos remotos da história humana, sua estruturação ocorreu no século 20. Nos anos 1960 e 1970, a mediação começou a ser utilizada nos Estados Unidos como uma alternativa ao litígio judicial para resolver disputas comerciais, de direitos civis e de consumo. Em 1976, foi fundado o *Community Dispute Resolution Center*, em Massachusetts, um dos primeiros centros de resolução de disputas comunitárias nos EUA. Nos anos 1980 e 1990, a mediação se disseminou por todo o mundo, com a criação de organizações internacionais, como a *International Mediation Institute* (IMI), fundada em 2007.

No Brasil, o debate acerca do uso da mediação como mecanismo de solução de conflitos começou nos anos 1980, após a presença de profissionais estrangeiros que estudavam o tema. Logo após, foram fundadas instituições que difundiram a temática e passaram a capacitar profissionais para atuar como mediadores. Destacam-se, no período, o Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil (IMAB), criado em 1994, e o Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA).

A aprovação da Lei 9307/1996, conhecida como Lei da Arbitragem, e outros diplomas legais, desencadeou grande confusão de conceitos referentes aos mecanismos alternativos de solução de controvérsias. Por vezes, a mediação era igualada à conciliação e confundida com a arbitragem. Em 1998, foi apresentado o Projeto de Lei 4.837 (de autoria da Deputada Zulaiê Cobra Ribeiro), que, em 2003, foi fundido com o Anteprojeto de lei do Instituto Brasileiro de Direito Processual e Escola Nacional da Magistratura.

No ano de 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse, mediante a Resolução 125, a qual prevê a mediação dos conflitos. Em 2011, o Senador Ricardo Ferraço propôs o PLS 517/2011, que se tornaria a Lei 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação.

Há várias formas de classificar a mediação. A classificação mais importante para estágio atual de aprendizado é aquela que diferencia a mediação judicial da extrajudicial, conforme estipulado na Lei 13.140/2015. Como as denominações indicam, a mediação judicial ocorre no âmbito do processo judicial, com regras mais estritas para o procedimento. A mediação extrajudicial, por sua vez, ocorre fora do processo judicial. Nesse caso, as partes têm maior liberdade para determinar a figura do mediador e as condições do procedimento.

As regras para os mediadores extrajudiciais estão previstas nos art. 9 e 10 da Lei 13.140 (Brasil, 2015):

Art. 9º Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.

Art. 10. As partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos.

Parágrafo único. Comparecendo uma das partes acompanhada de advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento, até que todas estejam devidamente assistidas.

Verifica-se, conforme a disposição legal, que a função de mediador pode ser desempenhada por qualquer pessoa. O art. 9, entretanto, determina que o mediador tenha confiança das partes e capacitação técnica. Na mediação, as partes podem ser acompanhadas de advogados e defensores públicos, preservando o equilíbrio da situação.

A mediação judicial, por sua vez, tem seus limites mais restritos e sua processualística mais vinculada ao processo judicial. Os princípios regentes e a finalidade precípua são observados nas duas modalidades de mediação. A Lei 13.140 (Brasil, 2015) prevê o seguinte:

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.

Art. 12. Os tribunais criarão e manterão cadastros atualizados dos mediadores habilitados e autorizados a atuar em mediação judicial.

§ 1º A inscrição no cadastro de mediadores judiciais será requerida pelo interessado ao tribunal com jurisdição na área em que pretenda exercer a mediação.

§ 2º Os tribunais regulamentarão o processo de inscrição e desligamento de seus mediadores.

Como se verifica dos artigos acima, o mediador extrajudicial deve ser graduado em curso superior e deve ter frequentado curso de capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) ou pelos tribunais.

Além disso, essas pessoas aptas para prática de mediação devem ser cadastradas nos tribunais, que tem a prerrogativa de verificar os requisitos legais mínimos de formação, conforme previsão legal.

Na prática, além das categorias mediação judicial e extrajudicial, pode-se vislumbrar a categoria mediação institucional. Nesse caso, o procedimento de mediação é administrado por uma instituição, geralmente câmaras e centros de mediação. As principais são as seguintes: Câmara FGV de Mediação e Arbitragem (CAM-FGV); Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da CIESP/FIESP (CAM-CIESP/FIESP); Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial (CAMARB); Centro Arbitragem e Mediação (Amcham); Centro Brasileiro de Mediação e Arbitragem (CBMA); Centro de Arbitragem e Mediação da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CAM-CCBC); International Chamber of Commerce (ICC).

No Brasil, a regulação legal da mediação é tardia. A Lei 13.140/2015 dispõe sobre a mediação judicial e extrajudicial, prescrevendo princípios e regras gerais para funcionamento. Esses princípios, entretanto, já estavam amplamente consolidados pela atividade prática da mediação.

Os princípios estão previstos no art. 2 da Lei 13.140 (Brasil, 2015): I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.

A imparcialidade do mediador é requisito básico da mediação, sob pena de vício no procedimento. A imparcialidade implica que o mediador deve ser equidistante das partes e atuar sem o intuito de beneficiar ou prejudicar uma delas.

A isonomia entre as partes significa que elas devem receber tratamento igual no procedimento. A forma de tratamento, o tempo de fala e o direito de réplica devem ser similares para as duas partes.

A oralidade e a informalidade são dois princípios que devem ser analisados conjuntamente. Ambos possibilitam maior agilidade e soluções mais expeditas. Adicionalmente, possibilitam que as manifestações das partes ocorram de forma mais espontânea e menos formal.

A autonomia da vontade das partes e busca do consenso implicam que a solução não pode ser imposta no processo de mediação. Diferentemente dos processos de heterocomposição, no qual o terceiro tem a função de decidir o conflito no lugar das partes, o mediador não tem essa competência e, portanto, não pode solucionar a questão. As partes, no caso, têm controle pleno do processo decisório. A solução decorre do acordo entre as partes.

O que é discutido e tratado no âmbito do processo de mediação não é público e deve ser mantido sob sigilo, se essa for a vontade das partes. Diferentemente do processo judicial, no qual a regra é a publicidade, na mediação o sigilo é mantido, se essa for a vontade de pelo menos uma das partes.

A consecução do acordo e solução do conflito por vias negociadas pressupõe a boa-fé das partes. Isso significa que nenhuma das partes está disposta a usar artifícios enganosos para obter vantagens no procedimento.

## **6. Números da mediação no Brasil**

Considerando, primeiramente, a mediação judicial, nota-se o uso e a eficácia crescente desse meio alternativo de solução de controvérsias, conforme se verifica na publicação do Conselho Nacional de Justiça (2024).

O primeiro dado de destaque é o aumento importante nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS). Os CEJUSCS oferecem ambiente neutro para que as partes envolvidas possam negociar e chegar a um

acordo. Havia, ao final do ano de 2023, um total de 1.930 CEJUSCS instalados, sendo a maior parte na Justiça Estadual, com 1.724 unidades (89,3%). Na Justiça do Trabalho, são 129 Cejuscs (6,7%) e, na Justiça Federal, 77 Cejuscs (4%). Entre os Tribunais de Justiça, em 2023, o número de unidades chegou a 1.724.

Quanto ao número de sentenças homologatórias, houve aumento ao longo de 8 anos na ordem de 32,2%, passando de 3 milhões sentenças homologatórias de acordo, no ano de 2015, para 4 milhões, em 2023. 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.

No que concerne à mediação extrajudicial, os números são mais sólidos para o caso das mediações institucionais. Os resultados de pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, realizada com as sete principais entidades que oferecem mediação institucional, apontam que a utilização da mediação cresceu na última década, especialmente durante a pandemia, entre os anos de 2020 e 2021. Em 2012 foram 26 requerimentos de mediação nas sete câmaras, enquanto em 2021 foram 120 requerimentos. Já as mediações iniciadas foram 22 em 2012 e 90 em 2021. Os conflitos mais frequentes nas câmaras referem-se a contratos empresariais, demandas societárias, construção civil e energia.

Os números não contemplam mediações extrajudiciais não institucionais. Caso esses casos fossem considerados, o aumento da mediação como instrumento de solução de conflitos

### **Desafios para mediação no Brasil e considerações finais**

O autor buscou analisar, por meio de perspectiva histórica, o instituto da mediação, com destaque para sua regulação e desenvolvimento no Brasil. Como se verificou, a emergência da mediação pode ser identificada a partir do momento em que a insuficiência de atuação jurisdicional do Estado se torna mais evidente.

No Brasil, a prática da mediação antecedeu a sua regulação, com a Lei 13.140/2015. A legislação formalizou a prática e estabeleceu regras mínimas para o procedimento judicial e extrajudicial, assim como especificou os princípios regentes do procedimento.

Os conflitos são inerentes às relações sociais. Nem na mais criativa utopia (ou distopia) os conflitos são completamente abolidos. O desenvolvimento como sociedade implica a construção de instituições que possam solucionar os conflitos da maneira mais justa, eficiente e satisfatória para as partes.

A disseminação e o aperfeiçoamento dos mecanismos alternativos de solução de disputas, paralelamente à ampliação de acesso ao Poder Judiciário, são ações importantes para o controle social dos conflitos e a promoção da justiça. A inovação tecnológica, por sua vez, ao mesmo tempo que engendra novos tipos de conflitos, pode ser usada em favor da solução destes e de contendas tradicionais.

Quaisquer profissionais que lidam diretamente com conflitos devem conhecer os instrumentais teóricos para exercer seu trabalho. A mediação é um dos mecanismos mais interessantes de solucionar conflitos mediante tratamento de suas causas reais.

Na atualidade, cada vez mais, as partes em conflito buscam solucionar seus problemas sem acessar o Judiciário. O alto custo dos processos, a demora das decisões e o desgaste psicológico do confronto judicial são aspectos negativos que as partes buscam evitar. Essa predisposição gera oportunidades importantes de trabalho para mediadores e para outros profissionais que lidam com o conflito de forma não judicial.

Para aqueles que lidam com conflitos de ordem privada, o conhecimento da mediação é valioso para oferecer soluções duradouras e mais acessíveis a partes que têm laços emocionais muito fortes entre si. As mediações institucionais têm sido cada vez mais frequentes, pois acabam sendo mais

rápidas e baratas do que os processos judiciais. As mediações judiciais, por sua vez, que passaram a ser antecedente compulsório ao processo judicial, passam a ser cada vez mais eficazes na solução dos conflitos, com diminuição importante dos casos judicializados.

## **Referências**

BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. Edição eletrônica: Ed. Ridendo Castigat Moraes.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Consulta em 30 jul 2024.

BRASIL. **Lei 13.140**, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Consulta em 30 jul 2024.

BRASIL. **Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015)**. Brasília, DF: Presidência da República]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Consulta em 30 jul 2024.

BRASIL. **Lei de Arbitragem (Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996)**. Brasília, DF: Presidência da República]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Consulta em 30 jul. 2024.

CHIAPPIN, J. R. N.; LEISTER, C.. O contratualismo como método: política, direito e neocontratualismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 35, p. 09–26, fev. 2010.

CHRISPINO, Á. **Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 15, n. 54, p. 11–28, jan. 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em números 2024. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/02/justica-em-numeros-2024.pdf>. Consulta em 30 jan. 2025.

FOLLET, M. P. **Constructive Conflict**. In MATCALF, H. C.; URWICK, L. (eds.) The Early Sociology of Management and Organizations, vol. III. Nova York, Estados Unidos: Harper & Brothers Publishers, 2003, p. 1-22.

LEMOS, G. DE S. O conceito de conflito nos estudos sociolinguísticos, interacionais e narrativos: Uma revisão epistemológica e teórico-analítica. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 14, n. 2, p. 425–440, maio 2021.

MAINKA, P. J. Diplomacia e Estado na primeira modernidade. **Revista Brasileira de História**, v. 42, n. 89, p. 39–60, jan. 2022.

MOULIN, C. S. A. **Métodos de resolução digital de controvérsias: estado da arte de suas aplicações e desafios**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, p. e2108, 2021.

SALES, L. M. DE M.; CHAVES, E. C. C.. **Mediação e conciliação judicial - a importância da capacitação e de seus desafios**. Sequência (Florianópolis), n. 69, p. 255–279, jul. 2014.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi e BRAGA NETO, Adolfo. **O que é Mediação de Conflitos**. Coleção Primeiros Passos, Brasiliense. São Paulo, 2007.

SANTOS, L. B. DOS. O conflito social como ferramenta teórica para interpretação histórica e sociológica. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 9, n. 2, p. 541–553, maio 2014.

## **Migração e gênero: reflexões sobre as possibilidades do conceito de transnacionalização**

### **Gender and Migration: Reflections on the Possibilities of the Transnationalization Concept**

**Marília Macêdo<sup>1</sup>**

**Emmanuel Brasil<sup>2</sup>**

**Resumo:** Este artigo examina as dinâmicas contemporâneas das migrações internacionais sob a perspectiva de gênero, analisando particularmente as reconfigurações do trabalho de cuidado e das relações familiares em contextos transnacionais. A partir de uma análise da literatura especializada e dados recentes sobre fluxos migratórios femininos, o estudo evidencia como mulheres migrantes desenvolvem estratégias de autonomia e resistência, mesmo diante de persistentes desigualdades estruturais. O trabalho destaca o papel das redes transnacionais na manutenção de vínculos familiares e práticas de cuidado através das fronteiras, revelando complexas intersecções entre gênero, classe e origem nacional. Os resultados apontam para a necessidade de políticas migratórias que reconheçam especificidades da experiência migratória feminina e ofereçam proteção efetiva a trabalhadoras em mobilidade internacional.

**Palavras-chave:** Migração Internacional; Gênero; Transnacionalismo; Trabalho de Cuidado; Famílias Transnacionais.

**Abstract:** This article examines contemporary dynamics of international migration from a gender perspective, particularly analyzing reconfigurations of care work and family relations in transnational contexts. Through analysis of specialized literature and recent data on female migration flows, the study demonstrates how migrant women develop strategies for autonomy and resistance, even in face of persistent structural inequalities. The work highlights the role of transnational networks in maintaining family bonds and care practices across borders, revealing complex intersections between gender, class, and national origin. Results point to the need for migration policies that recognize specificities of female migration experience and offer effective protection to workers in international mobility.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora no Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) e no Peace Studies and International Migration Research Group.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais com Ênfase em Estudos Comparados sobre às Américas pela Universidade de Brasília (UnB). Professor Titular no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Coordenador do Peace Studies and International Migration Research Group.

**Keywords:** International Migration; Gender; Transnationalism; Care Work; Transnational Families.

## **Introdução**

As migrações internacionais têm sido tradicionalmente analisadas sob uma perspectiva que privilegia experiências masculinas, focando em fluxos laborais e econômicos. No entanto, nas últimas décadas, observa-se um crescente reconhecimento do papel das mulheres nos processos migratórios, não apenas como acompanhantes, mas como protagonistas desses deslocamentos. A feminização das migrações não se resume ao aumento quantitativo da presença feminina, mas também à complexificação das dinâmicas sociais, culturais e econômicas que envolvem gênero, trabalho e família em contextos transnacionais.

Neste artigo, propõe-se uma análise crítica das migrações internacionais sob a lente do gênero, com ênfase nas dinâmicas de cuidado e nas redes familiares transnacionais. O objetivo é problematizar como as migrações reconfiguram relações de gênero, desafiam modelos tradicionais de família e produzem novas formas de organização do trabalho de cuidado. Para isso, dialoga-se com o referencial teórico sobre transnacionalismo, cuidado transnacional e interseccionalidade, buscando compreender as experiências de mulheres migrantes em contextos marcados por desigualdades de gênero, classe e nacionalidade.

Dados recentes do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) destacam o papel crescente das mulheres nos fluxos migratórios para o Brasil, evidenciando a necessidade de abordagens analíticas que considerem as especificidades de suas trajetórias. Em 2022, por exemplo, o Brasil registrou 22.852 solicitações de refúgio feitas por mulheres, um número que reflete não apenas a intensificação dos fluxos migratórios femininos, mas também os desafios relacionados à inserção laboral, à proteção de direitos e à negociação de identidades de gênero em contextos de acolhimento.

Durante muito tempo, as relações de gêneros foram suprimidas dos estudos migratórios, sendo a figurava mulher abordada somente como aquela que acompanha o marido, este sim, agente efetivo do processo migratório. A partir da década de 1980, após duras críticas aos estudos migratórios, as mulheres passam a ganhar maior destaque na literatura sobre a temática (BASTIA, 2014). Tânia e Fernandes (2020) apontam para os avanços nas formulações teóricas que se debruçam sobre a temática, utilizando tanto das teorias feministas quanto das teorias

migratórias e, que, conseqüentemente trouxeram visibilidade para o debate a respeito da migração feminina.

Segundo Delia Dutra (2014), tem-se observado um aumento do fenômeno denominado como feminização das migrações internacionais. São 105 milhões de mulheres que se encontram na situação de migrantes, sendo que em alguns países este quantitativo chega a ser maior que o número de homens migrantes. Conforme salienta a autora, estas mulheres enxergam na migração uma forma de "melhorar de vida", e tirar a família da situação de pobreza que se encontram. É do trabalho realizado no país de destino que estas migrantes poderão assegurar uma vida mais tranquila aos parentes, principalmente os filhos, que, por vezes, ficam no país de origem. Nesse sentido, muitos estudos sobre a migração feminina se debruçam a pesquisar sobre a reorganização familiar, mesmo que temporária, na qual os membros que permaneceram na sociedade de origem passam enquanto esperam o regresso da migrante trabalhadora.

De acordo com os dados da ONU (2019), as mulheres correspondem a aproximadamente metade dos 272 milhões (48%) de pessoas que vivem e trabalham fora dos seus países de origem e nascimento. Há uma vasta literatura de estudos referentes às migrações femininas. Os estudos sobre esse tema desenvolveram-se paralelamente com o crescimento e desdobramentos dos estudos feministas e também em linha com os estudos sobre as migrações internacionais (TONHATI, FERNANDES 2020).

O interesse pelo tema da família nos estudos sobre as migrações internacionais surge de forma concomitante ao da feminização migratória, no instante que passa a ser visto como processo global, gerando notoriedade à discussão. O conceito de família, por momentos foi e é muito contestado, já que geralmente é baseado na visão eurocêntrica do termo e, portanto, acabam ocultando muitas das relações de poder intrafamiliares. Desde então, os estudos envolvendo migrações e gênero foram angariando novas categorias analíticas, como sexualidade, masculinidade, raça, interseccionalidade etc., possibilitando uma compreensão mais aprofundada sobre o fenômeno.

Nas duas últimas décadas o número de pesquisadores e pesquisadoras que dedicam seus estudos a relacionar as questões de gênero e sexualidade com os contextos migratórios, tanto de imigrantes no Brasil, como fluxos migratórios de brasileiros e brasileiras para o exterior tem aumentado consideravelmente. As investigações partem de diferentes disciplinas do

conhecimento, com destaque para antropologia, sociologia, geografia e comunicação, as quais têm contribuído de maneira significativa para a reflexão sobre os fluxos migratórios e a abordagem de gênero e sexualidade nos diferentes processos de inserção social dos coletivos migrantes (BASTIA, 2014). Contudo, grande parte dos estudos ancoram suas construções teóricas, empíricas e metodológicas em experiências de migrações Sul-Norte, produzidas por pesquisadores/as interessados/as com as migrações para e no Norte Global. Tonhati e Fernandes (2020) salientam a importância das reflexões sobre as migrações Sul-Sul partirem de experiências próprias, assim como a adoção de um arcabouço teórico-metodológico que espelhe a realidade local e não sejam meras importações.

Assim, este artigo busca contribuir para o debate acadêmico ao explorar as interseccionalidades que atravessam as experiências de mulheres migrantes, evidenciando como o gênero se articula com outras dimensões da desigualdade social nos processos de migração internacional.

## **2. Fundamentação Teórica**

### **2.1 Gênero e Migrações: uma análise das dinâmicas contemporâneas**

Os estudos migratórios passaram por uma transformação significativa nas últimas décadas ao incorporarem a perspectiva de gênero em suas análises. Anteriormente relegadas a um papel secundário nas pesquisas sobre mobilidade humana, as mulheres emergiram como protagonistas fundamentais dos processos migratórios contemporâneos, desafiando interpretações tradicionais que as limitavam à condição de acompanhantes passivas (BASTIA, 2014).

Esta mudança de paradigma, impulsionada pelos avanços teóricos feministas dos anos 1980, revelou-se particularmente oportuna diante das estatísticas apresentadas pela ONU em 2019: as mulheres constituem 48% da população migrante global, alcançando expressivos 105 milhões de indivíduos. Tal representatividade numérica reflete transformações profundas nas dinâmicas migratórias, evidenciando a diversificação das trajetórias femininas para além das ocupações tradicionalmente associadas ao universo doméstico e do cuidado (TONHATI, FERNANDES, 2020).

De acordo com os dados da ONU (2019), as mulheres correspondem a aproximadamente metade dos 272 milhões (48%) de pessoas que vivem e trabalham

fora dos seus países de origem e nascimento. Há uma vasta literatura de estudos referentes às migrações femininas. Os estudos sobre esse tema desenvolveram-se paralelamente com o crescimento e desdobramentos dos estudos feministas e também em linha com os estudos sobre as migrações internacionais (TONHATI, FERNANDES 2020).

As contribuições seminais de Hondagneu-Sotelo (1994) iluminam aspectos cruciais da experiência migratória feminina, particularmente no que tange à centralidade das redes sociais. Estas estruturas de apoio informal constituem recursos vitais para mulheres em situação de mobilidade, proporcionando acesso a oportunidades laborais, moradia e proteção. Paradoxalmente, estas mesmas redes podem atuar como mecanismos de controle social, perpetuando normativas tradicionais sobre o comportamento feminino.

A complexidade das experiências migratórias femininas demanda uma análise que incorpore o conceito de interseccionalidade, conforme argumentam Silva e Morais (2021). Esta abordagem teórica permite compreender como diferentes marcadores sociais - gênero, raça, classe e nacionalidade - se entrelaçam na configuração de vivências específicas. Joseph e Joseph (2015) enfatizam particularmente a dimensão racial como elemento estruturante das relações sociais no contexto do trabalho migrante, especialmente em setores precarizados.

O deslocamento internacional frequentemente catalisa reconfigurações nas relações de gênero estabelecidas. Dutra (2014) e Bastia (2014) observam que a migração pode simultaneamente proporcionar oportunidades de autonomia e reproduzir disparidades preexistentes. O trabalho no setor de cuidados exemplifica esta dualidade: embora represente uma via de inserção econômica, frequentemente reforça estereótipos de gênero.

As dinâmicas familiares transnacionais constituem outro campo fértil para a análise das relações de gênero na migração. Baldassar (2016) documenta como mulheres migrantes mantêm suas responsabilidades familiares através das fronteiras, desenvolvendo práticas de cuidado transnacional que desafiam concepções tradicionais de presença física e proximidade afetiva.

Herrera (2001) destaca o potencial transformador da experiência migratória como espaço de ressignificação das identidades de gênero. Em contextos adversos, mulheres migrantes desenvolvem estratégias criativas de sobrevivência e autonomia, estabelecendo novas formas de organização social e familiar.

Dados recentes do relatório conjunto OIM-ONU Mulheres (2023) alertam para vulnerabilidades específicas enfrentadas por mulheres em situação de mobilidade, incluindo barreiras no acesso a serviços essenciais, especialmente em contextos de irregularidade migratória. Esta realidade evidencia a necessidade de políticas públicas que contemplem as múltiplas dimensões da experiência migratória feminina.

A análise das interseções entre gênero e migração oferece insights valiosos sobre processos globais contemporâneos, como as transformações no mundo do trabalho, crises humanitárias e impactos das mudanças climáticas. Esta perspectiva analítica revela como desigualdades estruturais são reproduzidas ou contestadas em diferentes contextos migratórios.

Em conclusão, a compreensão das dinâmicas de gênero na migração requer uma abordagem multidimensional, capaz de apreender tanto as vulnerabilidades quanto as potencialidades transformadoras da experiência migratória feminina. Este entendimento mostra-se fundamental para o desenvolvimento de políticas migratórias mais equitativas e inclusivas, que reconheçam e respondam às especificidades das trajetórias femininas em contextos de mobilidade internacional.

## **2.2 Transnacionalismo e Cuidado Transnacional: dinâmicas contemporâneas**

A complexidade das migrações internacionais contemporâneas demanda perspectivas analíticas capazes de apreender seu caráter dinâmico e multifacetado. Parella e Cavalcanti (2017) destacam como a superação de concepções binárias tornou-se imperativa para compreender as nuances dos fluxos migratórios atuais, nos quais indivíduos constroem e mantêm redes, práticas e estilos de vida que conectam simultaneamente sociedades de origem e destino.

O transnacionalismo emerge neste contexto como uma abordagem teórica fundamental. Glick-Schiller e Szanton Blanc (1992) definem este fenômeno como o processo pelo qual migrantes desenvolvem campos sociais que entrelaçam múltiplas sociedades, estabelecendo e mantendo conexões familiares, econômicas, sociais, organizacionais, religiosas e políticas que transcendem fronteiras nacionais. Esta perspectiva ilumina como os chamados "transmigrantes" desenvolvem identidades e práticas que os vinculam simultaneamente a diferentes espaços sociais. Glick-Schiller e Szanton Blanc (1992, p.1-2 apud. PARELLA; CAVALCANTI, 2017, p.710), definem o conceito de transnacionalismo como:

[...] o processo pelo qual imigrantes constroem campos sociais que concentram seus países de origem e seus países de assentamento. Os imigrantes que constroem esses campos sociais são designados “transmigrantes”. Os transmigrantes desenvolvem e mantêm relações múltiplas - que abrangem as relações familiares, econômicas, sociais, organizacionais, religiosas e políticas. Os transmigrantes agem, tomam decisões, sentem preocupações e desenvolvem identidades dentro de redes sociais que os conectam a duas ou mais sociedades simultaneamente.

Portes, Guarnizo e Landolt aprofundam esta discussão ao estabelecerem critérios específicos para identificar práticas genuinamente transnacionais. Conforme sintetizado por Parella e Cavalcanti (2017), estas atividades devem envolver uma proporção significativa de migrantes, demonstrar estabilidade temporal e apresentar características que justifiquem a criação de um novo marco conceitual nas ciências sociais. Parella e Cavalcanti (2017, p.711), destacam três requisitos, propostos por Portes, para identificar se determinada atividade possui caráter transnacional:

I) o processo deve envolver uma proporção significativa de pessoas no universo relevante (a saber, os imigrantes e suas contrapartes nos países de origem); II) as práticas objeto de estudo não podem ser fugazes, transitórias ou excepcionais, mas devem demonstrar certa estabilidade e resistência através do tempo; III) o conteúdo dessas práticas não pode ser capturado a partir de outros conceitos preexistentes nas ciências sociais e humanas, pois implica a criação e o uso de um novo termo que seria redundante e, portanto, desnecessário.

No âmbito destas conexões transnacionais, o cuidado emerge como uma dimensão particularmente reveladora. Tonhati (2016) documenta como as "cadeias globais de cuidados" refletem dinâmicas complexas que conectam o Sul e o Norte globais. Estas cadeias, segundo Orozco, Paiewonsky e García (2008), estruturam-se a partir de eixos de poder vinculados a gênero, raça, etnia, classe e origem nacional, evidenciando desigualdades inerentes à globalização capitalista em sua fase neoliberal.

A análise desenvolvida por Baldassar et al. (2007) revela como fatores macro-estruturais, meso-comunitários e micro-individuais moldam as possibilidades de participação no cuidado transnacional. Políticas migratórias, acesso a tecnologias de comunicação, disponibilidade de redes de apoio e recursos pessoais interseccionam-se na configuração das práticas de cuidado que atravessam fronteiras.

Esta perspectiva ampliada do cuidado transnacional, como propõe Tonhati (2017), compreende-o como um fenômeno recíproco, multidirecional e assimétrico. Tal abordagem supera visões simplificadas que restringem o cuidado a relações diádicas entre mães migrantes e filhos nos países de origem, reconhecendo a complexidade das circulações de afeto, recursos e responsabilidades em contextos transnacionais.

As tecnologias de comunicação desempenham papel crucial na reconfiguração destas práticas de cuidado à distância. Estas ferramentas possibilitam novas formas de presença e conexão afetiva, desafiando concepções tradicionais sobre a natureza do cuidado e das relações familiares. Simultaneamente, evidenciam como o acesso desigual a recursos tecnológicos pode reproduzir e amplificar disparidades existentes.

A feminização das migrações, intrinsecamente ligada às desigualdades globais de gênero, manifesta-se de forma particular nas cadeias transnacionais de cuidado. Mulheres migrantes, especialmente aquelas provenientes de países economicamente periféricos, frequentemente permanecem vinculadas ao trabalho reprodutivo, seja ele remunerado ou não. Esta realidade revela como hierarquias globais de gênero, classe e nacionalidade se reproduzem através das práticas de cuidado transnacional.

A compreensão aprofundada destas dinâmicas transnacionais oferece subsídios fundamentais para o desenvolvimento de políticas migratórias mais equitativas. Reconhecer a complexidade das práticas de cuidado em contextos transnacionais implica considerar não apenas aspectos econômicos e laborais, mas também dimensões emocionais, afetivas e relacionais que caracterizam a experiência migratória contemporânea.

## **2.2 Famílias Transnacionais: reconfigurações e dinâmicas de apoio**

A reconfiguração das relações familiares no contexto das migrações internacionais tem revelado arranjos cada vez mais complexos e dinâmicos. Baldassar (2016) define as famílias transnacionais como unidades sociais que mantêm vínculos significativos mesmo quando geograficamente dispersas, desafiando noções convencionais sobre proximidade e pertencimento familiar. Embora este fenômeno não seja recente, as transformações tecnológicas contemporâneas têm possibilitado novas formas de vivência e manutenção dos laços familiares através das fronteiras.

Bryceson e Vuorela (2002) evidenciam como estas famílias desenvolvem estratégias sofisticadas para preservar papéis tradicionais - incluindo cuidado infantil, suporte econômico e processos decisórios compartilhados - mesmo em contextos de dispersão internacional. Esta capacidade de adaptação demonstra que a coesão familiar transcende a necessidade de coabitação física, manifestando-se através de práticas simbólicas e tecnológicas que redefinem as noções de presença e intimidade.

A dimensão material das relações transnacionais, particularmente expressa através das remessas financeiras, entrelaça-se com aspectos afetivos mediados por tecnologias de comunicação. Baldassar, Baldock e Wilding (2007) destacam como estas práticas de apoio assumem configurações culturalmente específicas, sendo determinadas por expectativas de gênero e obrigações familiares. O sentimento de pertencimento familiar é constantemente renovado através de trocas recíprocas de cuidado que transcendem distâncias espaciais e temporais.

A feminização das migrações adiciona complexidade particular a estas dinâmicas familiares. Hochschild (2001) e Parreñas (2001) documentam como mulheres, especialmente aquelas provenientes de países em desenvolvimento, frequentemente renunciam à convivência física com suas próprias famílias para proporcionar cuidado a famílias em países desenvolvidos. Esta realidade evidencia como as famílias transnacionais estão intrinsecamente conectadas às cadeias globais de cuidado e às demandas do mercado internacional de trabalho reprodutivo.

As redes de apoio emergem como elemento crucial neste contexto, conforme observado por Hondagneu-Sotelo (1994). Estas estruturas, que englobam desde relações familiares extensas até organizações comunitárias, proporcionam suporte emocional, logístico e financeiro essencial para a sustentabilidade das famílias transnacionais. Levitt (2001) demonstra como estas redes transcendem a esfera privada, constituindo espaços de resistência e construção identitária que facilitam tanto a manutenção de vínculos culturais quanto a adaptação a novos contextos.

O relatório da OIM-ONU Mulheres (2023) ressalta como as mulheres frequentemente assumem dupla responsabilidade nestas configurações familiares, atuando simultaneamente como provedoras econômicas e mantenedoras dos vínculos afetivos. Esta sobrecarga pode

resultar em impactos significativos sobre seu bem-estar emocional e saúde mental, evidenciando as tensões inerentes à experiência transnacional.

A experiência das famílias transnacionais revela ainda importantes questões sobre desigualdades de gênero. Zortini (2007) observa que, enquanto a migração pode proporcionar maior autonomia e empoderamento para alguns membros familiares, frequentemente resulta em distribuição desigual de obrigações, especialmente quando são as mulheres que migram. Esta dinâmica expõe como as famílias transnacionais tanto refletem quanto desafiam hierarquias de gênero predominantes em diversas sociedades.

Em síntese, as famílias transnacionais representam uma manifestação complexa das transformações contemporâneas nas relações familiares, caracterizada por constante negociação entre oportunidades e desafios, proximidade e distância, autonomia e obrigação. Sua compreensão demanda análise que considere tanto aspectos estruturais quanto dimensões subjetivas e afetivas das experiências migratórias, reconhecendo como diferentes formas de desigualdade moldam estas configurações familiares.

### **3. Análise e discussão**

#### **3.1 Reconfiguração das relações de gênero no contexto migratório**

Os fluxos migratórios internacionais impactam significativamente as estruturas sociais estabelecidas, particularmente nas relações de gênero. Ao cruzarem fronteiras nacionais, mulheres migrantes encontram-se em territórios onde necessitam negociar suas identidades e papéis sociais, confrontando valores culturais distintos e expectativas diversas sobre comportamento e função social.

Hondagneu-Sotelo (1994) observa que mulheres, ao assumirem o papel de provedoras principais de suas famílias, desestabilizam concepções tradicionais sobre sustento familiar. Esta mudança estrutural frequentemente resulta em transformações nas dinâmicas familiares estabelecidas, gerando tanto possibilidades de autonomia quanto tensões nos relacionamentos existentes.

Dados recentes da OIM-ONU Mulheres (2023) indicam que o acesso ao trabalho remunerado, embora represente potencial avanço na autonomia feminina, nem sempre significa libertação efetiva de estruturas opressivas. Mulheres migrantes frequentemente encontram-se em ocupações precárias, onde marcadores sociais como gênero, origem nacional e classe social interseccionam-se, perpetuando vulnerabilidades preexistentes.

Baldassar (2016) destaca o papel ambivalente das conexões transnacionais neste processo. Estas redes, fundamentais para sobrevivência e adaptação em novos contextos, podem simultaneamente atuar como mecanismos de suporte e controle social. Através delas, circulam recursos materiais e afetivos, mas também expectativas e pressões sobre comportamentos considerados adequados para mulheres migrantes.

O setor de cuidados exemplifica estas complexidades. Conforme analisa Parreñas (2001), trabalhadoras migrantes nesta área enfrentam demandas sobrepostas: precisam oferecer cuidados profissionais em seus países de destino enquanto mantêm responsabilidades familiares através das fronteiras. Esta sobreposição evidencia persistentes desigualdades globais de gênero no trabalho reprodutivo.

Questões linguísticas, discriminação racial e xenofobia frequentemente restringem o acesso destas mulheres a serviços básicos e direitos fundamentais. Em contextos migratórios irregulares, estas barreiras amplificam-se, criando situações onde vulnerabilidades sociais e econômicas entrelaçam-se com questões de gênero.

A análise das transformações nas relações de gênero durante processos migratórios revela padrões complexos de continuidade e ruptura. Enquanto certas mulheres encontram espaços para redefinição identitária e maior autonomia decisória, outras experimentam intensificação de controles sociais preexistentes. Esta variabilidade demanda análises que considerem múltiplos níveis de interação entre fatores individuais e estruturais.

As reconfigurações observadas nas relações de gênero durante processos migratórios refletem transformações sociais mais amplas. Estudar estas dinâmicas permite compreender como desigualdades globais manifestam-se em experiências individuais, revelando interconexões entre processos locais e globais na construção de relações de gênero **contemporâneas**.

### **3.2 Trabalho de Cuidado e Migração: análise das dinâmicas contemporâneas**

O setor de cuidados emerge como território fundamental nas trajetórias migratórias femininas contemporâneas, revelando complexas dinâmicas sociais e econômicas. Neste campo, manifestam-se múltiplas camadas de desigualdade que atravessam dimensões como gênero, origem nacional e posição socioeconômica, moldando experiências particulares de mulheres em mobilidade.

Dados compilados pela OIM-ONU Mulheres (2023) documentam concentração significativa de trabalhadoras migrantes em atividades relacionadas ao cuidado doméstico, acompanhamento de idosos e atenção infantil. Estas ocupações caracterizam-se frequentemente por jornadas extensas, remuneração insuficiente e fragilidade nos vínculos trabalhistas, expondo trabalhadoras a situações de vulnerabilidade material e emocional.

Parreñas (2001) identifica nestas configurações laborais reflexos de hierarquias globais persistentes. Sua análise revela como demandas por trabalho de cuidado em países economicamente privilegiados mobilizam mulheres de regiões periféricas, gerando redes de dependência que conectam diferentes territórios. Este processo frequentemente resulta na transferência de responsabilidades de cuidado para outras mulheres nos países de origem, perpetuando ciclos de precarização do trabalho reprodutivo.

Silva e Morais (2021) aplicam perspectiva interseccional para compreender como diferentes marcadores sociais condicionam experiências no setor de cuidados. Mulheres racializadas enfrentam barreiras específicas tanto em relações laborais quanto em interações sociais cotidianas, evidenciando como discriminações raciais e étnicas amplificam vulnerabilidades associadas à condição migratória.

Baldassar (2007) documenta impactos emocionais significativos decorrentes da separação familiar. Tecnologias comunicacionais, embora permitam manutenção de vínculos afetivos, nem sempre compensam ausências físicas prolongadas. Trabalhadoras frequentemente desenvolvem quadros de ansiedade e depressão relacionados ao distanciamento de familiares, particularmente filhos sob cuidado de terceiros em seus países natais.

Observa-se, contudo, desenvolvimento de estratégias particulares de resistência entre trabalhadoras migrantes do setor de cuidados. Articulações comunitárias, participação em

organizações sociais e construção de redes informais de apoio emergem como mecanismos fundamentais para navegação de contextos adversos, demonstrando capacidade de agência mesmo em circunstâncias restritivas.

A análise destas dinâmicas oferece subsídios importantes para elaboração de políticas migratórias e trabalhistas. Reconhecer especificidades do trabalho de cuidado em contextos transnacionais torna-se fundamental para promoção de condições laborais dignas e proteção efetiva de direitos de trabalhadoras migrantes.

### **3.2 Autonomia e Resistência nos Processos Migratórios: entre possibilidades e limitações**

A experiência migratória feminina revela tensões significativas entre potenciais transformadores e estruturas limitantes. Mulheres em mobilidade internacional navegam territórios complexos onde oportunidades de emancipação coexistem com persistentes desigualdades estruturais, configurando um campo de possibilidades marcado por contradições fundamentais.

Dados compilados pela OIM-ONU Mulheres (2023) revelam como o acesso ao trabalho remunerado, embora represente possível avanço na autonomia feminina, frequentemente materializa-se em setores econômicos precarizados. Esta inserção laboral, principalmente em atividades domésticas e de cuidado, expõe limites concretos do potencial emancipatório da experiência migratória, evidenciando persistência de hierarquias sociais estabelecidas.

Marcos regulatórios restritivos amplificam vulnerabilidades preexistentes. Ausência de documentação regular frequentemente resulta em acesso limitado a serviços essenciais e proteção social, criando condições onde exploração laboral prospera sem mecanismos efetivos de contenção. Discriminações baseadas em origem nacional, pertencimento racial e identidade de gênero entrelaçam-se, compondo barreiras significativas para mobilidade social.

Baldassar (2016) documenta, contudo, desenvolvimento de estratégias particulares de resistência. Articulações comunitárias emergiram como recursos fundamentais, proporcionando suporte material e afetivo essencial para navegação de contextos adversos. Estas redes transcendem funções imediatas de sobrevivência, constituindo espaços de construção identitária e fortalecimento coletivo.

Manifestações de resistência assumem formas diversas no cotidiano migrante. Preservação de práticas culturais, transmissão linguística intergeracional e manutenção de vínculos transnacionais representam atos significativos de afirmação identitária. Estas práticas, aparentemente modestas, carregam potencial transformador ao contestarem lógicas assimilacionistas predominantes em sociedades receptoras.

Reconfigurações nas relações familiares evidenciam potenciais transformadores da experiência migratória. Mulheres, ao assumirem papel de provedoras principais, frequentemente catalisam mudanças em dinâmicas familiares estabelecidas. Este processo, embora permeado por tensões, possibilita questionamentos de normativas tradicionais e emergência de novos arranjos sociais.

Simultaneamente, observa-se perpetuação de desigualdades através de mecanismos renovados. Expectativas culturais sobre papéis femininos persistem tanto em comunidades de origem quanto em contextos de destino. Ausência de políticas públicas adequadas para conciliação entre trabalho e responsabilidades familiares amplifica sobrecarga experimentada por mulheres migrantes.

A análise destas dinâmicas oferece subsídios importantes para elaboração de políticas migratórias. Reconhecer complexidades inerentes à experiência migratória feminina torna-se fundamental para desenvolvimento de mecanismos institucionais que efetivamente promovam direitos e oportunidades para mulheres em mobilidade internacional.

#### **4. Considerações Finais**

A análise das dinâmicas de gênero em contextos migratórios revela configurações particulares na interseção entre mobilidade internacional e relações sociais. O exame das evidências apresentadas demonstra como experiências migratórias femininas constituem campo fértil para compreensão de transformações sociais contemporâneas, especialmente no que tange

às reconfigurações do trabalho de cuidado e às estratégias de autonomia desenvolvidas por mulheres em situação de mobilidade.

Baldassar (2016) oferece subsídios importantes para compreender como redes transnacionais moldam experiências migratórias femininas. Suas análises evidenciam que vínculos estabelecidos através de fronteiras nacionais funcionam simultaneamente como recursos de sobrevivência e mecanismos de controle social, revelando ambiguidades inerentes aos processos migratórios contemporâneos.

O trabalho de cuidado, conforme documentado por Parreñas (2001), emerge como território privilegiado para observação de persistentes hierarquias globais. Cadeias transnacionais de cuidado revelam como demandas laborais em países economicamente privilegiados mobilizam trabalhadoras de regiões periféricas, perpetuando assimetrias históricas através de novas configurações. Dados recentes da OIM-ONU Mulheres (2023) corroboram esta análise, documentando concentração significativa de trabalhadoras migrantes em setores relacionados ao cuidado.

A perspectiva interseccional, desenvolvida por Silva e Morais (2021), demonstra-se instrumental para compreensão de como diferentes marcadores sociais condicionam experiências migratórias. Mulheres racializadas enfrentam barreiras específicas tanto em relações laborais quanto em interações sociais cotidianas, evidenciando necessidade de análises que considerem múltiplas dimensões de desigualdade.

Hondagneu-Sotelo (1994) documenta desenvolvimento de estratégias particulares de resistência entre mulheres migrantes. Articulações comunitárias e redes informais de apoio emergem como mecanismos fundamentais para navegação de contextos adversos, demonstrando capacidade de agência mesmo em circunstâncias restritivas.

A análise apresentada sugere necessidade de políticas migratórias que reconheçam especificidades das experiências femininas em contextos de mobilidade internacional. Instrumentos regulatórios existentes frequentemente desconsideram particularidades do trabalho de cuidado transnacional, resultando em proteção insuficiente para trabalhadoras migrantes.

Desenvolvimentos teóricos futuros beneficiar-se-iam de investigações aprofundadas sobre impactos de transformações tecnológicas em dinâmicas transnacionais de cuidado. Ademais, análises comparativas entre diferentes contextos regionais poderiam iluminar variações em estratégias de autonomia desenvolvidas por mulheres migrantes.

Em conclusão, compreender intersecções entre gênero e migração demanda reconhecimento da complexidade inerente a estas dinâmicas sociais. Experiências de mulheres em mobilidade internacional oferecem perspectivas valiosas sobre transformações contemporâneas em relações de gênero, trabalho e cuidado, contribuindo para desenvolvimento de análises mais refinadas sobre processos migratórios globais.

### **Referências Bibliográficas**

BALDASSAR, L. Missing kin and longing to be together: emotions and the construction of co-presence in transnational relationships. *Journal of Intercultural Studies*, v. 29, n. 3, p. 247-266, 2007.

BALDASSAR, L. *Transnational Families: New Perspectives in Family Studies*. New York: Routledge, 2016.

BASTIA, T. La reproducción de las desigualdades de género en origen y en destino: un estudio transnacional a partir de las migraciones bolivianas. *Papeles del CEIC*, v. 2014/2, n. 110, 2014.

BRYCESON, D.; VUORELA, U. *The Transnational Family: New European Frontiers and Global Networks*. Oxford: Berg Publishers, 2002.

CARSTEN, J. (Ed.). *Cultures of relatedness: new approaches to the study of kinship*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

DUTRA, D. *Migração internacional e trabalho doméstico: mulheres peruanas em Brasília*. Brasília: CSEM; Sorocaba: OJM, 2014.

GLICK SCHILLER, N.; BASCH, L.; BLANC-SZANTON, C. Towards a definition of transnationalism. *Annals of the New York Academy of Sciences*, v. 645, n. 1, p. ix-xiv, 1992.

HERRERA, G. *Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana*. Ecuador: FLACSO, 2001.

HOCHSCHILD, A. R. Global care chains and emotional surplus value. In: HUTTON, W.; GIDDENS, A. (Eds.). *On the edge: living with global capitalism*. London: Jonathan Cape, 2001.

HONDAGNEU-SOTELO, P. *Gendered Transitions: Mexican Experiences of Immigration*. Berkeley: University of California Press, 1994.

JOSEPH, T. D.; JOSEPH, H. Gendered Migrations. *Annual Review of Sociology*, v. 41, p. 399-418, 2015.

LEVITT, P. *The Transnational Villagers*. Berkeley: University of California Press, 2001.

OIM-ONU MULHERES. *Género, migración y tareas del cuidado: Perspectivas desde América Latina*. 2023.

OROZCO, A.; PAIEWONSKY, D.; GARCÍA, M. *Cruzando fronteras II: Migración y desarrollo desde una perspectiva de género*. Santo Domingo: UN-INSTRAW, 2008.

PARELLA, S.; CAVALCANTI, L. Transnacionalismo. In: CAVALCANTI, L.; BOTEAGA, T.; TONHATI, T. (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2017. p. 710-714.

PARREÑAS, R. S. *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford: Stanford University Press, 2001.

SILVA, M. A. M.; MORAIS, S. S. Interseccionalidades e migrações: desafios teórico-metodológicos no contexto das mobilidades humanas. *Tomo*, v. 38, p. 7-42, 2021.

TONHATI, T. Cuidado transnacional. In: CAVALCANTI, L.; BOTEAGA, T.; TONHATI, T. (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2017. p. 164-171.

TONHATI, T.; FERNANDES, D. Migração Internacional, gênero e família no Brasil. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. (Org.). *Imigração e Refúgio no Brasil*. Brasília: OBMigra, 2020.

ZORTINI, E. Transnational families. *Sloan Work and Family Research Network Encyclopedia*, 2007.

## **HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL, DIREITO E RACISMO: O DEBATE JURÍDICO À LUZ DAS CONTRIBUIÇÕES DE INTELLECTUAIS NEGROS**

*CONSTITUTIONAL HERMENEUTICS, LAW AND RACISM: THE LEGAL DEBATE IN LIGHT OF THE CONTRIBUTIONS OF BLACK INTELLECTUALS*

Anne Lorraine Colnaghi Gaertner<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo busca identificar os sentidos políticos da Jurisdição Constitucional e afirmar a possibilidade de uma hermenêutica constitucional com uma perspectiva racial, sem que isso represente um desvio de finalidade da Corte Constitucional brasileira. Para isso, a pesquisa se baseia nos estudos de juristas negros adeptos à Teoria Crítica da Raça (TRC) ou a perspectivas antirracistas como uma abordagem de interpretação jurídica. Essa perspectiva permite identificar como as experiências sociais diversas, especialmente aquelas relacionadas à raça, são fundamentais para a compreensão do Direito e na análise das decisões judiciais.

Além disso, o trabalho destaca que o modelo de interpretação liberal baseado na neutralidade e universalidade não apenas obscurece desigualdades, mas também não promove efetivamente a igualdade e a justiça que se propõe a proteger. Ao final, o objetivo é explorar como as contribuições dos intelectuais negros e negras podem ser utilizadas para reconhecer falhas historicamente cometidas pela hermenêutica tradicional e contribuir para uma interpretação do Direito que responda de forma efetiva às desigualdades raciais.

**Palavras-chave:** jurisdição constitucional; hermenêutica jurídica; teoria crítica da raça; papel político; desigualdade racial.

### **ABSTRACT**

This article seeks to identify the political meanings of Constitutional Jurisdiction and affirm the possibility of a constitutional hermeneutics with a racial perspective, without this representing a deviation from the purpose of the Brazilian Constitutional Court. To achieve

---

<sup>1</sup> Advogada no Martins Cardozo Advogados, graduada em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Pós-graduanda em Direito Constitucional no IDP – annegaertner22@gmail.com.

this, the research is based on the studies of black jurists who adhere to Critical Race Theory (CRT) as an approach to legal interpretation. This perspective allows for the identification of how diverse social experiences, especially those related to race, are fundamental for understanding the Law and analyzing judicial decisions.

Furthermore, the work highlights that the liberal interpretations model, based on neutrality and universality, not only obscures inequalities but also fails to effectively promote the equality and justice it aims to protect. Ultimately, the objective is to explore how the CRT can be used to recognize historically committed flaws by traditional hermeneutics and contribute to an interpretation of Law that effectively responds to racial inequalities.

**Keywords:** constitutional jurisdiction; legal hermeneutics; critical race theory; political role; racial inequality.

## 1 INTRODUÇÃO

No exercício das atividades no Direito, juristas precisam diariamente enfrentar questões relacionadas ao que é considerado justo e o que não é. Durante a trajetória em defesa de um ponto, são várias as inquietações que surgem, afinal, um problema pode ser explorado sob a perspectiva de diversas áreas, de modo que o resultado para a sociedade pode ser, ou a diminuição de uma desigualdade, ou sua reprodução.

Nesse sentido, no Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi uma conquista muito celebrada após o período ditatorial, uma vez que trouxe dispositivos com o claro objetivo de consolidar e proteger a democracia. Para isso, elencou direitos fundamentais e estabeleceu mecanismos de controle do Poder estatal. Este dever se resguarda principalmente na convicção de que a intervenção do Judiciário é essencial diante da inércia dos outros Poderes<sup>2</sup>, especialmente no que diz respeito à promoção de direitos de minorias historicamente marginalizadas.

No entanto, esse protagonismo direcionado principalmente ao órgão de cúpula do Judiciário levantou importantes questionamentos sobre sua legitimidade para tais intervenções, uma vez que suas decisões finais têm o poder de se sobrepor às decisões dos Poderes Executivo e Legislativo<sup>3</sup>. Dessa forma, caberia ao Tribunal desempenhar uma atividade meramente

---

<sup>2</sup> STRECK, L. L. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais- Sociais no Brasil. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí- (SC), v. 8, n. 2, p. 250–302, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/336>. Acesso em: 25 mar. 2024.

<sup>3</sup> KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 29, n. 56, p.152, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151>.

jurídica, fundada na neutralidade e imparcialidade. Um dos problemas na efetivação dos direitos das minorias reside exatamente nesse argumento, que insiste em retirar do Judiciário uma função que lhe é atribuída constitucionalmente.

O presente trabalho busca discutir este problema argumentando que quaisquer abordagens que não incorporem críticas às incidências das diversas formas de subalternização, reproduzem um discurso hegemônico sob a justificativa de neutralidade e este entendimento, também reflete uma visão de mundo. Assim, para se pensar este aspecto, a Teoria Crítica da Raça (TRC) foi a vertente de hermenêutica escolhida para reavaliar as bases do sistema de interpretação constitucional.

A fim de compreender as nuances desta discussão, o presente artigo trata inicialmente do desenvolvimento da hermenêutica jurídica ocidental ao longo do tempo e busca discutir o projeto de constituição desenhado pelo Constituinte. O segundo tópico explora a teoria crítica da raça enquanto categoria jurídica de hermenêutica, abordando a sua origem, evolução e estabelecimento como um campo interdisciplinar. Por fim, o terceiro tópico trata da hermenêutica constitucional a partir do pensamento negro, destacando como a busca por uma interpretação imparcial reproduz uma estrutura colonial, na qual o aparato estatal é utilizado para beneficiar a branquitude.

Considerando o objetivo de identificar quais são os debates que envolvem hermenêutica jurídica e racismo, a pesquisa adotará uma abordagem qualitativa e não se restringirá apenas ao campo jurídico, incorporando também teorias das ciências sociais. Para tanto, os trabalhos selecionados para a revisão bibliográfica sobre a problematização da hermenêutica tradicional serão de três autores negros com reconhecida relevância acadêmica sobre a temática: Adilson Moreira, Marcos Queiroz e Thula Pires.

Defende-se aqui a importância da produção de conhecimento a partir das experiências de indivíduos subalternizados e, ao final, busca-se desenvolver uma compreensão crítica e possíveis estratégias para a hermenêutica constitucional. Assim, a seleção de autores com origens acadêmicas diferentes e atuação em instituições localizadas em diferentes regiões do Brasil possibilita a melhor análise da interseção entre racismo e Direito.

## **2 A CONSTITUIÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A**

## HERMENÊUTICA JURÍDICA

Ao longo da história ocidental, a Constituição emergiu como um pilar fundamental para a estrutura e continuidade do Estado, e o seu desenvolvimento foi impulsionado pela pretensão de garantir liberdades fundamentais através dos direitos individuais. Para uma compreensão didática, a formação política da sociedade ocidental é frequentemente categorizada em: pré-modernidade, Estado de Direito, Estado de Bem-Estar Social e Estado Democrático de Direito<sup>4</sup>. Assim, neste tópico foram selecionados os aspectos centrais desses períodos para observar as mudanças na hermenêutica jurídica.

No período pré-moderno, a sociedade se caracterizava pela presença de uma hierarquia social rígida e pelo governo monárquico absolutista, que se confundia com a própria ideia de Estado. Sob esse regime, todo o poder estava concentrado em uma única figura política, qual seja, o Soberano, que não se sujeitava a nenhum tipo de controle<sup>5</sup>. Além disso, o conceito de Direito não era entendido como um sistema unificado de normas gerais e abstratas aplicáveis a todos<sup>6</sup>. Em vez disso, o Direito não se diferenciava da religião, da moral e dos costumes e, também, se baseava em práticas e tradições que concediam privilégios apenas a certos grupos sociais<sup>7</sup>.

Diante deste cenário, os ideais liberais surgiram com a proposta de romper com esta forma absolutista de governo e buscavam implantar um novo modelo de organização social pautado na liberdade dos indivíduos, na mínima intervenção estatal na vida privada, na propriedade privada e na igualdade entre os sujeitos através da positivação de direitos<sup>8</sup>. A

---

<sup>4</sup> NETTO CARVALHO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**: a hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/14497539/A\\_Hermen%C3%AAutica\\_Constitucional\\_sob\\_o\\_paradigma\\_do\\_Estado\\_Democr%C3%A1tico\\_de\\_Direito](https://www.academia.edu/14497539/A_Hermen%C3%AAutica_Constitucional_sob_o_paradigma_do_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito). Acesso em: 18 mar. 2024.

<sup>5</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 39 - 42.

<sup>6</sup> NETTO CARVALHO, 2004, *op. cit.*, p. 30 .

<sup>7</sup> NETTO CARVALHO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**: a hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/14497539/A\\_Hermen%C3%AAutica\\_Constitucional\\_sob\\_o\\_paradigma\\_do\\_Estado\\_Democr%C3%A1tico\\_de\\_Direito](https://www.academia.edu/14497539/A_Hermen%C3%AAutica_Constitucional_sob_o_paradigma_do_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito). Acesso em: 18 mar. 2024. p. 30.

<sup>8</sup> NETTO CARVALHO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito**: a hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/14497539/A\\_Hermen%C3%AAutica\\_Constitucional\\_sob\\_o\\_paradigma\\_do\\_Estado\\_Democr%C3%A1tico\\_de\\_Direito](https://www.academia.edu/14497539/A_Hermen%C3%AAutica_Constitucional_sob_o_paradigma_do_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito). Acesso em: 18 mar. 2024. p. 32.

doutrina indica que o primeiro documento jurídico que limitou alguns poderes do rei foi a Magna Carta de 1215 e, a partir daí, o constitucionalismo se desenvolveu até o que se conhece nos dias de hoje. Este texto formalizou pela primeira vez os direitos dos barões ingleses em relação ao rei inglês, se reconhecendo tanto o direito de liberdade individual, como o direito de integridade física<sup>9</sup>.

A Magna Carta aparenta ter sido uma tentativa tímida de positivação de direitos, todavia, foi a partir dela que a teoria libertal ganhou destaque nos textos que surgiram com a Revolução Gloriosa de 1688, a Revolução Americana e a sua Declaração de Independência de 1776, a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Em todos estes textos a concepção de constituição foi construída como um instrumento com a finalidade de limitar o poder político para proteger direitos fundamentais individuais<sup>10</sup>.

Em busca dos ideais que o liberalismo consolidou, a nova organização política propunha a contenção da arbitrariedade experienciada no Antigo Regime por meio da separação dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, e através da supremacia da lei. Importante destacar que neste período a hermenêutica do juiz era uma atividade limitada à leitura direta da lei, ou seja, o Judiciário atuava tão somente como mera boca da lei<sup>11</sup>. Em suma, neste modelo, o Direito é concebido como um sistema normativo de regras gerais e abstratas, aplicáveis universalmente a todos os membros da sociedade.

Diante das diversas formas de desigualdades agravadas pelas práticas associadas a este modelo, além dos problemas decorrentes da industrialização e da Primeira Guerra Mundial, as ideologias socialistas, comunistas e anarquistas começaram a questionar a ordem liberal estabelecida<sup>12</sup>. Surgiu então uma nova ordem, a do Estado Social, que tinha como o objetivo a materialização dos direitos tratados anteriormente apenas de maneira formal, através de intervenções positivas do Estado. Nesse sentido, o Poder Público assumiu o papel fundamental de promover serviços essenciais, como os direitos à saúde, à educação, à previdência, e ao lazer.

Quanto a este momento, Menelick explica que o método de hermenêutica jurídica torna-se mais complexo, pois o juiz precisa considerar as dinâmicas sociais e históricas, a fim de dar

---

<sup>9</sup> UGARTE, Pedro Salazar. **La democracia Constitucional: una radiografía teórica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2017. p. 75.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>11</sup> NETTO CARVALHO, *op. cit.*, p. 34.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 34.

uma resposta que esteja em conformidade com as diretrizes de materialização do Direito<sup>13</sup>. Foi após a Segunda Guerra Mundial e com o fim de regimes ditatoriais que vários países incorporaram em seus textos um rol de direitos sociais, políticos e de liberdade como resposta ao regime totalitário<sup>14</sup>, fazendo surgir o chamado Estado Democrático de Direito. Neste momento, os direitos fundamentais passam a ser, ao mesmo tempo, o fundamento e o objetivo último da organização social<sup>15</sup> e o surgimento de novos valores protegidos constitucionalmente resultou na maior participação do Judiciário na arena política.

Passa-se a exigir do juiz outros tipos de competências na hermenêutica jurídica: diante da complexidade da sociedade moderna, espera-se que, ao considerar princípio e regras do Direito, o Judiciário seja capaz de tomar decisões que atendam às particularidades do caso concreto, de forma a garantir a certeza do Direito, e ao mesmo tempo, que tais decisões reforcem a confiança na legalidade, compreendida enquanto segurança jurídica<sup>16</sup>. Para isso, os princípios foram fundamentais na orientação da interpretação de uma regra para a resolução de um caso concreto e, para além disso, foram importantes para conferir maior confiabilidade e segurança ao Direito.

Percebeu-se, assim, que uma única regra não seria capaz de resolver o problema e que na verdade esta forma de prática hermenêutica se demonstrava como um método falho capaz de promover injustiças. Assim, os princípios ocuparam o importante papel de operarem “ativamente no ordenamento ao condicionarem a leitura das regras, suas contextualizações e inter-relações, e ao possibilitarem a integração construtiva da decisão adequada de um *hard-case*”<sup>17</sup>. Em suma, pôde-se compreender que, sem os princípios, a aplicação da lei é cega<sup>18</sup>, uma circunstância que antes se julgava ser a imparcialidade.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>14</sup> UGARTE, Pedro Salazar. **La democracia Constitucional: una radiografía teórica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2017. p.46.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>16</sup> NETTO CARVALHO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito: a hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/14497539/A\\_Hermen%C3%AAutica\\_Constitucional\\_sob\\_o\\_paradigma\\_do\\_Estado\\_Democr%C3%A1tico\\_de\\_Direito](https://www.academia.edu/14497539/A_Hermen%C3%AAutica_Constitucional_sob_o_paradigma_do_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito). Acesso em: 18 mar. 2024. p 38.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>18</sup> NETTO CARVALHO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito: a hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/14497539/A\\_Hermen%C3%AAutica\\_Constitucional\\_sob\\_o\\_paradigma\\_do\\_Estado\\_Democr%C3%A1tico\\_de\\_Direito](https://www.academia.edu/14497539/A_Hermen%C3%AAutica_Constitucional_sob_o_paradigma_do_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito). Acesso em: 18 mar. 2024. p. 40.

Feitas estas considerações, o próximo tópico explora as ideias que identificam o STF como um ator político crucial na proteção dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia brasileira, especialmente no contexto da Constituição de 1988. Embora tenha havido críticas à sua atuação intervencionista, vista, muitas vezes como ativista e sem legitimidade democrática, o texto argumenta que essa intervenção é necessária para garantir a efetivação dos direitos. Trata-se, assim, de temas centrais do constitucionalismo brasileiro, bem como aborda a hermenêutica jurídica como ponto de interseção entre jurisdição constitucional e política.

## **2.1 O Estado Constitucional Brasileiro**

O entendimento sobre o constitucionalismo brasileiro perpassa pelo projeto de Constituição pretendido pelo Constituinte e, para tanto, é importante abordar o contexto histórico que levou à criação da Constituição de 1988, a organização constitucional no Brasil e a atividade atribuída à Corte Constitucional.

Durante o regime ditatorial brasileiro, a lei era utilizada pelo Estado como instrumento para justificar várias formas de violência como a tortura, a censura e a perseguição a opositores políticos. Esses eventos, junto com outras experiências históricas de abuso de poder estatal e violações de direitos humanos, fortaleceram ideias que defendiam a necessidade de uma nova ordem política pautada na promoção e proteção de direitos fundamentais. Assim, a Constituição Federal de 1988 representou um marco na consolidação da democracia brasileira, uma vez que inovou ao ter um processo constituinte participativo, ao listar um amplo rol de direitos fundamentais e ao permitir que o Judiciário desempenhasse um importante papel em sua defesa<sup>19</sup>.

Nesse sentido, por conta do amplo conjunto de disposições com o objetivo central de concretizar direitos fundamentais como a igualdade, o direito à saúde e à educação, grande parte dos autores brasileiros argumentam que a Constituição é uma Constituição de valores<sup>20</sup>. Isso porque não se limitou em estabelecer apenas direitos e garantias fundamentais (artigos 5º a 17), mas foi além ao oferecer diretrizes para os processos interpretativos e para a

---

<sup>19</sup> ESPÍNDOLA, Matheus. 'A Constituição é uma comunidade de Princípios', afirma Menelick De Carvalho. 5 out. 2018. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/constituicao-e-comunidade-de-principios-afirma-menelick-de-carvalho>. Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.164.

implementação de direitos, quais sejam, os princípios fundamentais dos artigos 1º a 4º, por exemplo. Desse modo, “[...] ao final, todos [os autores] afirmam a substantividade da Constituição brasileira, a supremacia dos direitos fundamentais e a necessidade de um certo ativismo judicial para concretização dos direitos fundamentais constitucionais”<sup>21</sup>.

Assim sendo, a partir da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) assumiu um papel crucial na proteção de direitos de minorias, emergindo como um importante ator no cenário político brasileiro. Como consequência, aumentaram-se os questionamentos sobre a legitimidade de uma Suprema Corte exercer funções que tradicionalmente caberiam ao Executivo e ao Legislativo, que são os representantes eleitos pelo povo. A concepção inicial visava estabelecer um Tribunal Constitucional independente, que pudesse atuar livre de quaisquer tipos de pressões políticas e defendesse o Texto Constitucional a partir de uma perspectiva estritamente jurídica.

Esta formatação conferiria ao Tribunal certo grau de neutralidade e por conseguinte, resultaria em decisões mais justas. Entretanto, diversas circunstâncias levantam questionamentos sobre se o Constituinte realmente pretendia que o STF operasse dessa maneira ou se, pelo contrário, o interesse constitucional era possibilitar uma atuação mais “ativista” na proteção de direitos. Afinal, a complexidade das questões constitucionais demandam uma abordagem interpretativa mais dinâmica e comprometida com a proteção de direitos fundamentais.

Ao adotar esta postura, surge a questão de se a Corte está assumindo um papel político semelhante aos outros Poderes, uma vez que, a princípio, a competência para projetar e executar políticas seria do Legislativo e do Executivo. Todavia, não se pode desconsiderar que, independentemente da perspectiva política adotada, quando o Judiciário é convocado a intervir, a origem do problema é de natureza política, a sua resolução demanda uma estratégia política e o resultado que se obtém é a implementação de uma perspectiva política. Embora existam posições divergentes sobre se a atuação da Suprema Corte é estritamente jurídica ou possui uma dimensão política, este trabalho defende a natureza política e argumenta-se que não há imparcialidade no exercício da Jurisdição Constitucional.

---

<sup>21</sup>KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 165, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151>. Acesso em: 17 abr. 2024. p.164.

Considerando que as decisões do Tribunal são inevitavelmente influenciadas por considerações políticas e sociais, é fundamental reconhecer o papel ativo que o STF pode desempenhar na promoção da justiça racial. Neste contexto, busca-se demonstrar que é atribuição da Jurisdição Constitucional intervir para garantir a implementação de direitos, destacando que essa intervenção não deve ser vista como algo negativo, mas sim como um instrumento democrático essencial.

Diante disso, os principais argumentos utilizados para contestar a atuação intervencionista, que decorre da função de intérprete da Constituição, são: (i) a Corte é composta por indivíduos que não foram eleitos pela população<sup>22</sup>; (ii) seu agir tem ultrapassado os limites estabelecidos pela Constituição e invadido a competência dos demais Poderes; (iii) tem adotado uma postura ativista, em clara violação ao princípio democrático<sup>23</sup>; e (iv) ao Direito compete tratar de questões estritamente jurídicas, não políticas.

Ao final, estas críticas centrais acabam por argumentar em defesa de uma restrição do papel da Corte ao domínio estritamente jurídico, privando-a de exercer uma função garantidora de forma proativa. Por outro lado, aqueles pontos podem não serem vistos como uma crítica, mas como um mecanismo pelo qual a Constituição busca assegurar a efetivação dos direitos nela positivados e, nesse sentido, trata-se de uma função típica do Judiciário atuar de forma ativista. Nota-se que a discussão sobre o papel da Suprema Corte deve perpassar sua importância na garantia de direitos e minorias o que, ao final, é um relevante objeto de investigação para estudiosos do Direito, especialmente para aqueles que analisam a escolha de uma vertente hermenêutica contida ou ativista.

A fim de contribuir com a discussão sobre o papel do Judiciário no Estado Democrático de Direito, bem como identificar as peculiaridades da hermenêutica tradicional, no tópico seguinte, será abordada a relação entre ativismo judicial, judicialização da política e politização da justiça, argumentando que esses conceitos vêm sendo mal utilizados para expressar discordância política.

---

<sup>22</sup>KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 165, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151>. Acesso em: 17 abr. 2024. p. 154.

<sup>23</sup>*Ibid.*, p. 153.

## 2.2 A atuação da Corte Constitucional na democracia brasileira

No contexto da atuação da Corte Constitucional, Julio Grostein analisa a relação existente entre o ativismo judicial, a judicialização da política e a politização da justiça, a fim de compreender seu verdadeiro conteúdo e significado. Para o autor, embora sejam institutos diferentes, são frequentemente empregados de forma inadequada tão somente para expressar a discordância de determinada opinião política<sup>24</sup>.

Em seu texto, Julio inicia abordando que o conceito contemporâneo de ativismo judicial difere da proposta inicial surgida em 1947 nos Estados Unidos e observa que hoje o termo se incorporou a discursos ideológicos<sup>25</sup>. Ao contrário, naquela época, o conceito desenvolvido pelo historiador estadunidense Arthur Schlesinger Jr. sobre ativismo judicial tinha a proposta de “descrever as posturas dos juízes da Suprema Corte federal norte-americana”<sup>26</sup> e para isso, categorizou “os membros do tribunal em ‘ativistas’ e ‘autocomedidos’, tendo por base as suas inclinações em relação aos mais diversos temas decididos pela corte e que chamavam a atenção da sociedade americana à época”<sup>27</sup>.

Analisando o conceito de ativismo judicial, Julio prossegue sua análise em busca de explicações sobre os fatores que permitem a atuação do Judiciário “na defesa e promoção dos direitos humanos”<sup>28</sup>. Para compreender as formas como essa indagação pode ser respondida, ele examina a questão sob duas perspectivas: a judicialização da política enquanto efeito do ativismo e a judicialização da política como causa do ativismo judicial.

Em síntese, a primeira visão trata de um ponto de vista tradicional, segundo o qual a judicialização somente ocorrerá se o Judiciário for ativista. Em um cenário onde existem condições favoráveis no parlamento para a judicialização de uma determinada causa e, conjuntamente, os magistrados estão alinhados com esta mesma visão, não há ativismo, e portanto, a judicialização não correrá. Todavia, em uma situação em que não existem condições parlamentares favoráveis para a judicialização de uma demanda e, ao mesmo tempo, os

---

<sup>24</sup> GROSTEIN, Julio. **Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 61, dez. 2020.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>26</sup> GROSTEIN, *op. cit.*, p. 61.

<sup>27</sup> GROSTEIN, Julio. **Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 61, dez. 2020. p. 61.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 61.

magistrados são contrários a este posicionamento, o Judiciário será ativista e, por conseguinte, haverá a judicialização<sup>29</sup>. Vejamos o exemplo dado pelo autor:

Assim, por exemplo, havendo condições favoráveis à judicialização (primeiro quadro supra), caso o Congresso tenha uma orientação de esquerda, assim como o juiz em um caso concreto, o magistrado, sendo ativista ou comedido, nunca propiciará judicialização. De outra parte, caso o órgão majoritário possua um alinhamento político à esquerda e o juiz, à direita, só haverá judicialização caso o julgador seja ativista, pois, sendo comedido, este resultado (judicialização) não ocorrerá.

Imagine-se, porém, a hipótese inversa, também constante do primeiro quadro acima transcrito. Considerando a existência de condições favoráveis, no caso de o parlamento ostentar um perfil de direita, caso o órgão judicial compartilhe do mesmo ideário político, nunca haverá judicialização, independentemente do fato do julgador ser ativista ou autocomedido. Ao revés, havendo divergência de orientação política entre o órgão majoritário (direita) e o judicial (esquerda), só será possível verificar judicialização na hipótese de um juiz ativista, o que não ocorrerá se ele for autocomedido.

Percebe-se, pois, que a judicialização da política, na forma proposta por C. Neal Tate, constitui efeito do ativismo judicial. De fato, é o ativismo, enquanto atitude prévia dos juízes, que condiciona a ocorrência ou não da judicialização. Em outras palavras, o ativismo é causa da judicialização, desde que verificadas condições favoráveis.<sup>30</sup>

Em suma, se estaria diante de “juízes ‘não políticos’ no exercício de ‘discricionariedade política’”<sup>31</sup>, visto que passam a formular políticas públicas, ou cada vez mais assumem o papel da elaboração de políticas públicas que foram originalmente desenvolvidas por outros órgãos governamentais<sup>32</sup>. Já para a segunda concepção, a judicialização decorre “do próprio arranjo institucional promovido pelo constituinte de 1988, não havendo que se falar em uma judicialização fortuita”<sup>33</sup>, motivo pelo qual o Judiciário teria que ter um posicionamento mais ativista.

Por fim, em relação à politização da justiça, o autor traz à memória que o conceito ganhou amplo debate no Brasil a partir das publicações de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> GROSTEIN, *op. cit.*, p. 62-64.

<sup>30</sup> GROSTEIN, Julio. **Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 61, dez. 2020. p. 64.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p.62

<sup>32</sup> GROSTEIN, *op. cit.*, p. 62

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>34</sup> GROSTEIN, Julio. **Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária**. Cadernos

Ele sustentava que a Constituição de 1988 conferiu ao Judiciário novos mecanismos que propiciaram aos juízes uma margem de discricionariedade que antes não existia<sup>35</sup>. Sob esta ótica, a politização da justiça é vista como “uma consequência da judicialização favorecida pela Carta de 1988”<sup>36</sup> e consiste “no controle exercido pelo Judiciário sobre o campo político”<sup>37</sup>. Ao final, as mudanças trazidas pela Constituição implicou no aumento da intervenção dos tribunais em questões políticas.

Assim, para Grostein, a politização da justiça consiste em uma concepção de ativismo judicial orientado pelo resultado e é, também, consequência negativa da judicialização da política<sup>38</sup>. Apesar de a origem do termo “ativismo judicial” ter sido inicialmente utilizada com um propósito distinto do que é entendido atualmente, as discussões que se desenvolveram a partir daí revelam que a escolha entre uma posição ativista ou comedida é uma estratégia importante para atender aos interesses de grupos específicos.

Como se verá, a escolha de uma vertente hermenêutica evidencia o sentido político da atividade jurisdicional. Embora alguns defendam um papel mínimo para o Judiciário, priorizando o procedimentalismo, esta forma de se ter neutralidade judicial é apenas ideal e inatingível na prática. A interpretação jurídica é um esforço coletivo e, no contexto brasileiro, a abordagem procedimentalista se mostra insuficiente para lidar com desigualdades.

### **2.3 A função política ou jurídica da jurisdição constitucional no Direito brasileiro**

Em que pese o ativismo judicial ser uma importante ferramenta na concretização de direitos, existe uma corrente defensora do papel mínimo da jurisdição constitucional. Nessa visão, o procedimento democrático na escolha dos valores de uma sociedade deve ser privilegiado, ou seja, os valores devem ser determinados pelos representantes eleitos pelo povo, isto é, pelos Poderes Executivo e Legislativo. Dessa forma, o resultado obtido a partir desta

---

da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 61, dez. 2020. p. 69.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>36</sup> GROSTEIN, *op. cit.*, p. 69.

<sup>37</sup> GROSTEIN, Julio. **Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 61, dez. 2020. p. 69.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 69.

prática fica em segundo plano<sup>39</sup>, ainda que não seja o mais adequado para lidar com determinados problemas.

Essa perspectiva defende uma postura mais contida da Corte Constitucional, que tem “legitimidade para restringir a vontade da maioria tão-somente enquanto guardião do procedimento democrático e, por conseguinte, da própria democracia, não lhe cabendo o papel de legislador positivo ou negativo”<sup>40</sup>, e rejeita a postura ativista do Judiciário. Nesse mesmo sentido, o modelo de democracia constitucional proposto por Habermas se caracteriza por não ter “como condição prévia fundamentar-se nem em valores compartilhados, nem em conteúdos substantivos, mas em procedimentos que asseguram a formação democrática da opinião e da vontade<sup>41</sup>”.

As críticas a esta percepção reside no fato de que se demonstra como um mecanismo falho para lidar com as desigualdades que organizam a sociedade porque não permite que qualquer interesse ou demanda seja privilegiado, mesmo quando há boas razões para fazê-lo<sup>42</sup>. Em suma, percebe-se certa proximidade das ideias do procedimentalismo com as teorias que pregam a organização da Justiça como mera aplicação da lei, sem que os juízes possam ter qualquer margem interpretativa para viabilizar a garantia de um direito. Esse entendimento é comum entre aqueles que acreditam que o Judiciário não deve ser político nem atuar de forma política. A ideia subjacente é que a justiça constitucional mantenha a sua neutralidade e somente assim será capaz de oferecer a melhor resposta possível à sociedade.

Contudo, esta lógica se mostra falha porque não é suficiente para lidar com os graves problemas sociais e, também, não é verdadeira quando se observa que no desempenho de suas atividades, é inevitável que a Corte não sofra pressões políticas. A interpretação e a aplicação da lei envolvem questões políticas complexas, especialmente em casos que têm impacto direto na sociedade, como as políticas públicas. Além disso, questões jurídicas frequentemente têm

---

<sup>39</sup> KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 165, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151>. Acesso em: 17 abr. 2024. p. 156

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>41</sup> STRECK, L. L. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais- Sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí- (SC), v. 8, n. 2, p. 250–302, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/336>. Acesso em: 25 mar. 2024. p.264.

<sup>42</sup> KOZICKI; BARBOZA, *op.cit*, p. 155.

raízes políticas e são influenciadas por ideologias e interesses políticos e, também, os próprios processos de nomeação e indicação dos magistrados da Corte podem ser influenciados por considerações políticas.

Quanto a este ponto, ao abordar se as Cortes Constitucionais são instituições jurídicas ou políticas, e se o controle de constitucionalidade é uma atividade jurídica ou política, Dieter Grimm destaca que trata-se de uma questão amplamente controversa<sup>43</sup>. Para a maioria dos cientistas políticos, a jurisdição constitucional é uma instituição política, enquanto para os juristas, sua natureza é exclusivamente jurídica<sup>44</sup>. Em diversos países como o Brasil, a proposta era construir um Judiciário que atuasse de forma independente, de modo que os juízes não sofressem represálias em razão de suas decisões<sup>45</sup>.

Nesse sentido, a independência do Judiciário seria utilizada como instrumento para garantir que juízes decidissem com base apenas em critérios jurídicos, em uma evidente tentativa de proteção à politização dos Tribunais. Desse modo, “tentativas de instrumentalizar os Tribunais para interesses políticos, religiosos ou econômicos”<sup>46</sup> não seriam legítimas. Assim, a investigação desenvolvida pelo autor parte da seguinte indagação: “o que é político na jurisdição constitucional?”<sup>47</sup>.

Para responder essa pergunta, ele divide sua análise em três partes: objeto, efeito e modo de proceder da jurisdição constitucional. A conclusão a que ele chegou foi a de que as categorias com evidente caráter político na jurisdição constitucional seriam tão somente o seu objeto e o seu efeito, enquanto apenas o modo de proceder é caracterizado pelo aspecto jurídico<sup>48</sup>.

Tribunais Constitucionais têm a tarefa de fazer valer as prescrições da Constituição – aquele Direito que se reporta à organização e ao exercício do poder político (*politischer Herrschaft*). A Constituição define não somente a estrutura política básica de um país, mas também dirige e limita a ação política. Decisões políticas apenas podem reivindicar validade se forem compatíveis com a Constituição. Por isso, os objetos do controle judicial de constitucionalidade são, obrigatoriamente, ações ou omissões políticas – e via de regra ações dos órgãos de cúpula do Estado, inclusive daqueles cuja

---

<sup>43</sup> GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 32.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>45</sup> GRIMM, *op. cit.*, p. 37.

<sup>46</sup> GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 37.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>48</sup> GRIMM, *op. cit.*, p. 35.

legitimação deriva diretamente do povo, por meio de eleições. [...]

Ademais, o efeito (*Wirkung*) das decisões de Tribunais Constitucionais é inevitavelmente político, na medida em que seu objeto é político. É de considerável significação política decidir se uma lei aprovada com maioria no Parlamento pode, ou não, vigorar. [...]

Embora seja bastante difícil negar o caráter político dos dois primeiros aspectos do controle de constitucionalidade, isso muda no terceiro aspecto, atinente ao modo de proceder jurisdicional (*Vorgang der Rechtsprechung*). Trata-se de aplicação jurídica (*Rechtsanwendung*), ou seja, uma tarefa que impõe a um litígio concreto uma decisão prévia disposta de modo geral (*generell getroffene Vorentscheidung*).<sup>49</sup>

Para o autor, os procedimentos judiciais constitucionais têm o objetivo de definir quais disposições constitucionais são pertinentes ao caso político que se discute e quais as suas implicações jurídicas. Se a aplicação de disposições constitucionais a um litígio for um ato político, o autor argumenta que a fundamentação jurídica da jurisdição constitucional estaria comprometida. Isso porque ele questiona “por que decisões políticas de longo alcance deveriam ser confiadas a agentes que não foram legitimados por eleições nem são politicamente responsáveis?”<sup>50</sup>.

Desse modo, o procedimento “trata-se de um processo (*Prozess*) no qual apenas argumentos jurídicos são permitidos”<sup>51</sup>. No entanto, isso não impede que se questione “o que pode e o que não pode valer como argumento jurídico”<sup>52</sup>, mas, em todo caso, somente argumentos jurídicos devem ser considerados válidos<sup>53</sup>. Em sua análise, Dieter não nega a existência de uma jurisdição constitucional política, inclusive destaca que ao interpretar a Constituição, os Tribunais podem impedir ou exigir um agir político, o que na realidade é uma forma de concretizar o direito constitucional<sup>54</sup>.

Assim sendo, quando não se aceita que decisões se submetam ao controle de constitucionalidade, se estaria negando a jurisdição constitucional como um todo<sup>55</sup>. No entanto, Dieter também defende que o caráter político da jurisdição encontra limite no processo

---

<sup>49</sup> GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 33-36.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>51</sup> GRIMM, *op. cit.*, p. 38.

<sup>52</sup> GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 38.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>54</sup> GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 34.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 34.

jurisdicional de tomada de decisão. Isso porque a fundamentação adotada pelo Tribunal seria um ato de cognição e não de vontade, ou seja, deve-se esclarecer de que forma o juízo decisório decorre da Constituição<sup>56</sup>.

Portanto, a partir dos estudos realizados nesta parte do trabalho, percebe-se que, em que pese o reconhecimento de que existe uma relação entre Direito e Política, na hermenêutica constitucional há uma tentativa de afastar este papel político atribuído ao Judiciário pela própria Constituição. Trata-se de uma evidente tentativa do ideal de neutralidade que, na prática, não se concretiza. Nesse sentido, é relevante destacar que não se está negando a importância de respeitar a rigidez procedimental da Constituição constituída na segurança jurídica ou a força dos precedentes, por exemplo.

Sob a análise de Lenio Streck sobre o Direito como integridade de Ronald Dworkin, a interpretação jurídica combina decisões anteriores e interpretam a prática jurídica atual<sup>57</sup>. Assim, ao Direito é atribuída uma dupla função: ao mesmo tempo que os limites jurídicos proporcionam previsibilidade e/ou justiça procedimental, por outro lado assegura certo “tipo de igualdade entre cidadãos que torna sua comunidade mais genuína e melhora o tipo de justificação moral que sustenta o exercício de poder político”<sup>58</sup>.

Na visão de Dworkin, o Direito é um empreendimento coletivo. Para ilustrar esta afirmação, ele utiliza o “romance em cadeia”, que exemplifica o Direito enquanto prática construtiva. Isso quer dizer que o Direito pode ser visto como um esforço conjunto de vários autores que se comprometem com a elaboração colaborativa de uma única obra<sup>59</sup>. Desse modo, trata-se de um processo que naturalmente requer que aqueles que contribuem, mantenham a coerência com os elementos que já integravam a obra, ou seja, os elementos que lá já estavam antes de sua participação<sup>60</sup>.

Assim sendo, as proposições jurídicas não se limitam à “meras descrições mecânicas da história jurídica”<sup>61</sup>, tampouco são “dissociadas da história, da tradição institucional em que

---

<sup>56</sup> GRIMM, *op. cit.*, p. 39.

<sup>57</sup> STRECK, L. L.; MORBACH JÚNIOR, G. Interpretação, integridade, império da lei: o direito como romance em cadeia. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 52, 2019. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1795>. Acesso em: 30 abr. 2024.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>59</sup> GRIMM, *op. cit.*, p. 54.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 55.

inseridas”<sup>62</sup>. No conceito de Direito enquanto integridade, os “elementos de uma tradição institucional contribuem para que, prospectivamente, o direito seja o melhor que ele pode ser”<sup>63</sup>. O fato é que, compreender a interseção entre Direito e Política pode permitir uma análise mais profunda do papel que o Judiciário deve exercer, que, em última instância, é o de garantir a democracia e a inclusão social.

Considerando a pluralidade de vivências da sociedade brasileira, entende-se que a abordagem procedimentalista não é suficiente para lidar com os graves problemas resultantes das desigualdades sociais, uma vez que pode se limitar a enfrentar apenas a superfície do problema, que não se restringe às questões puramente procedimentais. Nesse sentido, o tópico seguinte desenvolverá a problemática que se põe sob estes métodos interpretativos convencionais e traz a teoria crítica da raça como uma abordagem que questiona essa suposta prática harmônica de hermenêutica. Nesta oportunidade, serão exploradas as críticas levantadas pela TCR, que argumenta que esses métodos ignoram ou minimizam as influências estruturais do racismo nas interpretações jurídicas.

### **3 PROBLEMATIZAÇÃO DA HERMENÊUTICA TRADICIONAL A PARTIR DA TEORIA CRÍTICA DA RAÇA**

A história da Teoria Crítica da Raça (TRC) teve início a partir da luta da população da diáspora africana contra supremacia branca e as estruturas de poder opressivas que as marginalizavam sistematicamente<sup>64</sup>. No entanto, sua evolução para uma abordagem intelectual que questiona as noções convencionais de justiça e de igualdade ocorreu no âmbito da academia de Direito norte-americana na década de 1970<sup>65</sup>. A partir de então, se consolidou como uma corrente de pensamento que busca pensar de forma livre as várias formas de opressão, a

---

<sup>62</sup> GRIMM, *op. cit.*, p. 55.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>64</sup> FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A Trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 203, jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/18291>. Acesso em: 18 maio 2024.

<sup>65</sup> OS ONZE SUPREMOS: #165 **Teoria Crítica da Raça**. Entrevistado: Philippe Almeida. Entrevistador: David Sobreira. [S.I]: 10 nov. 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/256xtYfjckP6cd4IxcdCyJ?si=QUJVD040RMuj2euBJflsFg>. Acesso em: 8 mai. 2024.

neutralidade, a objetividade, a meritocracia e a igualdade formal<sup>66</sup>.

A TCR se tornou um campo interdisciplinar, recebendo a influência de áreas sobre “Estudos Étnicos, Nacionalismo Cultural, Feminismo norte-americano/terceiro mundista (sic), *Critical Legal Studies*, Marxismo e Neo-Marxismo e Estudos Coloniais”<sup>67</sup>. Desse modo, permite-se uma análise interseccional das opressões e, na medida em que questiona a dogmática jurídica tradicional<sup>68</sup>, esta área desempenhou um relevante papel para se pensar as relações raciais e o Direito nos Estados Unidos e também influenciou o pensamento negro no Brasil.

A TCR partiu da valorização dos relatos pessoais dos escravizados como elemento fundamental para se compreender de forma mais profunda as estruturas de uma sociedade a partir das relações raciais<sup>69</sup>. No entanto, essa forma de abordagem sofreu grandes dificuldades em ser reconhecida como um campo legítimo de conhecimento científico, já que, dentre outros argumentos, não atende aos critérios tradicionais de neutralidade da ciência<sup>70</sup>. Como consequência, tais ideias não foram aceitas como válidas por acadêmicos até a consolidação da TCR, que, ao contrário das correntes tradicionais do Direito, reconheceu as experiências pessoais dos indivíduos marginalizados como fonte legítima de conhecimento<sup>71</sup>.

Em 1980, Derrick Bell ministrava a matéria de Direito Constitucional na Universidade de Harvard e o curso tinha a proposta de “ensinar a doutrina jurídica de um ponto de vista consciente da raça”<sup>72</sup>. Sua saída do cargo de professor para se tornar reitor na Universidade de Direito de Oregon foi relevante para revelar as tensões raciais existentes no meio acadêmico. Após sua saída, seus alunos requereram à Universidade que um outro professor negro assumisse sua posição, porém, essa solicitação sofreu resistência e indiferença por parte da administração de Harvard<sup>73</sup>.

---

<sup>66</sup> FERREIRA; QUEIROZ, *op.cit.*, p. 211.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 206.

<sup>68</sup> SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Teoria Crítica da Raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e Racismo no Brasil. In: **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**, 2015, Florianópolis. Direito, Constituição e Cidadania. [S.L.]: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 62.

<sup>69</sup> FERREIRA; QUEIROZ, *op.cit.*, p. 203.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p.204.

<sup>71</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 209.

<sup>72</sup> SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Teoria Crítica da Raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e Racismo no Brasil. In: **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**, 2015, Florianópolis. Direito, Constituição e Cidadania. [S.L.]: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 207.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 208.

Sem compreender a importância de se ter uma pessoa negra para lecionar uma matéria de Direito sob a perspectiva racial, que evidentemente traria uma abordagem mais diversa e direta às questões raciais, a Instituição respondeu a demanda afirmando que professores brancos tinham a capacidade necessária para ministrar o curso e que todas as questões de desigualdades já faziam parte do currículo do curso e seriam devidamente abordadas<sup>74</sup>. Posteriormente, com o intuito de tentar pacificar a questão e resolver o problema, foi oferecido um minicurso com duração de três semanas ministrados pelos advogados de direitos civis, Julius Chambers e Jack Greenberg<sup>75</sup>.

Todavia, esta tentativa foi boicotada pelos estudantes, que então organizaram um “Curso Alternativo”, que tinha como base os “capítulos do livro *Raça, Racismo e Direito Americano*, de Derrick Bell, com foco no estudo do direito sob o prisma racial”<sup>76</sup>. Essa iniciativa demonstrou a insatisfação dos estudantes com a falta de abordagem de questões raciais no Direito e o desejo por mudanças no ensino jurídico. Ademais, este episódio foi importante para se questionar a atuação da Universidade, que a princípio tinha um posicionamento liberal de pensamento, mas na prática não foi capaz de permitir que alunos negros continuassem desenvolvendo um conhecimento próprio<sup>77</sup>.

Assim, o episódio foi o ponto crucial para o fortalecimento da TCR porque a partir de então se reconheceu a necessidade de se romper com a produção de conhecimento hegemônica<sup>78</sup> e organizar um campo de conhecimento que colocasse a questão racial como centralidade dos estudos sobre o Direito e as ciências sociais<sup>79</sup>. De fato, foi um importante acontecimento para a evolução da TCR como um referencial teórico, uma vez que, como uma

---

<sup>74</sup> SILVA, *op. cit.*, p. 208.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>76</sup> SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Teoria Crítica da Raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e Racismo no Brasil. In: **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**, 2015, Florianópolis. Direito, Constituição e Cidadania. [S.L.]: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 208.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 208-209.

<sup>78</sup> PIRES, Thula. Racializando o debate sobre Direitos Humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, dez. 2018. Conforme defendem Caroline Silva e Thula Pires, “em um nível mais fundamental, a luta não se restringiu ao acesso de professores negros no curso de Direito de Harvard, mas dizia respeito ao questionamento epistemológico hegemônico e o desprezo a determinadas formas de vida e experiências.” p. 81.

<sup>79</sup> FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A Trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 201-229, jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/rjur/article/view/18291>. Acesso em: 18 maio 2024. p. 209.

teoria crítica, se compromete “com a análise do existente a partir da realização do novo e do ponto de vista das oportunidades de emancipação frente à dominação vigente”<sup>80</sup>. Além disso, a TCR tem cinco princípios basilares orientam sua análise: “(a) papel central dos conceitos de raça e racismo; (b) o desafio à ideologia dominante; (c) o compromisso com a justiça social; (d) a centralidade do conhecimento experimental; e (e) a adoção de uma perspectiva interdisciplinar”<sup>81</sup>.

Dentre as críticas que se fazem a esta corrente, estão a impossibilidade de se importar este pensamento para a realidade brasileira, uma vez que o contexto histórico racial é diferente do experienciado pelos Estados Unidos; e a utilização de experiências (*storytelling*) carece de lógica, coerência, rigor analítico e verdade<sup>82</sup>.

Quanto ao primeiro ponto, argumenta-se que a presença de leis de segregação racial nos Estados Unidos torna o contexto mais grave em comparação com o Brasil, onde a miscigenação e a aparente ausência de leis segregacionistas sugerem maior igualdade. Entretanto, autores negros refutam tal crítica, argumentando que, embora os contextos históricos sejam distintos, o que importa para fins de análise é a situação comum vivida em ambos os contextos: a escravidão.

Thula e Caroline enfatizam que esta premissa não reflete a realidade e, na verdade, oculta as desigualdades raciais, uma vez que há inúmeras legislações brasileiras com evidente viés discriminatório. Portanto, essa lógica representa uma verdadeira perpetuação do mito da democracia racial, utilizado como meio de impedir a mobilização política em torno da raça.

E tanto é possível a aplicabilidade desta corrente teórica no Brasil que intelectuais brasileiros negros como Abdias Nascimento e Lélia Gonzalez já conduziam o debate sobre a temática. O trabalho a ser executado pela TCR, então, é o de unir em um mesmo modelo de investigação trabalhos com perspectivas semelhantes, mas que até então estavam isolados em diferentes dimensões<sup>83</sup>. Nesse sentido, explica Gianmarco e Marcos Queiroz:

---

<sup>80</sup> SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Teoria Crítica da Raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e Racismo no Brasil. In: **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**, 2015, Florianópolis. Direito, Constituição e Cidadania. [S.L.]: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 63.

<sup>81</sup> FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A Trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 201-229, jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/rjur/article/view/18291>. Acesso em: 18 maio 2024. p. 211.

<sup>82</sup> SILVA; PIRES, *op.cit.*, p. 77.

<sup>83</sup> FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A Trajetória da Teoria Crítica da Raça:

Como será explorado mais adiante, a percepção da convergência de interesses, de políticas antirracistas e da prática crítica entrefiguras da diáspora africana, transcendendo às fronteiras nacionais, faz parte também do que Paul Gilroy denominou como Atlântico Negro, conceito empregado para captar a experiência translocal e migratória da política cultural negra na modernidade. Na trajetória comum do enfrentamento aos horrores da escravidão, do colonialismo e do racismo, emerge uma tradição intelectual compartilhada de questionamento, rejeição, apropriação e subversão do legado moderno – perspectiva essa que pode ser utilizada para compreender as dinâmicas e as disputas travadas por acadêmicos negros em diferentes contextos das instituições de ensino e produção científica.<sup>84</sup>

Quanto à segunda crítica, Thula e Caroline discorrem que o modelo científico tradicional opera de forma parcial, refletindo a perspectiva branca e ignorando a incidência das formas de opressão como raça, gênero e classe, sob a pretensão de neutralidade. Por outro lado, essa abordagem silencia e marginaliza a população negra ao impedir que se reconheça como válida a metodologia que baseia no conhecimento situado na realidade e em experiências<sup>85</sup>.

Em suma, a TCR assume um papel crucial como uma área de conhecimento específica comprometida com a perspectiva racial. Trata-se de um campo fundamental para a hermenêutica jurídica, uma vez que, ao destacar e analisar as experiências e realidades dos grupos marginalizados, permite o entendimento das complexidades das questões raciais no Direito, que são frequentemente invisibilizadas pelas abordagens tradicionais. Ao reconhecer que a hermenêutica tradicional reproduz vieses racistas sem qualquer tipo de questionamento sobre isso, a TCR se coloca como uma alternativa crítica e inclusiva.

Assim, a TRC representa um importante instrumento de análise que, conforme as conclusões acima mencionadas, pode ser aplicada “a toda e qualquer teoria que possa auxiliar no dimensionamento de problemas locais[...]”<sup>86</sup>, contribuindo de forma significativa para uma reavaliação das bases do sistema legal.

---

história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 201-229, jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/rjur/article/view/18291>. Acesso em: 18 maio 2024. p. 217.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 217-218.

<sup>85</sup> SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Teoria Crítica da Raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e Racismo no Brasil. In: **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**, 2015, Florianópolis. Direito, Constituição e Cidadania. [S.L.]: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015. p. 77.

<sup>86</sup> FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. A Trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil. **Teoria Jurídica Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 201-229, jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufjf.br/index.php/rjur/article/view/18291>. Acesso em: 18 maio 2024. p. 217.

## **4 A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL À LUZ DO PENSAMENTO NEGRO**

Após a constatação da relevância da TCR para analisar questões raciais no âmbito jurídico, este tópico busca explorar o Direito Constitucional sob a perspectiva de intelectuais negros. Neste momento serão apresentadas as visões de Marcos Queiroz, Adilson Moreira e Thula Pires, destacando suas críticas à hermenêutica tradicional e as sugestões por eles realizadas. Ao longo do texto, será possível identificar como o racismo opera no Direito, sustentado uma lógica que perpetua práticas coloniais.

Isso se dá seja implementando estratégias de imobilismo social para as pessoas negras, seja desvalorizando as contribuições intelectuais de pensadores negros. Ao final, demonstra-se que esta hermenêutica que se consolidou na tradição jurídica brasileira é limitada porque ao se apresentar como uma forma universal e racional de construir e efetivar políticas, acaba por invisibilizar questões de raça. Nesse sentido, trata-se de uma visão categorizante e excludente insuficiente para tutelar direitos de minorias.

### **4.1 Violência racial e hermenêutica jurídica no Brasil**

Diante do exposto no tópico anterior, fica evidente que todo o sistema busca estabelecer uma hermenêutica baseada na neutralidade e na segurança jurídica fundamentada, sobretudo, na abordagem da “integridade” de Dworkin. No entanto, há muito tempo o movimento negro, destaca-se aqui especialmente a categoria dos juristas negros, tem apontado as fragilidades desse sistema. Isso porque, ao mesmo tempo em que essa intenção é invocada para orientar a escolha de práticas jurídicas específicas, também acaba por obscurecer uma área na qual os direitos não são efetivamente garantidos.

Embora a escravidão tenha sido abolida, a forma de subjugação persiste na hermenêutica jurídica, porém com outra roupagem. Marcos Queiroz explora esse ponto usando a obra “Memórias Póstumas de Brás Cubas”, de Machado de Assis, para ilustrar que também naquela época a hermenêutica jurídica que predominava foi construída para favorecer exclusivamente a branquitude, sem verdadeiramente levar em consideração valores fundamentais para garantir a imparcialidade, como o princípio da legalidade.

Marcos se utilizou do conceito de “hermenêutica senhorial” para caracterizar esta forma

de buscar vantagens a todo custo utilizando-se dos instrumentos do Direito<sup>87</sup>. O autor demonstra que essa prática foi naturalizada, tornando-se parte de uma cultura jurídica que continua influenciando as relações sociais, sendo a forma predominante pela qual o Direito é teorizado, formulado, interpretado e aplicado no Brasil<sup>88</sup>. Para explicar esse conceito, Marcos analisou importantes críticas postas nas entrelinhas da obra machadiana.

Ele destacou a falta de coerência nos moldes propostos por Dworkin, pois não há uma observância estrita da legalidade, mas sim uma articulação em prol dos interesses da branquitude, que ocorre através da manipulação das leis, de conceitos e perspectivas supostamente universais<sup>89</sup>. Para o autor, todo esse empenho em defesa de objetivos específicos é permitido pela hermenêutica tradicional e que, na realidade, o que existe é um romance marcado por uma história ruim<sup>90</sup>. Isso se deve ao contexto brasileiro, que é permeado por um longo histórico de violência contra a população negra, juntamente com um sistema que se baseia na “inconsistência de critérios”<sup>91</sup>. Assim, as origens dos padrões de interpretação do direito devem ser pensadas à luz da escravidão e da formação do Estado brasileiro no Império:

Para levar a cabo essa missão, grandes proprietários, negociantes de grosso trato, fornecedores das redes de abastecimento e negreiros articulam-se na construção e direção do Estado brasileiro, operando a institucionalidade e o direito na defesa dos seus objetivos. Reflexivamente, articulavam-se enquanto classe na montagem do Estado e, neste processo, valiam-se do Estado para forjar a própria classe. Ao instrumentalizarem os aparelhos estatais, puderam universalizar os valores senhoriais e a cultura negreira pelo tecido social brasileiro, fazendo dos seus interesses específicos os interesses nacionais.<sup>92</sup>

Dessa forma, a imparcialidade não poderia ser considerada uma realidade quando a interpretação da lei era moldada de acordo com os interesses da classe escravocrata da época. Como resultado, todas as suas ações eram consideradas legais e isso não apenas enriquecia esse grupo dominante, mas também mantinha e fortalecia seu poder, permitindo a perpetuação de

---

<sup>87</sup> QUEIROZ, Marcos. Hermenêutica Senhorial. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 721–735, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v10i1.52078. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/52078>. Acesso em: 3 abr. 2024.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 730.

<sup>89</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, p. 729.

<sup>90</sup> QUEIROZ, Marcos. Hermenêutica Senhorial. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 721–735, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v10i1.52078. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/52078>. Acesso em: 3 abr. 2024. p. 726.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 726.

<sup>92</sup> QUEIROZ, *op. cit.*, p. 723.

todas as formas de crueldade contra a população negra<sup>93</sup>. Para ilustrar este ponto, Marcos analisa a interpretação do artigo 179, XXII da Constituição do Império, que garantia “o direito de propriedade em toda a sua plenitude”.

Este direito poderia ser exercido em sua plenitude somente pelos senhores, uma vez que essa concepção colocava a propriedade privada acima das leis, de modo que não se poderia pensar em constranger a escravidão sob a alegação do princípio da legalidade. Nesse sentido, ao mesmo tempo, o direito de propriedade representava a inexistência de liberdade, igualdade, legalidade e cidadania para a população negra. Assim sendo:

Conseqüentemente, os senhores tinham plenitude para dispor como bem querer sobre a vida, a subjetividade, o trabalho e o corpo das pessoas negras; e, ao mesmo tempo, a transição da escravidão para a liberdade não deveria ser alvo de legislação. A soberania era exercida da soleira da Casa-Grande, em que o poder de mando enlaçava o controle do trabalho na plantation à extensão do horizonte da cidadania.

Preenchendo o cotidiano das diversas paisagens do Império, a generalizada desumanização dos corpos negros era aquilo que tornava o direito de propriedade um direito autoevidente, fundamental e humano, anterior e acima das leis positivadas. Ao mesmo tempo em que o racismo fazia do negro o combustível da economia nacional, sol a se consumir sobre as plantações, mineral a gerar a energia modernizadora do progresso, ele também sedimentava materialmente as bases teológicas da propriedade liberal.

Esse fundamentalismo da propriedade privada levava à defesa ostensiva do contrabando negreiro e da escravidão até onde fosse possível. Com isso, o cotidiano da burocracia do Império foi tracionado a garantir a posse ilegal dos africanos escravizados. Seja nas instituições de cúpula, como Ministérios, Conselho de Estado e Parlamento, seja na atuação cotidiana de policiais, juizes e agentes alfandegários, por meio de decisões, despachos, pareceres, informativos e representações, a proteção da propriedade escrava ilegal refreou a aplicação da lei e, simultaneamente, inverteu a presunção da liberdade das pessoas negras. Isto é: de acordo com a raça, presumia-se escravo ou livre e, conseqüentemente, também de acordo com a raça, determinavam-se as fronteiras da cidadania e da propriedade. Com isso, a ideia de cidadão era vinculada aos sentidos de branquidade e proprietário (de outras pessoas).<sup>94</sup>

Em suma, percebe-se que as estruturas de poder consolidadas ao longo de séculos criam resistências à superação da prática senhorial por parte daqueles que se beneficiam delas. Tal

---

<sup>93</sup> QUEIROZ, Marcos. Hermenêutica Senhorial. **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 721–735, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v10i1.52078. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/52078>. Acesso em: 3 abr. 2024. p. 725.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 724.

prática enraizada dificulta a mudança e pode ser apontada como uma das responsáveis pela falta de vontade política em abordar seriamente a questão racial.

A persistência da violação dos direitos de pessoas negras, desde os tempos da escravidão até os dias atuais, é destacada também por Adilson Moreira. Para ele, a subordinação é resultado da interseção de ideologias sociais, determinações históricas, interesses econômicos e projetos políticos. Assim, o processo de dominação é contínuo e se reproduz ao longo do tempo, mesmo em uma sociedade que se autodenomina democrática<sup>95</sup>.

Deste entendimento, pode-se compreender que a condição a que a população negra é colocada reflete uma contradição entre a teoria democrática pautada na ideologia liberal e a prática real da igualdade. Nesse sentido, Adilson critica severamente a hermenêutica constitucional fundada em princípios liberais. Esses princípios, segundo ele, emergiram nos Estados Modernos a partir da subjugação das minorias raciais, da exploração econômica da mão de obra negra e em um contexto em que o poder político era concentrado nas mãos da branquitude<sup>96</sup>.

Na perspectiva do autor os Estados Modernos foram moldados através da opressão da população negra e as estruturas de poder político foram criadas para manter e proteger os interesses da população branca. Assim, alinhado ao entendimento de Marcos Queiroz, o aparato jurídico representava interesses privados e, até os dias de hoje, perpetua e protege desigualdades existentes.

Bem, pensar como um negro significa expressar uma completa desconfiança do ideal individualista que anima o discurso de muitos juristas brancos. Vários deles defendem princípios liberais; eles partem do pressuposto de que vivemos em uma sociedade onde as pessoas possuem as mesmas oportunidades, o que parece pressupor que todas elas são tratadas como indivíduos, como agentes capazes de atuar na esfera pública de forma competente, que todos os indivíduos são reconhecidos como sujeitos que têm o mesmo valor moral. Esse é um claro exemplo de como a posição de um indivíduo ocupa dentro de uma sociedade determina sua percepção dos fatos. Essa perspectiva possui uma série de problemas e o primeiro deles é a recusa de se reconhecer que o projeto liberal de construção de uma sociedade sem hierarquias nunca se concretizou. Isso não poderia acontecer porque o próprio Estado liberal moderno é um Estado racial. Suas instituições foram fundadas sobre a opressão negra, seus órgãos políticos permitem a continuidade da opressão negra, sua ideologia colabora com a continuidade da exclusão racial

---

<sup>95</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 397-421, 3 maio 2017. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023. p. 88.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 115.

ao possibilitar que o mesmo grupo controle e defina os interesses nacionais.<sup>97</sup>

O autor argumenta que vários Estados Modernos estavam envolvidos na promoção e preservação da supremacia branca através de “políticas de genocídio, políticas eugenistas, políticas imigratórias e políticas segregacionistas”<sup>98</sup>. Desse modo, toda essa sistemática de discriminação dificulta a afirmação da população negra como sujeitos políticos plenamente reconhecidos, com seus direitos de cidadania protegidos pela Constituição.

O Estado moderno pode ser classificado como um Estado racial por causa do papel que a raça tem em diversas formas de governança social. Notamos na evolução dele uma série de projetos de dominação racial que assumiram diversas expressões, sendo que o Direito sempre teve papel central na forma de controle sobre minorias raciais, na forma como as ações, os lugares, os direitos dos membros desses grupos poderiam ser exercidos. As democracias liberais criaram diversos meios para que eles pudessem ser sempre utilizados para atender interesses políticos e econômicos. A raça determina as posições que os sujeitos podem ocupar dentro da sociedade, o que não depende apenas da ação estatal, mas da forma como os interesses privados se pessoas brancas foram sendo traduzidos nas normas jurídicas. A violência estatal assume então uma forma racializada porque pretende ser um tipo de controle social sobre os corpos negros<sup>99</sup>.

Por conta destas experiências sociais completamente diferentes vividas por pessoas brancas e negras, Adilson tece uma severa crítica à perspectiva interpretativa que considera o princípio da igualdade como um tratamento simétrico, onde todos são submetidos ao mesmo procedimento. Para o autor, esta tese afirma uma organização social baseada na neutralidade racial como forma de justiça social, fundadas principalmente em duas ideias centrais do liberalismo brasileiro: igualdade formal e homogeneidade racial<sup>100</sup>.

## 4.2 A incorporação da experiência negra na superação da hermenêutica liberal

Em suas pesquisas acerca do princípio da igualdade, Adilson estabeleceu duas maneiras de compreendê-lo. Na primeira, se pensa como um negro, ou seja, é “perceber a realidade e

---

<sup>97</sup>MOREIRA, *op. cit.*, p. 110.

<sup>98</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 397-421, 3 maio 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023. p. 115.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>100</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 397-421, 3 maio 2017. DOI 10.5585/rdb.v18i7.635. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023.

falar a partir de uma posição distinta de juristas não brancos”<sup>101</sup>. Assim, a questão da igualdade seria pensada por este tipo de jurista como um problema não apenas do indivíduo, mas também do grupo ao qual o ele pertence<sup>102</sup>.

Estou dizendo que minha experiência social privilegia uma forma de interpretação delas, principalmente a do princípio da igualdade. Sou membro de um grupo minoritário e isso faz com que eu perceba a realidade e fale a partir de uma posição distinta de juristas que são brancos. A raça também define em grande parte a forma como eles interpretam normas constitucionais, porque ela também os situa dentro de uma posição social específica. [...] A figura do jurista negro com a qual me identifico compreende o Direito a partir do ponto de vista de um subalterno. Por causa disso, o Direito é interpretado como um sistema que pode ser manipulado para manter a exclusão, mas que também pode promover transformação social. [...]

É preciso deixar claro logo de início que questões de igualdade não podem ser discutidas a partir da premissa de que processos de exclusão social afetam apenas indivíduos. Sou um homem negro e isso significa que minha identidade pessoal precisa ser compreendida dentro da experiência dos membros do grupo racial ao qual pertença. Estereótipos raciais afetam todos os membros de minorias raciais. Eles criam disparidades de *status* cultural e de status material entre esses cidadãos e cidadãs. Isso significa que minha vida pessoal está necessariamente relacionada com a experiência histórica das pessoas negras desta nação.<sup>103</sup>

Em contrapartida, a exegese feita como um jurista branco seria “calcada nas premissas do individualismo, da suposta objetividade do processo interpretativo e do universalismo como parâmetros de análise dos direitos”<sup>104</sup>. Desse modo, por não serem subalternizados, pensam como pessoas genéricas e acreditam ser aptas a julgar uma questão de forma imparcial e neutra, quando na realidade não entendem as violências que afetam a população<sup>105</sup>. Portanto, tem-se um mecanismo cujo efeito é a reprodução da desigualdade e a não resolução de um problema estrutural.

Partindo deste ponto, Adilson explica que a hermenêutica jurídica tradicional é fundada na elaboração de regras genéricas para atender ao ideal de neutralidade presente no Direito. Dentro desse paradigma, os intérpretes são concebidos como entidades desprovidas de

---

<sup>101</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 395, 3 maio 2017. DOI 10.5585/rdb.v18i7.635. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 396-397.

<sup>103</sup> MOREIRA, *op. cit.*, p. 395-397.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 395.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 398.

identidade específica, agindo de maneira impessoal diante do texto legal e, portanto, se colocam como seres abstratos perante seu objeto de análise<sup>106</sup>. Isso implica que qualquer um que exercesse a mesma função de intérprete chegaria às mesmas conclusões ao aplicar as regras estabelecidas, independentemente de sua identidade ou contexto pessoal<sup>107</sup>.

Ocorre que, este liberalismo não consegue concretizar os ideais emancipatórios do constitucionalismo moderno<sup>108</sup> porque desconsidera as nuances e complexidades das questões sociais envolvidas na aplicação do Direito. Isso resulta em sua incapacidade de ser considerada como uma força transformadora na vida das pessoas<sup>109</sup>, tornando-se, de fato, um meio de ensinar o Direito a partir da experiência social de pessoas brancas. Isso devido à possibilidade de elas terem a legitimidade de “pensar o Direito a partir de uma perspectiva universal porque elas são referência a partir da qual as normas culturais operam”<sup>110</sup>.

Assim sendo, uma abordagem baseada no *storytelling* permite demonstrar que o sistema jurídico é permeado por relações de poder, fato que evidencia a natureza política do Direito.

Se a busca da neutralidade no processo hermenêutico faz com que ele seja visto como legítimo porque transcende situações particulares, essa posição interpretativa procura enfatizar o caráter político do Direito. Ele aparece aqui como um sistema que não pode ser separado da política porque legitima arranjos sociais que permitem a reprodução de uma ordem social baseada na subordinação de minorias raciais. Os princípios do universalismo e do individualismo encobrem o fato que as pessoas não existem como sujeitos abstratos dentro da esfera pública, mas como pessoas que possuem diversas formas de identidade, questões que não são apenas benignas, mas construções sociais que determinam o *status* cultural e o *status* material das pessoas.<sup>111</sup>

Outrossim, Adilson destaca que o racismo busca reproduzir a ideia de que a identidade racial do grupo branco é o padrão de excelência em diversos aspectos da vida, como a integridade moral, a capacidade intelectual, sexual e estética. Isso significa, em última análise, que os padrões de sucesso e valores são definidos a partir de características associadas à

---

<sup>106</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 395, 3 maio 2017. DOI 10.5585/rdb.v18i7.635. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023. p. 76.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>108</sup> MOREIRA, *op. cit.*, p. 37.

<sup>109</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 395, 3 maio 2017. DOI 10.5585/rdb.v18i7.635. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023. p. 78.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>111</sup> MOREIRA, *op. cit.*, p. 81.

branquitude. Desse modo, por conta do racismo, pessoas brancas são automaticamente associadas aos lugares de poder e privilégio na sociedade, enquanto indivíduos de outras raças são sistematicamente marginalizados e excluídos desses espaços<sup>112</sup>.

Adilson ressalta a importância central do sistema jurídico na construção da raça como uma categoria social, destacando como ela tem sido historicamente usada como um critério para diferenciar o tratamento entre os indivíduos, especialmente no contexto do constitucionalismo moderno<sup>113</sup>. Entretanto, muitas pessoas brancas consideram a luta contra este tipo de opressão como mero “identitarismo”, uma visão que o autor rejeita veemente. Para ele, a luta contra a opressão racial é uma luta por justiça social e não deve, de forma alguma, ser desqualificada na análise jurídica, uma vez que desempenha um papel crucial na busca pela reversão de processos históricos de exclusão<sup>114</sup>.

Estas ideias são compatíveis com a linha de investigação proposta pelo sociólogo brasileiro Clóvis Moura. Segundo ele, é urgente reverter a relação sujeito-objeto na produção científica, permitindo que pessoas negras passem “de objeto para sujeito epistêmico”, de modo que os problemas sejam abordados a partir das suas perspectivas e experiências<sup>115</sup>. Assim, o objetivo é retirar a condição de desumanização imposta às pessoas negras e reconhecê-las como seres humanos plenos<sup>116</sup>.

Para tanto, o conhecimento a ser construído se daria não somente a partir da reflexão crítica acadêmica, mas também por meio das perspectivas e experiências do movimento e da cultura negra<sup>117</sup>. Para lidar com essa questão de forma eficaz, é preciso enfrentar de maneira séria tanto as experiências violentas do passado, quanto as que permanecem no presente<sup>118</sup>.

### 4.3 O pensamento negro reinterpreta os direitos humanos

---

<sup>112</sup> MOREIRA, Adilson José. Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 18, p. 395, 3 maio 2017. DOI 10.5585/rdb.v18i7.635. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan. 2023. p. 157.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p.155.

<sup>114</sup> MOREIRA, *op. cit.*, p. 157.

<sup>115</sup> QUEIROZ, Marcos; GOMES, Rodrigo Portela. A hermenêutica quilombola de clóvis moura: teoria crítica do direito, raça e descolonização. **Culturas Jurídicas**, [S.L], v. 8, n. 20, p. 737, ago. 2021.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 737.

<sup>117</sup> MOREIRA, *op. cit.*, p. 737.

<sup>118</sup> QUEIROZ, Marcos; GOMES, Rodrigo Portela. A hermenêutica quilombola de clóvis moura: teoria crítica do direito, raça e descolonização. **Culturas Jurídicas**, [S.L], v. 8, n. 20, p. 737, ago. 2021. p. 736.

Quando os ideais liberais da Modernidade ganharam espaço em relação à organização social do período Pré-Moderno, houve, também, a preocupação em manter as estruturas que sustentavam o modelo colonial. Isso quer dizer que, enquanto o Direito Constitucional estava sendo criado, ao mesmo tempo os escravizados eram “submetidos a relações de servidão, expropriados de sua memória, forma de vida e dignidade”<sup>119</sup>. Por conseguinte, a lógica de neutralidade e de igualdade no Direito foi desenvolvida a partir da visão política do grupo dominante da época, qual seja, da branquitude.

Para compreender este desdobramento, é crucial fazer menção ao contexto de expansão do domínio europeu e invasão da América Latina, onde os nativos eram vistos como selvagens, “bestiais”, não atribuídos de gênero, promíscuos, sexuais e pecadores, logo, considerados não humanos<sup>120</sup>. Já os homens e mulheres europeus eram civilizados e humanos<sup>121</sup>. Desse modo, o Direito no Brasil foi construído a partir de uma visão colonial, que impôs hierarquias capazes de privilegiar aqueles considerados humanos, e subalternizar aqueles vistos como não humanos. Nesse sentido:

Os cursos jurídicos no Brasil surgiram no contexto da independência nacional. Embora com o fim do colonialismo como regime concreto em 1822, as estruturas coloniais e as hierarquias raciais, de gênero, sexuais, culturais e econômicas foram mantidas, revestidas com a roupagem do capitalismo liberal.

A criação de cursos jurídicos foi discutida na Assembleia Constituinte de 1823 e procurou atender à demanda do Estado Nacional que se formava na lógica de um liberalismo conservador de base escravista e na conformação de uma elite própria para compor seu estamento burocrático e reproduzir a disciplina europeia (COSTA, 1992, p. 52). Os cursos que se formaram em 1827, inicialmente em São Paulo e Olinda, reproduziram a tradição acadêmica portuguesa.

O Direito brasileiro se constituiu ao longo do século XIX, de um lado, tomando como modelos constitucionais a serem perseguidos os da independência estadunidense e da revolução francesa, além de manter muitos dos institutos coloniais portugueses. De outro lado, resultou da negação da única experiência constitucional radicalmente antirracista, que foi a decorrente da revolução escrava haitiana, e que já apontava os limites das experiências e compromissos constitucionais estadunidenses e franceses do

---

<sup>119</sup> PIRES, Thula. Direitos Humanos e América Latina: por uma crítica americana ao colonialismo jurídico. *Lasa Forum*, [S.L.], v. 3, n. 50, p. 72, jul. 2019.

<sup>120</sup> LUGONES, María. Rumo a um feminismo descolonial. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 25, n. 4, p. 936-937, 28 nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/QtNBjL64Xvssn9F6FHJqzb/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jul. 2021.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 937.

século XVIII.

A história dos institutos jurídicos que afirmavam as liberdades públicas se desenvolveu, portanto, simultaneamente ao regime de escravidão, genocídio e exploração dos povos colonizados.<sup>122</sup>

Ainda que o período colonial tenha acabado, tais visões hierárquicas estruturam as relações e ainda permanecem no imaginário brasileiro. No âmbito jurídico, direitos emancipatórios, como o da igualdade, formaram-se a partir de uma “lógica de um liberalismo conservador de base escravista e na conformação de uma elite própria para compor seu estamento burocrático e reproduzir a disciplina europeia”. Apesar da noção de todas as pessoas são igualmente sujeitas de direito, intelectuais negros demonstram que na prática isso não é verdade porque este princípio era inaplicável às pessoas negras e assim permanece no sistema jurídico.

Quanto a este aspecto, a partir dos conceitos de “zona do ser” e “zona do não-ser”, Thula Pires discute a noção de direitos humanos “ para explicitar o modo através do qual o projeto moderno colonial europeu organizou as relações intersubjetivas e institucionais que marcam a colonialidade do poder”<sup>123</sup>. A zona do ser corresponde aos indivíduos considerados humanos pelo sistema, que, em última análise é o homem branco. Em contrapartida, aqueles vistos como não-humanos pertencem à zona do não ser.

Nesse sentido, para a autora, a noção de direitos humanos deve ser vista a partir da ótica da amefricanidade. Esta perspectiva coloca em destaque as formas criativas de resistências desenvolvidas na amefrica sob um sistema de escravidão, de genocídio e de exploração. Trata-se de uma categoria político-cultural desenvolvida por Lélia Gonzalez que permite repensar toda a organização política, bem como contribui para redefinir direitos como os de “liberdade, propriedade e dignidade”, de “acesso à educação, saúde, trabalho, lazer; direitos sexuais e reprodutivos; direitos econômicos; meio ambiente e direito à cidade; presunção de inocência, devido processo legal e ampla defesa [...]”<sup>124</sup>.

Assim, considerando que a interpretação jurídica historicamente se baseia nas

---

<sup>122</sup> FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 1211-1237, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50270>. p. 1216-1217.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>124</sup> FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie. **Revista Direito e Práxis**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 1211-1237, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50270>. p. 73.

experiências dos indivíduos da zona do ser, excluindo a humanidade do não-ser, Thula argumenta que não é possível adotar ações estratégicas para superar desigualdades dando continuidade a um discurso que reproduz um modelo colonial hierarquizado racialmente. Dessa forma, a correta hermenêutica constitucional pressupõe a reinterpretação dos direitos humanos com o claro fim de romper com a lógica colonial que, sob o discurso universalista, acaba por não enfrentar de forma efetiva o problema da desigualdade.

Para Thula, “essas reorientações têm por objetivo responder ao mundo herdado, e não ao mundo idealizado pelas declarações de direitos humanos”<sup>125</sup>. Isso quer dizer que, ao enfatizar a necessidade de revisão na interpretação dos direitos humanos, a autora propõe que a prática interpretativa deve ser focada em transformar as condições vividas pelos indivíduos da zona do não-ser, e não continuar apenas como teórica ou declarativa. A interpretação dos direitos humanos deve ser um instrumento de mudança social, capaz de romper com as estruturas de opressão.

Em suma, Thula argumenta que acessar outros referenciais a partir da amefricanidade permite a emancipação daqueles que estão na zona do não ser, uma vez que possibilita a participação na criação do Direito, do Estado e da política<sup>126</sup>. Para alcançar esse objetivo, o ideal abstrato e universalista de direitos humanos deve dar lugar a uma análise interseccional com vistas a identificar e corrigir violências concretas que afetam a população marginalizada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa é fruto da inquietação quanto à ausência de autores negros nos debates jurídicos. No ambiente acadêmico, os pensamentos predominantes que embasam a atuação jurídica têm como justificativa de validação o distanciamento do todo para fazer uma análise e, ao final, servir como um parâmetro neutro a ser aplicado de forma geral a todos os indivíduos, quando na verdade trata-se de uma visão parcial. Há tempos pensadores negros criticam a

---

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>126</sup> PIRES, Thula. Racializando o debate sobre Direitos Humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, dez. 2018. p. 73.

tentativa de construir teorias universais, que para fins metodológicos e práticos, não se apresentam como uma boa opção por excluir a pluralidades de vivências.

O fato é que há um padrão de discriminação e marginalização que afetam a comunidade negra, e isso inclui a desqualificação das contribuições de pensadores negros até a implementação de políticas que perpetuam a exclusão social. O racismo é um fator estruturante da sociedade e por se manifestar em todos os seus âmbitos, é normalizado. Historicamente, construiu-se um lugar racial onde aqueles pertencentes a um determinado fenótipo, que em questão é a raça negra, são vistos aos olhos da coletividade em uma posição subalterna.

Em uma sociedade desigual, as relações são pautadas pela hierarquia e a cor é um fator importante para se determinar em qual lugar se está. Assim, a branquitude é a categoria privilegiada, enquanto as pessoas negras sempre são vistas, mesmo que involuntariamente, como agentes incapazes, propensas a cometer ilícitos e não dignas de direitos. Utiliza-se aqui “involuntariamente” para dizer que o racismo é tão natural que há comportamentos que são tidos como normais e inofensivos, quando na realidade são tão hostis quanto aqueles mais evidentes.

Sabendo deste problema, que tem como resultado a restrição do conhecimento e a permanência de problemas sociais, os intelectuais negros estudados continuam propondo diferentes concepções de análise com o objetivo de suprir essa falha. Nesse sentido, a presente pesquisa buscou pensar o Direito Constitucional com uma perspectiva racial, a fim de demonstrar que é uma possibilidade de hermenêutica que deve ser aplicada. Em que pese ser evidente para intelectuais negros que a raça tem relevância na hermenêutica, autores brancos que são consagrados no Direito permanecem em defesa de uma interpretação procedimentalista.

Conforme discutido, esta prática é responsável por perpetuar a condição de subordinação da população negra e adia a resolução de um problema sistêmico. Como foi mencionado nos tópicos anteriores, a participação na construção do Direito e a sua devida aplicação era uma prerrogativa exclusiva daqueles considerados sujeitos de direito, que podiam exercer plenamente suas vontades políticas e liberdades simplesmente por serem considerados humanos. Esta prática ainda permanece no contexto atual.

Nesse sentido, a partir do entendimento de que a Jurisdição Constitucional é dotada de sentidos políticos, é possível conceber a hermenêutica jurídica por um viés procedimentalista, ou por um viés racial. Essa dualidade gera uma tensão entre os dois campos, onde claramente

o viés procedimentalista tem predominado historicamente. Todavia, de diversas formas a experiência com este modelo demonstra que os resultados obtidos são a invisibilização de problemas estruturais e a desproteção jurídica da população negra.

Desse modo, a hermenêutica jurídica, enquanto forma de compreender e aplicar as normas constitucionais, desempenha um relevante instrumento político. Assim, é fundamental buscar uma interpretação que tenha o compromisso de incluir grupos historicamente marginalizados porque somente assim se terá a efetivação dos valores democráticos e a realização plena dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico.

Partindo desse ponto, cabe indagar se o ativismo do Tribunal Constitucional deve ser visto com um olhar negativo. Pelos estudos realizados, acredita-se que não, mas é importante mencionar que este debate deve ser conduzido com cautela para que não surjam discursos distorcidos que legitimem a criação de um superpoder. A partir das ideias trazidas pelos autores que pensam sob a perspectiva da TCR, pode-se concluir que a hermenêutica adotada não deve assumir uma postura “isenta” sob pena de continuar reproduzindo discursos hegemônicos.

A prática de interpretação jurídica deve considerar as diversas formas de opressão para somente assim promover uma justiça equitativa e inclusiva. Se a perspectiva de ativismo for essa, no sentido de o Judiciário atuar na promoção de direitos de minorias, então não há que se falar em problema, uma vez que, como mencionado, trata-se de um mandamento advindo da própria Constituição. Isso quer dizer que, ao contrário da percepção negativa que se tem sobre o ativismo, não se trata de um comportamento atípico do Tribunal, mas sim de uma verdadeira atribuição constitucional.

O ativismo, nesse contexto, não é uma usurpação de poder, mas pode ser concebido a partir de uma concepção contra-hegemônica, ou seja, sendo uma resposta necessária para garantir a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, especialmente daqueles grupos que têm sido historicamente marginalizados. Para tanto, ainda faz-se necessário questionar se o Texto Constitucional, ao buscar certa “blindagem” contra influências políticas externas e em prol da autonomia, tornou a Corte Constitucional um ator fundamental no cenário político, ou se isso é uma mera consequência das disposições da Constituição Federal de 1988 como parte de um projeto concebido desde o início. Pode ser que ambas as situações tenham ocorrido e por isso, tal reflexão é importante para futura pesquisa com o objetivo de aprofundar este ponto.

## **6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

COLLINS, Patricia Hill. **Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro**. Sociedade e Estado, [S.L.], v. 31, n. 1, p. 99, 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922016000100006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/MZ8tzzsGrvmFTKFqr6GLVMn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

ESPÍNDOLA, Matheus. **‘A Constituição é uma comunidade de Princípios’, afirma Menelick De Carvalho**. 5 out. 2018. Disponível em: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/constituicao-e-comunidade-de-principios-afirma-menelick-de-carvalho>. Acesso em: 29 abr. 2024.

FERREIRA, Gianmarco Loures; QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. **A Trajetória da Teoria Crítica da Raça: história, conceitos e reflexões para pensar o Brasil**. Teoria Jurídica Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 203, jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rjur/article/view/18291>. Acesso em: 18 maio 2024.

FGV DIREITO. **Adilson José Moreira**. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/pessoas/adilson-jose-moreira>. Acesso em: 02 abr. 2024.

FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. **Supremo Tribunal Federal e a naturalização da barbárie**. Revista Direito e Práxis, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 1211-1237, abr. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50270>. p. 1216-1217.

GRIMM, Dieter. **Jurisdição Constitucional e Democracia**. São Paulo: Contracorrente, 2023.

GROSTEIN, Julio. **Ativismo, judicialização e politização: uma distinção conceitual necessária**. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 5, n. 27, p. 61, dez. 2020.

KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional brasileira: entre Constitucionalismo e Democracia**. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 29, n. 56, p.152, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2008v29n56p151>. Acesso em: 17 abr. 2024.

LUGONES, María. **Rumo a um feminismo descolonial**. Estudos Feministas, Florianópolis, v. 25, n. 4, p. 936-937, 28 nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/QtnBjL64Xvssn9F6FHJqznb/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019.

MOREIRA, Adilson José. **Pensando como um negro: ensaio de hermenêutica jurídica**. Revista de Direito Brasileira, São Paulo, v. 18, p. 397-421, 3 maio 2017. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3182/2837>. Acesso em: 11 jan.

2023.

NETTO CARVALHO, Menelick de Carvalho. **Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito: a hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: [https://www.academia.edu/14497539/A\\_Hermen%C3%AAutica\\_Constitucional\\_sob\\_o\\_paradigma\\_do\\_Estado\\_Democr%C3%A1tico\\_de\\_Direito](https://www.academia.edu/14497539/A_Hermen%C3%AAutica_Constitucional_sob_o_paradigma_do_Estado_Democr%C3%A1tico_de_Direito). Acesso em: 18 mar. 2024.

OS ONZE SUPREMOS: #165 **Teoria Crítica da Raça.** Entrevistado: Philippe Almeida. Entrevistador: David Sobreira. [S.I]: 10 nov. 2023. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/256xtYfjckP6cd4IxxkdcyJ?si=QUJVD040RMuj2euBJflsFg>. Acesso em: 8 mai. 2024.

PEREIRA, Bruna Cristina Jaquetto; BERNARDINO-COSTA, Joaze. **O feminismo negro de Patrícia Hill Collins: uma conversa sobre conhecimento, poder e resistência.** Sociedade e Estado, vol. 36, nº 3, dezembro de 2021, p. 1090. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/7Nm7KmJy6Vc54JmRMSMd7qD/>. Acesso em: 10 maio 2023.

PIRES, Thula. **Racializando o debate sobre Direitos Humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil.** Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, dez. 2018.

PIRES, Thula. **Direitos Humanos e América Latina: por uma crítica amefricana ao colonialismo jurídico.** Lasa Forum, [S.L], v. 3, n. 50, p. 69-74, jul. 2019.

QUEIROZ, Marcos. **Hermenêutica Senhorial.** InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 10, n. 1, p. 721-735, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v10i1.52078. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/52078>. Acesso em: 3 abr. 2024.

QUEIROZ, Marcos; GOMES, Rodrigo Portela. **A hermenêutica quilombola de clóvis moura: teoria crítica do direito, raça e descolonização.** Culturas Jurídicas, [S.L], v. 8, n. 20, p. 737, ago. 2021.

SILVA, Caroline Lyrio; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. **Teoria Crítica da Raça como referencial teórico necessário para pensar a relação entre Direito e Racismo no Brasil.** In: XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS, 2015, Florianópolis. Direito, Constituição e Cidadania. [S.L.]: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2015.

STRECK, L. L. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais- sociais no Brasil.** Novos Estudos Jurídicos, Itajaí- (SC), v. 8, n. 2, p. 250-302, 2008. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/336>. Acesso em: 25 mar. 2024.

STRECK, L. L.; MORBACH JÚNIOR, G. **Interpretação, integridade, império da lei: o direito como romance em cadeia.** Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.], v. 20,

n. 3, p. 52, 2019. Disponível em:  
<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1795>. Acesso em: 30 abr. 2024.

UGARTE, Pedro Salazar. **La democracia Constitucional: una radiografía teórica**. México: Fondo de Cultura Económica, 2017.

**A INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 1.029, § 3º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL  
À LUZ DO ENTENDIMENTO DAS CORTES SUPERIORES  
THE INTERPRETATION OF THE ARTICLE 1.029, 3º §, OF THE CIVIL PROCESS  
CODE AT LIGHT OF THE UNDERSTANDING OF THE SUPREME COURTS**

*Gabriel Ricardo da Costa Alves\**

**RESUMO**

O trabalho em tela visa analisar a interpretação dada, pelos Tribunais Superiores, ao artigo 1.029, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015. Assim, o objetivo principal do trabalho é compreender qual a extensão interpretativa- jurisprudencial dos Tribunais Superiores sobre a aplicação do mencionado dispositivo do *codex* processual. Para tanto, foi utilizado como método de pesquisa a análise jurisprudencial e doutrinária.

**Palavras-chave:** Cortes Superiores. Recursos. Admissibilidade. Vícios. Saneamento.

**ABSTRACT**

The present work seeks to analyse the given interpretation by the Supreme Courts to the article 1.029, 3º §, from the Civil Process Code from 2015. Therefore, the objective of this work is to comprehend at which interpretative extant – jurisprudence of the Supreme Courts regarding the implementation of the mentioned dispositive of the procedural codex. For that, the method used was a case-law and doctrinaire analyses.

**Key-words:** Supreme Courts, Appeals, Admissibility. Defects, Procedures Rectifying.

---

\* Advogado, especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), 13gabriel.alves@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

A interposição do recurso especial e extraordinário perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, respectivamente, depende de uma série de requisitos prévios. Ou seja, a admissão desses recursos, que, em razão do juízo de admissibilidade ser bifásico, ocorre tanto no Tribunal *a quo*, quanto no Tribunal *ad quem*, necessita do cumprimento de alguns pressupostos de admissibilidade recursal.

Tais pressupostos podem ser divididos em dois grupos, quais sejam, pressupostos intrínsecos e extrínsecos. No primeiro cerco destacado, analisar-se-á se os recursos cumpriram os seguintes requisitos: cabimento do recurso, legitimidade e interesse da parte em recorrer e inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer. Por outro lado, os requisitos extrínsecos são: tempestividade, preparo e regularidade formal (NEVES, 2017).

Desse modo, caso os recursos excepcionais tenham cumprido todos esses requisitos, serão admitidos e poderão, em tese, ter seu mérito julgado. Todavia, caso algum desses pressupostos não tenham sido cumpridos, restará configurada a existência de vício no recurso.

Assim, importa salientar que esses vícios que maculam os recursos também podem ser divididos em dois grupos: vícios sanáveis e vícios insanáveis/graves. Por óbvio, os vícios sanáveis são aqueles passíveis de correção e que possibilitam, assim, o prosseguimento do recurso.

Em que pese a palavra “vício” seja utilizada, em geral, quando há algum tipo de nulidade, importante esclarecer que o termo pode ser interpretado de duas formas distintas, sendo que o significado a ser empregado depende do contexto em que é utilizado.

Nesse sentido, em consulta ao vocabulário jurídico do site do STJ<sup>2</sup>, denota-se que o vício capaz de gerar nulidade é aquele insanável, devido sua gravidade e impossibilidade de correção. Por outro lado, quando se trata de vício sanável (formal), não há que se falar em nulidade.

---

<sup>2</sup> <https://scon.stj.jus.br/SCON/servlet/ThesMain>

Portanto, o Código de Processo Civil possibilitou, em seu artigo 1.029, § 3º, que as Cortes Superiores desconsiderem, quando o recurso for tempestivo, a existência de vício formal ou determinem sua correção, desde que o vício existente não seja grave de modo a gerar uma nulidade.

Acontece que, o Código de Processo Civil de 2015 não especificou o que são vícios formais e nem delimitou quais são os vícios que não se configuram como graves, situação que, conforme de demonstrará, deixa a cargo dos magistrados a possibilidade ou não de superação dos vícios.

Assim, o presente trabalho visa dissertar sobre a extensão interpretativa-jurisprudencial do STJ e STF sobre a aplicação do mencionado dispositivo infraconstitucional, a fim de expor uma análise crítica sobre o entendimento majoritário adotado, principalmente, pelo STJ – Corte guardiã das normas infraconstitucionais.

Como já mencionado, o presente trabalho de conclusão de curso visa responder a seguinte pergunta: qual a extensão interpretativa-jurisprudencial dos Tribunais Superiores sobre a aplicação do artigo 1.029, § 3º, do CPC? Para tanto, a metodologia utilizada foi a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, além de expor, também, o entendimento doutrinário sobre o tema.

## **1 REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS ESPECIAL E EXTRAORDINÁRIO**

Como se sabe, tanto o recurso especial, quanto o recurso extraordinário, são conhecidos como recursos de fundamentação vinculada, ou seja, para que possam ser admitidos em sede de juízo de admissibilidade, dependem da existência de requisitos especificamente descritos em lei.

Desse modo, válido registrar que o recurso extraordinário poderá ser interposto quando restar configurada alguma das hipóteses previstas no artigo 102, inciso III, alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, da Constituição Federal. Por outro lado, será possível a interposição do recurso especial nas situações descritas no artigo 105, inciso III, alíneas *a*, *b* e *c*, também da Carta Magna.

Não obstante, como já brevemente exposto, a admissão de tais recursos não depende unicamente da existência das situações previstas nos dispositivos constitucionais

supramencionados, sendo que ainda existem determinados requisitos obrigatórios que devem ser cumpridos ao se interpor esses recursos excepcionais.

Note-se, assim, que “o filtro para a admissibilidade dos recursos excepcionais, se comparado com os demais, é muito mais rigoroso e com nuances que os particularizam” (BUIKA, 2017, p. 73).

Isso acontece porque, além de buscar evitar que os jurisdicionados utilizem as Cortes Superiores como se fossem uma terceira instância, tais recursos também servem para uniformizar a jurisprudência a ser aplicada em toda a jurisdição brasileira, o que explica a série de requisitos que os recursos em questão precisam cumprir para serem admitidos.

Assim, pertinente registrar, como já exposto anteriormente, que os requisitos de admissibilidade dos recursos especial e extraordinário são divididos em dois grupos, a saber, requisitos intrínsecos e extrínsecos.

Detalhando mais sobre o tema, Artur César de Souza (2017, p.125) leciona que:

São requisitos intrínsecos, além do que for estabelecido por nome no que se refere à hipótese especial: a) *cabimento do recurso* – para que o recurso seja cabível é necessário que o ato recorrido seja, em tese, suscetível de recurso; b) *legitimidade para recorrer*, o recurso deve ser interposto por aquele a quem a norma confere legitimidade recursal; c) *interesse em recorrer*, que se verifica quando o recorrente possa esperar do julgamento do recurso, em tese, situação mais vantajosa do que aquela recorrida; d) *inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer*, como, por exemplo, a existência de preclusão lógica. São requisitos *extrínsecos*: a) *tempestividade*, todo recurso deve ser interposto no prazo legal; b) *regularidade formal*, a interposição do recurso deve observar determinados preceitos de forma; c) *preparo*, que consiste no pagamento prévio das despesas relativas ao processamento do recurso.

Não obstante, a interposição desses recursos ainda depende do esgotamento das instâncias ordinárias e de que todos os artigos apontados como violados nas razões recursais tenham sido devidamente prequestionados pelas instâncias inferiores.

Contudo, caso o recurso excepcional seja interposto com a carência de algum dos requisitos mencionados, restará caracterizada a existência de vício, que pode ou não ser passível de correção.

É justamente em face desses vícios que há a discussão sobre a aplicabilidade do artigo 1.029, § 3º, do CPC, senão, vejamos.

Conforme leciona o doutrinador Fredie Didier Jr. (2020, p. 403), “nem todo defeito de um recurso pode ser corrigido; o que puder sê-lo autoriza o STF ou STJ a, antes de inadmitir o recurso, determinar a correção do defeito”.

Válido registrar que, de forma geral, os vícios que são passíveis de correção são aqueles relacionados a representação das partes, a regularização de procuração, comprovação do preparo, assinatura do advogado, etc.

Nesses casos, nos termos do artigo 932, parágrafo único, do CPC, “antes de considerar inadmissível o recurso, o relator concederá o prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível” (BRASIL, 2015).

Por outro lado, compreende-se que, caso haja alguma irregularidade em relação aos requisitos intrínsecos (cabimento do recurso, legitimidade e interesse da parte em recorrer e inexistência de fato impeditivo ou extintivo do poder de recorrer) ou em relação a comprovação da tempestividade, não há, em regra, espaço para que a parte seja intimada para regularizar o feito, por se caracterizarem como vícios graves.

Conforme leciona Leonardo Greco (2021, p. 256), “a desconsideração de vícios formais, facultada no referido § 3º, abrange apenas as meras irregularidades, ou seja, defeitos não essenciais à validade do processo”.

Logo, como não poderia deixar de ser, o artigo 1.029, § 3º, do *Codex Processual*, é aplicável nas situações em que o recurso foi interposto e se detectou a existência de algum vício formal e não caracterizado como grave – conforme expõe a própria redação do dispositivo.

Importa ressaltar, oportunamente, que a questão relativa a possibilidade de intimação para comprovar a tempestividade do recurso é questão polêmica e que ainda se encontra em debate nas Cortes Superiores, conforme será detalhado no tópico seguinte.

De todo modo, em que pese os esclarecimentos acima, válido salientar a dificuldade em se estabelecer o que são vícios formais e não graves, posto que o legislador não foi expresso em detalhar quais seriam esses vícios, dando grande liberdade para que os magistrados pacificassem tal questão.

Portanto, necessário que se esclareça qual a interpretação que as Corte Superiores conferem ao mencionado dispositivo infraconstitucional, aclarando, com base na jurisprudência, quais são as hipóteses em que as partes são intimadas para regularizar o feito e se há, conforme o comando do artigo, a desconsideração de vício formal.

## **2 ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, § 3º, DO CPC**

Pertinente colacionar, inicialmente, o que determina o dispositivo infraconstitucional alvo do presente trabalho, *in verbis* (BRASIL, 2015):

Art. 1.029. O recurso extraordinário e o recurso especial, nos casos previstos na Constituição Federal, serão interpostos perante o presidente ou vice-presidente do tribunal recorrido, em petições distintas que conterão:

(...)

§ 3º O Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça poderá desconsiderar vício formal de recurso tempestivo ou determinar sua correção, desde que não o repute grave.

O Código de Processo Civil de 2015 inovou com este dispositivo, visto que não havia, no CPC/1973, artigo com a mesma determinação da constante no colacionado § 3º. Buscou o legislador, ao editar a referida norma, fazer importante e necessário combate à jurisprudência defensiva, criada pelos Tribunais Superiores em razão do grande número de processos que chegam até essas Cortes.

Não se nega que o STJ e o STF recebem uma enorme quantidade de processos, o que fica ainda mais espantoso ao se comparar o número de processos em relação ao número de ministros que compõem as Cortes - o STJ possui 33 ministros e o STF somente 11.

Apenas para exemplificar, o STJ, segundo o relatório estatístico disponibilizado no site do Tribunal<sup>3</sup>, recebeu, em 2020, 344.034 processos, o que dá uma média de mais de 10 mil processos para cada ministro.

Contudo, a solução para esse problema não é a criação de mecanismos que impedem o julgamento meritório dos recursos especial e extraordinário, haja vista que esses recursos visam assegurar direito supostamente violado.

Analisando essa sobrecarga das Cortes Superiores, bem como a mencionada jurisprudência defensiva, a autora Heloisa Leonor faz a seguinte ponderação (2017, p. 102):

Os tribunais superiores estão abarrotados de processos e por essa razão se cercam de entraves e exigências processuais alheias à própria lei, com o intuito precípuo de barrar o excesso de recursos, a fim de evitar a transformação das

---

<sup>3</sup> <https://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/verpagina.asp?vPag=0&vSeq=357>.

cortes de cúpula em mais uma instância recursal. Essa atitude não é bem vista pelos jurisdicionados e é combatida pela doutrina, visto que, de um lado, esses entraves eram justificados pela quantidade absurda de processos, e, de outro, são medidas alheias ao regime democrático e empecilho ao amplo acesso à justiça. Convencionou-se nominar “jurisprudência defensiva” a prática da aplicação do descabido formalismo para impedir a continuidade da prestação jurisdicional, por parte do órgão judiciário. Essa jurisprudência afronta outros princípios que norteiam o sistema recursal como: princípio do devido processo legal, da celeridade processual e do acesso à justiça.

Tais “entraves e exigências processuais” fazem com que, não raras as vezes, as discussões que chegam até as Corte Superiores não se relacionem mais com o mérito da demanda, mas passem a tratar sobre os óbices aplicados nos recursos.

Desse modo, foi justamente visando combater essa prática defensiva que se editou o colacionado dispositivo infraconstitucional, a fim de impedir que vários dos recursos que estariam aptos a serem julgados fossem inadmitidos em razão de algum vício facilmente sanável.

Assim, o § 3º do artigo 1.029 do CPC/2015, ao permitir a correção do feito, visa assegurar a economia e celeridade processual, garantindo que as partes possam efetivar o saneamento de eventuais vícios processuais que maculam o recurso. Ao assim proceder, evita-se, ainda, a interposição de recursos internos com o único fim de debater sobre tais vícios.

Dissertando sobre a importância do mencionado artigo, Heloisa Leonor leciona que (2017, p. 135):

Os vícios formais passíveis de serem corrigidos não podem prevalecer em relação ao direito invocado por quem espera por justiça e a requer na fase recursal, visto que as exigências de preenchimento dos requisitos formais dos recursos pertencem ao direito processual que é instrumento do direito material.

O direito material, ou seja, o bem da vida levado à discussão no Judiciário por meio da propositura da ação, deve sempre prevalecer, em relação ao direito processual, que é a atividade pela qual se exerce a função jurisdicional e que é simplesmente um meio de alcançar o escopo final de toda a controvérsia levada a juízo, ou seja, o direito processual é o instrumento de composição das lides.

Compreende-se, assim, como o dispositivo em questão é necessário para buscar garantir o direito constitucional do acesso à justiça, impedindo que, por diversas vezes, a parte recorrente tenha seu recurso obstado em razão de vícios formais, tornando-se apenas mais um número de processos inadmitidos/não conhecidos.

Ademais, já analisando o artigo sob a ótica do STJ, válido registrar que a Corte entende que o artigo 1.029, § 3º, do CPC, só é aplicável aos recursos interpostos após o início da vigência do NCPC<sup>4</sup>, não sendo possível, portanto, que se faça uma interpretação retroativa do dispositivo, a fim de aplicá-lo nos recursos interpostos quando ainda vigorava o CPC de 1973.

Outrossim, complementando a norma em questão, STJ publicou, em março de 2016, o Enunciado administrativo n.º 6<sup>5</sup>, que possibilita a aplicação do art. 932, parágrafo único, c/c o art. 1.029, § 3º, ambos do CPC, em casos de vício formal.

Sobre o tema, a Corte Especial do STJ assim se manifestou:

AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DISSÍDIO ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS NOS MOLDES DOS ARTIGOS 266, § 4º, DO RI/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE CONFRONTO ENTRE ARESTOS COM DIFERENTES GRAUS DE COGNIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO DA REGRA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 932 DO CPC/2015 QUANTO A VÍCIO SUBSTANCIAL. VEDAÇÃO À COMPLEMENTAÇÃO DE FUNDAMENTOS. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 6/STJ. AGRAVO IMPROVIDO. (...) 6. **Quanto à alegação da parte acerca da necessidade de ser conferido prazo para sanear os possíveis vícios processuais existentes, nos termos do artigo 932, parágrafo único, do CPC/2015, é necessário enfatizar que, embora o novo Diploma Processual Civil tenha conferido ao julgador o dever de oportunizar às partes a correção de certas irregularidades processuais, este Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de aplicar-se a referida regra somente aos vícios meramente formais, conforme se pode verificar no Enunciado Administrativo n. 6: Nos recursos tempestivos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), somente será concedido o prazo previsto no art. 932, parágrafo único, c/c o art. 1.029, § 3º, do novo CPC para que a parte sane vício estritamente formal.** (...) 8. Agravo improvido. (AgInt nos EAREsp 647.089/PE, Rel. Ministro JORGE MUSSI, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/09/2017, DJe 03/10/2017) [grifei]

---

<sup>4</sup> A previsão expressa de regularização de vícios processuais de menor gravidade, disposta no art. 1.029, § 3º, do CPC, não se aplica aos recursos interpostos antes do início da vigência do NCPC, em observância ao princípio do tempus regit actum consagrado pelos Enunciados Administrativos n.º 2/STJ e 5/STJ. (AgInt no AREsp 983.380/SP, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 16/05/2017, DJe 22/05/2017). Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201602430207&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

<sup>5</sup> Enunciado administrativo n. 6. Nos recursos tempestivos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), somente será concedido o prazo previsto no art. 932, parágrafo único, c/c o art. 1.029, § 3º, do novo CPC para que a parte sane vício estritamente formal.

Pertinente esclarecer, oportunamente, que eventual argumento sobre a aplicação do princípio da primazia da decisão de mérito não subsiste face a existência de vício não formal, entendimento que se baseia justamente no Enunciado n. 6.

Embora o CPC/2015 tenha se prestado a deixar claro a importância de que sempre haja julgamento do mérito nas demandas, o STJ entende que o mencionado princípio não se aplica em situações em que o vício existente não é formal, visto que essa eventual correção ofenderia o próprio *Codex Processual*.

Nesse sentido, é o julgado que segue:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ACÓRDÃO EMBARGADO PUBLICADO NA VIGÊNCIA DO CPC/2015. EXIGÊNCIA DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE NA FORMA PREVISTA NO CPC/2015. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL, NOS MOLDES LEGAIS E REGIMENTAIS. ABERTURA DE PRAZO PARA SANAR O VÍCIO. IMPOSSIBILIDADE.PRECEDENTES DO STJ. JUNTADA POSTERIOR DO ACÓRDÃO PARADIGMA. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. (...) IV. **Não há que se falar em aplicação do princípio da primazia da decisão de mérito, consagrado no CPC/2015, notadamente em seus arts. 4º, 6º, 139, IX, 932, parágrafo único, e 1.029, § 3º, uma vez que, nos termos do Enunciado Normativo 6 do STJ ("nos recursos tempestivos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), somente será concedido o prazo previsto no art. 932, parágrafo único c/c o art. 1.029, § 3º, do novo CPC para que a parte sane vício estritamente formal"), o que não é o caso dos autos.** (...) VII. Agravo interno improvido. (AgInt nos EREsp 1810830/PA, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 31/08/2021, DJe 08/09/2021) (grifei)

Ato contínuo, cabe destacar que “o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça inadmitirá o recurso extraordinário ou o recurso especial quando o recorrente não sanar o vício formal de cuja falta foi intimado para corrigir” (Enunciado n. 220 do Fórum Permanente de Processualistas Civis).

Ou seja, se mesmo após ser intimada para sanar o vício detectado, a parte se mantiver inerte ou, ao tentar regularizar o feito, o fizer de forma equivocada, não haverá nova intimação para a correção, independentemente da simplicidade do vício.

É o que demonstra a ementa ora colacionada, senão, vejamos:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONTRA DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. PREPARO RECURSAL. PREENCHIMENTO EQUIVOCADO DA GUIA. INTIMAÇÃO PARA NOVO RECOLHIMENTO DO PREPARO. NÃO OBSERVÂNCIA DA COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO. DESERÇÃO CONFIGURADA. AGRAVO INTERNO DA SOCIEDADE EMPRESÁRIA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) 2. **A Presidência desta Corte Superior constatou o preenchimento equivocado da GRU na origem, razão pela qual concedeu prazo à parte agravante para sanar o vício apontado, efetuando, caso seja necessário, novo recolhimento no prazo de cinco dias (fls. 552).** 3. **Entretanto, a parte agravante apenas apresentou nova guia, sem comprovar o recolhimento do preparo, circunstância que ensejou a declaração da deserção do Recurso Especial, nos termos da Súmula 187/STJ. Inviável, portanto, aplicar o art. 1.029, § 3o. do Código Fux, conforme postulado, para desconsiderar o vício na comprovação do preparo.** 4. Agravo Interno da Sociedade Empresária a que se nega provimento. (AgInt no AREsp 1408362/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/06/2020, DJe 17/06/2020) [grifei]

Veja que, no caso, em que pese a parte tenha sido devidamente intimada para regularizar o preparo, vício perfeitamente sanável por não se configurar grave, não fez a correta comprovação do recolhimento do preparo, o que impede o prosseguimento do feito.

Tal entendimento, no sentido da impossibilidade de se abrir sucessivos prazos para a regularização do feito, demonstra-se correto, posto que, se assim não fosse, os processos estariam sujeitos a se prologarem de forma demasiada e desnecessária, haja vista a possibilidade de que o vício não fosse regularizado justamente para postergar o fim do litígio – mecanismo a ser usado pela parte sucumbente.

Ademais, conforme já brevemente exposto no tópico anterior, a questão acerca da possibilidade de comprovação da tempestividade do recurso ainda é alvo de polêmica e debate, sendo o ponto de maior controvérsia acerca da possibilidade ou não de se abrir prazo para regularização de tal vício. Isso porque, as Cortes Superiores entendem que a comprovação do feriado local deve acontecer somente no momento da interposição do recurso.

Ou seja, caso a parte não comprove, no ato da interposição do recurso, que houve um feriado local, ou o faça com documento que os Tribunais Superiores entendam que não é idôneo, não poderá, posteriormente, juntar aos autos documento que demonstre a existência do feriado.

Veja que não se trata de recurso intempestivo, mas tão somente de comprovar a tempestividade em momento posterior. Note-se que, tal vício demonstra-se perfeitamente sanável, já que a tempestividade do recurso poderia ser comprovada com a simples juntada de documento comprobatório.

Glauber William e Sâmia Mônica (2019, p. 93-96), ao tratarem sobre o assunto, explicam que grande parte da doutrina entende que a tempestividade é vício sanável, posto que, como acima colocado, a mera juntada de documento idôneo demonstra a tempestividade do recurso.

Não obstante, os mesmos doutrinadores fazem necessária ressalva, esclarecendo que (2019, p. 95):

Para o Superior Tribunal de Justiça, em posição que, embora na contramão da doutrina estudada, vem ganhando solidez com o passar do tempo, não há que se falar em correção da tempestividade, nem quanto aos casos de ocorrência de feriado local não comprovado no ato da interposição do recurso.

Necessário destacar, contudo, que esse entendimento, em que pese seja alvo de controvérsia, se baseia no próprio Código de Processo Civil, que aduz, no artigo 1.003, § 6º, que “o recorrente comprovará a ocorrência de feriado local no ato de interposição do recuso” (BRASIL, 2015).

Nesse sentido, válido destacar o julgado que ora se destaca:

AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. INTEMPESTIVIDADE. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXPEDIENTE FORENSE. SUSPENSÃO. COMPROVAÇÃO POSTERIOR. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO 1.003, § 6º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. NOVO REGRAMENTO PROCESSUAL EXPRESSO. 1. Recurso especial interposto contra acórdão publicado na vigência do Código de Processo Civil de 2015 (Enunciados Administrativos nºs 2 e 3/STJ). 2. É intempestivo o agravo em recurso especial protocolizado após o prazo de 15 (quinze) dias, de acordo com o artigo 1.003, § 5º, c/c artigo 219, caput, do CPC/2015. 3. **Eventual documento idôneo apto a comprovar a ocorrência de feriado local ou a suspensão do expediente forense deve ser colacionado aos autos no momento de sua interposição, para fins de aferição da tempestividade do recurso, a teor do que dispõe o artigo 1.003, § 6º, do CPC/2015. Precedente da Corte Especial.** 4. **A interpretação literal da norma expressa no § 6º do artigo 1.003 do CPC/2015, de caráter especial, sobrepõe-se a qualquer interpretação mais ampla que se possa conferir às disposições de âmbito geral insertas nos artigos 932, parágrafo único, e 1.029, § 3º, do citado diploma legal.** 5. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp nº

**1.813.684/SP e da Questão de Ordem subsequente, reafirmou o entendimento de que o feriado local deve ser comprovado no ato da interposição do respectivo recurso, devendo ser observada, exclusivamente acerca do feriado da segunda-feira de Carnaval, a modulação dos efeitos dessa decisão, nos termos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, a fim de que a interpretação consolidada quanto ao tema seja aplicada somente após a publicação do acórdão respectivo, ocorrida em 18/11/2019.** 6. Na hipótese, a decisão que inadmitiu o recurso especial é posterior à publicação do acórdão proferido no REsp nº 1.813.684/SP. 7. O Dia do Servidor Público (28 de outubro), a segunda-feira de Carnaval, a quarta-feira de Cinzas, os dias que precedem a sexta-feira da Paixão e o dia de Corpus Christi não são feriados nacionais, sendo imprescindível a comprovação de suspensão do expediente forense na origem. Precedentes. 8. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp 1828216/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 20/09/2021, DJe 24/09/2021) [grifei]

Como detalhado na ementa acima, o artigo 1.003, § 6º, do CPC, por se tratar de norma mais específica, se sobrepõe à determinação dada pelo artigo 1.029, § 3º, também do CPC, fazendo com que seja imprescindível que a comprovação do feriado local, a fim de atestar a tempestividade do recurso especial, ocorra no ato da interposição do recurso.

Todavia, entendo que esse posicionamento demonstra demasiado formalismo por parte do STJ, haja vista que a comprovação da existência de feriado local é vício que seria solucionado com a simples juntada de documento comprobatório, o que possibilitaria o julgamento de vários recursos que não comprovaram sua tempestividade em um primeiro momento.

Portanto, endosso o posicionamento defendido pelos doutrinadores Glauber William e Sâmia Mônica (2019, p. 96), ao concluírem que:

Assim, tem-se que a tempestividade em si, de forma abstrata, é vício insanável. Porém, diante principalmente do que dispõem os princípios da primazia do julgamento do mérito e da cooperação – do qual se extrai o dever de prevenção -, a melhor saída diante de um caso de possível intempestividade é a aplicação do parágrafo único do art. 932, no sentido de conceder à parte o prazo de cinco dias para comprovação da tempestividade de seu recurso.

Ademais, merece especial atenção o item “5” da ementa acima colacionada, que explica que o STJ, ao julgar o Recurso Especial n. 1.813.684/SP, modulou os efeitos do entendimento de que a comprovação do feriado local deve ocorrer no momento da interposição do recurso especial no que diz respeito, exclusivamente, ao feriado da segunda-feira de Carnaval.

Assim, “segundo a modulação de efeitos determinada no referido recurso, admitiu-se a comprovação posterior da tempestividade dos recursos dirigidos ao STJ, protocolados até 18/11/2019, em relação ao feriado da segunda-feira de carnaval”<sup>6</sup>, entendimento que se consolidou em razão de ser fato notório que, em todo o território nacional, não há expediente nesse dia.

Denota-se, desse modo, que tal entendimento pode ser uma primeira demonstração de que, no futuro, haja uma mudança jurisprudencial, a fim de permitir que as partes façam a comprovação da tempestividade do recurso mesmo após o protocolo da peça, o que se demonstra solução razoável para a controvérsia.

Portanto, considerando os pontos acima, compreende-se que o STJ faz uma interpretação literal do artigo 1.029, § 3º, do CPC, sendo que, na prática, a Corte de Vértice sempre realiza a intimação da parte para que faça a correção do vício, sendo raras as situações em que há a desconsideração do mesmo.

Não obstante, pertinente que se demonstre, doravante, qual a interpretação que a Corte Suprema confere ao dispositivo infraconstitucional em questão.

### **3 ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, § 3º, DO CPC**

*A priori*, válido registrar que a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao artigo 1.029, § 3º, do CPC, não difere muito daquela adotada pelo STJ. Contudo, conforme será demonstrado, a Suprema Corte, em determinadas situações, entende ser possível a superação de determinados vícios cujo o STJ afirma não ser admissível o saneamento e/ou a desconsideração.

Assim, a respeito do dispositivo em referência, o Ministro Luiz Fux asseverou, no julgamento do recurso extraordinário n. 710.293/SC, que:

Ao permitir que o Supremo Tribunal Federal, em casos excepcionais, desconsidere a ocorrência de eventuais vícios formais nos processos sob sua análise, ressalvada a intempestividade, o §3º do artigo 1.029 do Código de Processo Civil homenageia o princípio da economia processual. Note-se que o dispositivo em tela atribui margem de discricionariedade ao Tribunal, ao

---

<sup>6</sup> (AgInt no AREsp 1853183/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 30/08/2021, DJe 09/09/2021)

dizer que a desconsideração do vício se dará em casos que a Corte “não o repute grave”.

Ao meu juízo, em havendo situação fática que recomende desde logo o julgamento do feito, pode o Supremo Tribunal Federal desconsiderar eventual vício formal observado, a fim de não deixar de conhecer o recurso por este fundamento e avançar sobre a análise de mérito - que terá o condão de gerar efeitos para outros processos análogos.

Note-se que o Ministro, ao proferir seu voto, destacou a discricionariedade que o artigo em questão conferiu aos Tribunais Superiores, que podem optar (não se tratando de uma obrigatoriedade) por desconsiderar algum vício formal/não grave eventualmente detectado nos recursos.

Tal discricionariedade, conforme já mencionado em capítulo anterior, ocorre justamente pelo fato do legislador não ter especificado quais seriam os vícios formais que podem ser desconsiderados ou os vícios não graves que podem ser corrigidos.

Portanto, cabe às Cortes Superiores fazerem a restrição da extensão do artigo 1.029, § 3º, do CPC, de modo a limitar quais serão os vícios passíveis de saneamento. Admitir-se o contrário, no sentido de possibilitar a correção de todos os vícios, “abriria portas largas a todo tipo de abuso que acabaria por travar a máquina judiciária, colocando por terra todos os esforços deste Código em favor da celeridade processual e da duração razoável do processo” (NERY, 2020, n.p).

Ainda sobre a interpretação que o STF confere ao destacado dispositivo, a Corte entende que “o excesso de formalismo vai contra a ideologia do Código de Processo Civil, que já admite inclusive a superação de vício formal de recurso para privilegiar julgamentos de mérito (art. 1.029, § 3º) – princípio da primazia da decisão de mérito”<sup>7</sup>.

É necessário, considerando o exposto, que os Tribunais Superiores consigam achar um meio termo sobre a aplicação do artigo em questão, de modo a não permitir que haja a correção indiscriminada de todos os vícios detectados e nem que exista um formalismo exacerbado, impedindo o prosseguimento de feitos que teriam aptidão para o julgamento.

Ademais, quanto a efetiva aplicação do § 3º do art. 1.029 do CPC/2015, o STF tende a aplicá-lo de modo a assegurar a celeridade e a economia processual, bem como a duração

---

<sup>7</sup>ARE 848993 ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-229 DIVULG 16-09-2020 PUBLIC 17-09-2020

razoável do processo. Desse modo, a Suprema Corte desconsidera, mesmo que em raras vezes, vícios que o STJ entende como insuperáveis.

Exemplo disso é o julgamento do recurso extraordinário n. 710.293, onde o plenário da Suprema Corte desconsiderou o não esgotamento das vias recursais ordinárias.

O referido julgado restou assim ementado, *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. **O vício formal (in casu, eventual não esgotamento das vias recursais ordinárias) não impede necessariamente o conhecimento do recurso extraordinário, na forma do artigo 1.029, §3º, do CPC.** (...) (RE 710293, Relator (a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020) [grifei]

Naquela oportunidade, o Relator do caso baseou seu entendimento em precedente anterior à vigência do Código de Processo Civil de 2015, quando, no julgamento do AI n. 375.011 AgR/RS, a Segunda Turma do STF, considerando que havia firme jurisprudência pelo provimento de recursos extraordinários análogos, desconsiderou a falta de prequestionamento da matéria constitucional e julgou o recurso.

Ressalte-se que, no âmbito do STJ, o esgotamento das vias ordinárias demonstra-se requisito indispensável para o conhecimento do recurso especial, situação que, conforme demonstrado, não se repete no STF.

É claro que a dispensa desses tipos de vícios acontece em casos excepcionais e de acordo com a singularidade de cada caso, tratando-se de exceção à regra.

O afastamento desses vícios que, a princípio, não seriam superados, ocorre, em geral, com fundamento na súmula n. 456 do STF<sup>8</sup>.

Dissertando sobre o tema, Rogério Liscastró (2010, p. 253), sustenta que:

---

<sup>8</sup> Súmula 456/STF. O Supremo Tribunal Federal, conhecendo do recurso extraordinário, julgará a causa, aplicando o direito à espécie.

Forte na premissa de que o processo é instrumento a serviço da realização do direito material, o entendimento sumulado em referência significa que, em se instaurando a competência jurisdicional do STJ e do STF mediante admissão do recurso especial ou do extraordinário, questões cognoscíveis de ofício, e que não tenham sido decididas nas instâncias ordinárias, comportarão avaliação também nesta seara.

O teor da precitada Súmula 456 significa que, admitindo-se o recurso excepcional e passando-se ao seu juízo de revisão, estará a corte excepcional diante de uma causa a ser julgada (observando-se, é verdade, as feições da atividade jurisdicional desenvolvida no STJ e no STF), do que decorre que vícios graves como os atinentes às condições da ação e aos pressupostos processuais estarão, forçosamente, sob julgamento nessa esfera recursal.

Veja que, o julgamento de matérias não prequestionadas, por exemplo, não acontece sempre e nem de qualquer maneira, sendo necessário que o recurso excepcional tenha sido admitido por alguma outra matéria. Assim, após a admissão do apelo, o Tribunal poderá superar a carência do prequestionamento e julgar a causa.

Ainda assim, é possível perceber que, em geral, fica a cargo do magistrado quais serão os vícios que serão superados ou corrigidos – bem como em que situações isso irá acontecer. Isso porque, não há uma regra que discrimine em quais casos o Tribunal superior poderá superar a falta de um requisito obrigatório não sanável, como o prequestionamento, por exemplo.

O problema de tal discricionariedade é o reforço da já comentada jurisprudência defensiva, porque, como é notório, os Tribunais Superiores tendem cada vez mais a não conhecer dos recursos, buscando diminuir o grande acervo de processos para julgamento.

Desta feita, os jurisdicionados ficam de mãos atadas diante do poder de escolha dos Tribunais Superiores, que podem, diante do silêncio da lei, delimitar o que são vícios formais, o que são vícios graves e quando podem ou não ser corrigidos e superados.

No mais, o Supremo Tribunal Federal se utiliza do artigo 1.029, § 3º, do CPC/2015, de forma muito semelhante ao STJ, o que significa que não há espaço para as partes buscarem a aplicação do dispositivo fora do entendimento já firmado pelas Cortes Superiores – com raríssimas exceções, como acima destacado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Compreende-se, por todo o exposto, que, para que uma demanda chegue até as Cortes Superiores, não basta a mera interposição do recurso especial ou extraordinário, sendo necessário que os recursos cumpram uma série de requisitos de admissibilidade.

Em não sendo cumpridos tais requisitos, surgem os vícios recursais, sendo alguns deles sanáveis e outros, mais graves, insanáveis.

Assim, se atentando para a existência desses vícios, o legislador editou o referido artigo 1.029, § 3º, do CPC, a fim de permitir que as Cortes Superiores desconsiderassem vício formal ou realizassem a intimação da parte para que sanassem o vício detectado.

O mencionado dispositivo foi criado, conforme demonstrado no decorrer do trabalho, visando garantir a celeridade e a economia processual, além de assegurar a plena prestação jurisdicional às partes, no sentido de que os recursos não seriam inadmitidos por motivos que poderiam ser plenamente superáveis.

Ou seja, o artigo em referência garante ao jurisdicionado o direito constitucional do acesso à justiça, lhe assegurando, ao menos em tese, que seu recurso não deixará de ser julgado em razão de vícios processuais sanáveis.

Não se pode desconsiderar que, embora muito se fale sobre a grande quantidade de processos que chegam até os Tribunais Superiores, abarrotando e congestionando o sistema judiciário, todo novo recurso interposto é um direito possivelmente violado e que merece, portanto, revisão.

Desse modo, garantir o efetivo julgamento meritório é sempre preferível face ao não conhecimento do recurso em razão da aplicação de óbices ou do simples reconhecimento de que a demanda contém vício e não suporta julgamento.

Em que pese a necessidade e a preferência de que se tenha o julgamento do mérito dos recursos, tanto o STJ, quanto o STF, no intuito de impedir que todos os milhares de processos que chegam sejam efetivamente julgados, o que causaria uma grande morosidade para a solução dos litígios, fato que não se nega, passaram a interpretar o dispositivo de forma mais restritiva, ou, melhor dizendo, literal.

O formalismo exacerbado ainda pode ser percebido em diversos entendimentos adotados pelos Tribunais Superiores. Claro exemplo disso é, como demonstrado no decorrer do trabalho, a impossibilidade de comprovação da tempestividade do recurso após o ato da interposição do mesmo, vício que seria facilmente superado.

Assim, muitas vezes, a prática da conhecida jurisprudência defensiva pode impedir o julgamento de causas que deveriam ter seu mérito julgado, quer seja pela importância da demanda, quer seja pela necessidade de reforma do acórdão recorrido.

Acredito que, a solução para o problema do grande número de processos que o STJ e o STF recebem, não deveria ser a criação de mais barreiras, dificultando, ainda mais, o conhecimento dos recursos excepcionais. De toda forma, deve ser reconhecer que esse problema está sendo enfrentado pela doutrina e pelo legislador, que, a fim de combater a pontuada jurisprudência defensiva, se prestou a criar dispositivos para superar essa prática, tais como o art. 932, parágrafo único, e o art. 1.029, § 3º, ambos do Código de Processo Civil de 2015.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Angélica Arruda [et al.]. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2017.

ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. **Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores [livro eletrônico]**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. (16 de Março de 2015). **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 25 de março de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AI 375.011/RS**. Segunda Turma. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgado em 05/10/2004. DJe 28/10/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 848.993/MG**. Pleno. Relator Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 24/08/2020. DJe 17/09/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 710.293/SC**. Pleno. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 16/09/2020. DJe 04/11/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 1.408.362/SP**. Primeira Turma. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 08/06/2020. DJe 17/06/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 1.828.216/SP**. Terceira Turma. Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgado em 20/09/2021. DJe 24/09/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 983.380/SP**. Quarta Turma. Relator Ministro Marco Buzzi. Julgado em 16/05/2017. DJe 22/05/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp 1.853.183/RJ**. Quarta Turma. Relator Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 30/08/2021. DJe 09/09/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no EAREsp 647.089/PE**. Primeira Seção. Relator Ministro Francisco Falcão. Julgado em 20/09/2017. DJe 03/10/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EREsp 1.810.830/PA**. Primeira Seção. Relatora Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 31/08/2021. DJe 08/09/2021.

BUIKA, Heloisa Leonor. **O formalismo no juízo de admissibilidade dos recursos: a primazia do direito de recorrer com razoabilidade em oposição à jurisprudência defensiva**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processos nos tribunais**. Salvador: JusPodivm, 2020.

DUARTE, Glauber William; FORTUNATO, Sâmia Mônica. **Juízo de admissibilidade recursal no Novo CPC: o parágrafo único do art. 932 como instrumento de combate à jurisprudência defensiva**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

GRECO, Leonardo. **Instituições de processo civil: recursos e processos da competência originária dos tribunais, volume III**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Atuação de ofício em grau recursal**. São Paulo: Saraiva, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson [et al.]. **Código de processo civil comentado** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil – Volume único**. Salvador: JusPodivm, 2017.

SOUZA, Artur César de. **Recurso extraordinário e recurso especial: (pressupostos e requisitos de admissibilidade no novo C.P.C): de acordo com a lei 13.256 de 4/2/2016**. São Paulo: Almedina, 2017.

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Recursos constitucionais: recursos ordinário, extraordinário e especial**. São Paulo: Saraiva, 2014.

STF.jus.br

Disponível

em:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2805>. Acesso em 06 de dezembro de 2021.

STJ.jus.br Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Institucional/Enunciados-administrativos>. Acesso em 02 de abril de 2021.

STJ.jus.br Disponível em: <https://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Boletim/verpagina.asp?vPag=0&vSeq=357>. Acesso em 06 de dezembro de 2021.

STJ.jus.br Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/servlet/ThesMain>. Acesso em 20 de dezembro de 2021.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. [et al.]. **Breves comentários ao novo código de processo civil [livro eletrônico]**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

## **PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DAS DESPESAS**

LEGISLATIVE BRANCH PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN BUDGET PROCESS  
DURING THE LAST DECADE: TRANSPARENCY AND CONTROL

*Daniel Gerheim Souza Dias<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Evolução normativa sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário; 2 Dados sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário; 3 Contestações judiciais, transparência e controle; Considerações finais; Referências

**RESUMO:** Será abordada a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro na última década, com enfoque nos aspectos de transparência e controle dos valores destinados por emendas parlamentares e de execução dessas despesas. Evolução normativa, dados da última década e questionamentos judiciais. Governabilidade, separação entre os Poderes, alternância de poder, federalismo, planejamento e controle das despesas.

**Palavras-chave:** Orçamento. Emendas. Transparência. Controle.

**ABSTRACT:** This paper will examine the participation of the Legislative Branch in the Brazilian budget process in the last decade, focusing on aspects of transparency and control of the amounts allocated by parliamentary amendments and the execution of these expenses. Regulatory developments, data from the last decade and judicial review. Governance, separation of powers, alternation of power, federalism, planning and control of expenses.

**Keywords:** Budget. Amendments. Transparency. Control.

---

<sup>1</sup> Autor: Mestre em Direito. link para [Lattes](mailto:danielgerheim@yahoo.com.br). [danielgerheim@yahoo.com.br](mailto:danielgerheim@yahoo.com.br).



## INTRODUÇÃO

Dentre as reformas constitucionais por que passou o Brasil na última década, as alterações no processo legislativo orçamentário talvez sejam as que mais modificaram a república sob os aspectos de estrutura do Estado, sistema político e relação entre os Poderes.

A participação do Legislativo no orçamento se dá tradicionalmente, por meio da definição de grandes políticas públicas, mas no Brasil, as emendas definem os objetos específicos de gasto, que deverão ser executados pelo poder Executivo. Em vez de legislar em abstrato, as emendas ao orçamento são atos concretos.

Pretende-se identificar qual fração do orçamento discricionário tem sido controlada pelos Poderes Executivo e Legislativo na última década e as implicações na transparência e no controle do gasto público, princípios basilares da República e densificados para a administração pública.

A metodologia compreende pesquisa exploratória bibliográfica, jurisprudencial e estudo de caso. A jurisprudencial se limitará aos julgados pelo Supremo Tribunal Federal acerca do orçamento secreto e das transferências especiais (“emendas Pix”). O estudo de caso analisará o comportamento do orçamento federal discricionário relativo às emendas parlamentares na última década no Brasil.

O primeiro tópico tratará da evolução regimental, legal e constitucional acerca da participação do Legislativo no orçamento federal desde 2014. Esse marco inicial foi escolhido pois só a partir desse ano foram criados indicadores orçamentários que permitiram o acompanhamento de todas as fases da despesa oriunda de emendas individuais, desde a dotação inicial na lei orçamentária até o pagamento aos credores finais.

O segundo tópico apresentará o comportamento do orçamento público federal relativo a despesas discricionárias ao longo da última década. Qual tem sido a fração controlada pelos Poderes da república e se houve cumprimento da evolução normativa ocorrida no período avaliado.

O terceiro e último tópico tratará dos questionamentos judiciais acerca da participação do Legislativo no processo orçamentário e do grau de transparência dessa fatia do orçamento em comparação com as despesas regulares e se há mecanismos efetivos de controle por parte dos órgãos federais.

## **1 PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

O orçamento é, por vezes, visto como instrumento meramente formal, dissociado da força normativa da Constituição, mais contábil e político que jurídico, contudo, os regramentos constitucionais formadores do sistema orçamentário, que compreendem o devido processo orçamentário, possuem a mesma força normativa que qualquer outra norma Constitucional.

O modelo adotado no Brasil pós 1988 para o ciclo orçamentário previu quatro fases alternadas, *quatre temps alternés* (Faria, 2023, pág. 255). A primeira fase compreende a consolidação da proposta orçamentária, atribuição do Poder Executivo, seguida pela aprovação pelo Poder Legislativo. Após aprovada a peça orçamentária, compete ao Poder Executivo a discricionariedade acerca da execução orçamentária, finalizando o processo com a fase de controle pelo Poder Legislativo.

O modelo positivado na CF/88 previu participação colaborativa, porém restrita, do Poder Legislativo na definição da alocação de dotações no orçamento geral da União, uma vez que o poder de alterar o projeto de orçamento geral se restringe a casos específicos, o que impediria, em tese, a reconfiguração completa da peça.

A Resolução do Congresso Nacional n. 1 de 2006 elencou quatro modalidades de emenda à peça orçamentária: emendas individuais (art. 49 e 50), propostas pelos deputados e senadores em exercício; emendas de bancada (art. 46 a 48), propostas pelas bancadas estaduais; emendas de comissão (art. 43 a 45), propostas pelas comissões permanentes; e emendas de relator-geral do PLOA (art. 144), propostas pelo relator-geral da proposta de lei orçamentária anual.

Apesar de propostas pelos membros do Poder Legislativo, as emendas não integram o orçamento do Poder Legislativo, que compreende apenas as dotações para o funcionamento das duas casas legislativas e do Tribunal de Contas da União, mas são alocadas em programas e ações geridos pelo Poder Executivo, o que suscita o debate sobre a discricionariedade para execução desse orçamento.

Após a aprovação da lei orçamentária anual, a execução orçamentária passava pelo crivo de discricionariedade do Poder Executivo, uma vez que o orçamento foi tradicionalmente entendido no Brasil como autorizativo de gastos, não implicando obrigação de execução da totalidade das dotações aprovadas. A terminologia adotada na própria Lei Orçamentária que indica a “fixação” da despesa foi entendida tradicionalmente como limite de gastos, não como obrigação de execução até o último centavo.

A participação mais efetiva do Poder Legislativo no processo orçamentário se daria por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada previamente ao orçamento, em que seria oportunizado ao Legislativo a definição de prioridades alocativas em grandes áreas, que orientariam a confecção da peça orçamentária, em função tipicamente legislativa de legislar em abstrato.

As constituições ditatoriais (1937 e 1967-1969) vedavam o aumento de despesas por meio de emendas parlamentares, já as constituições democráticas (1891, 1934 e 1946) não traziam vedação expressa. O texto de 1988 autorizou emendas desde que se indiquem os recursos necessários e que sejam compatíveis com a LDO e com o PPA previamente aprovados. (Faria, 2023)

A forma adotada para viabilizar as emendas, sem comprometer o planejamento do Poder Executivo, foi a constituição de reserva para emendas, no orçamento do Poder Executivo. Procedimento inicialmente previsto nos relatórios preliminares ao orçamento e posteriormente legalizado e constitucionalizado, para estabelecer reserva para emendas em valores percentuais da receita corrente líquida da União a cada exercício.

Os indicadores de resultado primário, pensados para facilitar a apuração da meta de resultado primário, foram usados para identificar também as emendas ao orçamento, usando-se o RP 6 para as emendas individuais (2014), RP 7 para as emendas de bancada (2017), RP 8 para as emendas de comissão (2020) e RP 9 para as emendas de relator-geral (2020).

Essas modalidades de emenda já existiam antes da criação dos marcadores específicos, contudo, eram marcadas com o RP 2, que discrimina as despesas discricionárias de forma geral, dificultando sobremaneira o controle por parte do legislativo quanto à execução dessas dotações. A maior transparência do gasto foi uma consequência secundária dessa marcação.

As primeiras previsões legais visando a permitir maior participação do Poder Legislativo no que toca à definição do conteúdo alocativo da peça orçamentária, tiveram início com dispositivos incorporados à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013. A primeira constitucionalização da reserva para emendas individuais ocorreu por meio da promulgação da emenda à constituição n. 86, de 17 de março de 2015, que tornou impositivas as emendas individuais até o montante global, somadas todas as emendas, equivalente a 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior ao envio da respectiva proposta orçamentária.

Tornar a execução das emendas impositiva, obrigatória, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo quanto a executá-las, não muda a natureza dessas despesas. Emendas são

despesas discricionárias, de livre alocação, mas passam a ter execução obrigatória, isso é, tem de ser empenhadas, liquidadas e pagas pelo Poder Executivo, a cada exercício, até o valor global estipulado na Constituição.

Nova alteração no regime constitucional das emendas individuais ocorreu em 2019, com a aprovação da emenda à constituição n. 105, de 12 de dezembro de 2019. Também com origem no Senado Federal (PEC 61/2015), de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), previu a possibilidade de alocação de emendas individuais a entes subnacionais, para finalidade específica ou de livre uso pelo ente destinatário, a que a imprensa denominou de “emendas Pix” em alusão ao sistema de pagamentos lançado pelo Banco Central em novembro de 2020, que aumentou a flexibilidade e a velocidades das transferências financeiras.

A redação do inciso II, do § 2º do art. 166-A da CF/88, estabelece que na transferência especial, “emenda Pix”, os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, o que afastou, a princípio, o controle exercido pela Corte de Contas da União, previsto no inciso VI do art. 71 da CF/88, que estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Terceira e, por enquanto, última alteração do regime das emendas individuais ocorreu por meio da Emenda à Constituição n. 126, de 21 de dezembro de 2022, originária da PEC n. 32/2022, também oriunda do Senado Federal, tendo como autor, o Senador Marcelo Castro (MDB/PI). O percentual de 1,2% da receita corrente líquida apurado no exercício anterior ao do envio da Proposta Orçamentária, originalmente acrescido ao § 9º do art. 166 CF/88 passou a 2% da RCL, com a redação dada pela emenda constitucional n. 126/2022, fruto da negociação de transição para o terceiro governo Lula e do julgamento da ADPF n. 854 que determinou cessação do chamado “orçamento secreto” operado por meio de emendas de relator-geral do PLOA. Houve também o estabelecimento de reserva específica para Deputados, 1,55 % da RCL e Senadores, 0,45% da RCL.

Como exemplo, para a proposta orçamentária de 2024, enviada ao Congresso Nacional ao final de agosto de 2023, usou-se como parâmetro para a reserva de emendas individuais, a receita corrente líquida apurada no exercício de 2022, que somou R\$ 1,25 trilhão. Logo, a reserva para emendas individuais em 2024 corresponde a 2% desse valor, o que equivale a R\$ 25 bilhões. Esses R\$ 25 bilhões são distribuídos na proporção de 1,55% da RCL para os 513

Deputados, o que equivale a R\$ 19,4 bilhões e 0,45% da RCL para 81 Senadores, o que equivale a R\$ 5,6 bilhões. Com a distribuição equitativa, cada deputado tem a prerrogativa de indicar despesas no montante de R\$ 37,8 milhões e cada Senador indicar despesas no montante de R\$ 69,6 milhões por ano. Durante seus respectivos mandatos, cada Deputado alocaria valores aproximados de R\$ 151 milhões e cada Senador, R\$ 557 milhões, somente em emendas individuais impositivas.

A LDO que inaugurou execução obrigatória para emendas de bancada foi a Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015, LDO 2016, com previsão de execução obrigatória dessas emendas no percentual de até 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015. Contudo, o indicador de resultado primário específico para identificação dessas emendas só foi criado a partir do exercício de 2017.

A constitucionalização da execução obrigatória das emendas de bancada ocorreu por meio da emenda à constituição n. 100, de 26 de junho de 2019, fruto da PEC n. 34/2019, de autoria do Senado Federal. A referida emenda previu obrigatoriedade de execução em valor equivalente a até 1% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior e execução financeira obrigatória das emendas aprovadas, ressalvados impedimentos de ordem técnica e permitindo-se o cômputo da execução de restos a pagar até o limite de 0,5% da RCL do exercício anterior. Diferente das emendas individuais, as emendas de bancada não possuem reserva constitucional de recursos, mas garantia de execução das emendas aprovadas até o patamar de 1% da RCL de referência. Contudo, desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, tem havido o estabelecimento de reserva orçamentária no valor equivalente a 1% da RCL de referência, enquanto para as emendas individuais, a reserva possui status constitucional.

Para as emendas não impositivas, de comissão de relator-geral do orçamento, tem sido travado embate entre Executivo e Legislativo desde 2020, para incluir os marcadores de despesa para emenda de comissão temática (RP 8) e de relator-geral do orçamento (RP 9), concatenados com outros dispositivos que vedam o cancelamento de programações orçamentárias incluídas por emenda, de forma genérica na LOA. O estabelecimento de reserva para as emendas não impositivas (RP 8 e RP 9) ocorreu na Lei Complementar n. 210/2024, que estabeleceu no §3º do art. 11, o montante de R\$ 11,5 bilhões para o exercício de 2025, corrigido anualmente pela inflação medida pelo IPCA, cumulado com a variação real da despesa na forma da LC n.

200/2023. Esse regramento não prevê distribuição equitativa entre os congressistas, como ocorre com as emendas individuais.

Após o julgamento da ADPF n. 854, que julgou inconstitucional a inclusão de novas programações por meio de emenda de relator-geral e a falta de transparência no que toca à identificação do congressista responsável pela indicação do gasto, a modalidade de emenda de comissão tem sido, alegadamente, usada para os mesmos fins de gestão da coalizão pelo Poder Legislativo. Esse desvirtuamento tem sido alvo de contestações judiciais, no seguimento da própria ADPF n. 854, que indicam que essa modalidade de emendas, acabou por ocupar o papel que era destinado às emendas de relator-geral antes de declarada inconstitucional a prática.

O presidente da Comissão Mista de Orçamento designa aqueles parlamentares que ocuparão os postos-chave de relator-geral, relatores setoriais e relator da receita dos projetos de lei do orçamento. Ao relator-geral compete a elaboração dos pareceres preliminares, nos quais pode prever ampla margem de controle sobre o processo alocativo na peça orçamentária. Os pareceres preliminares ao projeto de lei orçamentária anual passaram a prever mais e mais hipóteses de alteração do projeto pelo relator-geral, que extrapolavam as meras correções de ordem técnica ou legal. Como a relatoria-geral era tradicionalmente ocupada por aliados do governo, esse alargamento de poder não incomodava o Poder Executivo.

Contudo, a partir do segundo ano do governo Dilma 1, 2012, o controle da relatoria do orçamento deixou de ser exercido pelo partido do Presidente e passou a ser ocupado, de forma alternada, pelos principais partidos representados no Congresso Nacional. Durante o auge da destinação de recursos por meio das emendas de relator-geral, entre os orçamentos de 2020 e 2023, foram orçados cerca de R\$ 47 bilhões, dos quais foram pagos cerca de R\$ 36 bilhões, período em que a relatoria-geral do projeto de orçamento foi alternadamente ocupada pelo PSD e pelo MDB, justamente os partidos que mais elegeram prefeitos nas eleições de outubro de 2024, respectivamente 891 e 864 prefeitos, incluídas cinco capitais para cada um desses partidos.

A inovação trazida desde 2020 diz respeito a um arranjo legal e constitucional previsto na: CF/88 (obrigatoriedade de execução genérica das despesas discricionárias); LDO (marcação das emendas por indicadores de resultado primário específicos); LOA (vedação a cancelamentos sem a anuência dos congressistas proponentes); e regimental, para garantir a execução obrigatória também das emendas de comissão e de relator-geral.

## 2. DADOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Será apresentado o comportamento do orçamento público federal relativo a despesas discricionárias ao longo da última década para identificar qual tem sido a fração controlada pelos Poderes Executivo e Legislativo e se houve cumprimento dos novos regramentos vigentes durante o período avaliado.

As informações relativas a valores aprovados na lei orçamentária anual, dotação inicial, serão apresentados até o exercício de 2024. Já os valores relativos à execução orçamentária, que compreende empenho (reserva de recursos), liquidação (entrega dos bens ou serviços contratados) e pagamento (entrega dos recursos financeiros aos credores), serão apresentados até dezembro de 2023.

Tabela 1 – Valores globais de dotação e execução orçamentária por indicador de Resultado Primário de 2014 a 2023

R\$ 1,00

Despesa	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pagamento do ano + pagamento de RP	% Dot paga
	a	b	c	d	e=d/a
Financeira (RP 0)	19.232.506.603.037	14.137.339.130.971	14.015.241.145.735	14.069.123.511.571	<b>73%</b>
Primária Obrigatória (RP 1)	16.149.959.011.035	15.918.602.572.972	15.511.385.486.338	15.761.482.231.740	<b>98%</b>
Primária Discricionária (RP 2)	1.873.611.770.476	1.758.190.162.582	1.442.377.741.559	1.695.782.461.790	<b>91%</b>
Primária PAC (RP 3)	239.292.585.582	191.033.763.371	124.190.424.230	216.021.776.646	<b>90%</b>
Emendas Impositivas (RP 6 e 7)	146.210.825.864	128.702.715.704	66.135.674.378	107.098.418.639	<b>73%</b>
Emendas não Impositivas (RP 8 e 9)	55.302.545.923	54.569.081.601	22.879.615.700	36.880.352.811	<b>67%</b>
<b>Total Primárias</b>	<b>18.262.863.367.093</b>	<b>17.867.826.498.925</b>	<b>17.077.953.652.126</b>	<b>17.673.286.470.176</b>	<b>97%</b>
<b>Total emendas</b>	<b>201.513.371.787</b>	<b>183.271.797.305</b>	<b>89.015.290.078</b>	<b>143.978.771.450</b>	<b>71%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Enquanto os pagamentos totais do orçamento primário se realizaram em patamares de 97%, os pagamentos de emendas, mesmo impositivas, se situaram no patamar de 71%. Caso houvesse dificuldade de execução de forma geral, o percentual de pagamentos do orçamento geral também seria prejudicado, o que não se verificou durante o período avaliado.

Esse cenário indica resistência ao cumprimento das inovações normativas que promoveram ampliação da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, ao menos nos anos iniciais das alterações, como será detalhado nos itens seguintes.

Os valores anuais destinados a todas as modalidades de emendas parlamentares passaram por significativa expansão desde o exercício de 2014, tendo como dois grandes marcos os exercícios de 2017 e de 2020, respectivamente um ano orçamentário após a ascensão

ao poder de Temer e de Bolsonaro, coincidentes também com o início de uso dos marcadores para emendas de bancada (RP 7) e para emendas de relator geral do PLOA (RP 9).

Tabela 2 – Valores anuais aprovados em cada modalidade de emenda e participação percentual das emendas nas dotações discricionárias de 2014 a 2024

R\$ 1,00

DOTAÇÃO INICIAL DISCRICIONÁRIA									
ANO	PRESID.	GENÉRICA (RP 2)	PAC (RP 3)	EMENDAS PARLAMENTARES					
				INDIVIDUAL (RP 6)	BANCADA (RP 7)	COMISSÃO (RP 8)	RELATOR (RP 9)	TOTAL EMENDAS	% EMENDAS
		a	b	c	d	e	f	g=c+d+e+f	h=g/(a+b+g)
2014	Dilma	115.056.740.261	61.269.852.192	8.671.639.000				8.671.639.000	4,7%
2015	Dilma	125.247.120.677	65.617.263.589	9.681.842.341				9.681.842.341	4,8%
2016	Dilma/Temer	102.467.678.388	30.728.940.901	9.097.010.733				9.097.010.733	6,4%
2017	Temer	105.595.444.302	37.195.748.274	9.098.657.352	6.066.363.319			15.165.020.671	9,6%
2018	Temer	102.183.053.877	25.578.345.881	8.773.929.275	3.071.155.338			11.845.084.613	8,5%
2019	Bolson.	101.931.700.511	22.026.982.853	9.143.790.120	4.579.969.644			13.723.759.764	10,0%
2020	Bolson.	89.664.195.903		9.468.453.810	5.927.298.253	687.285.908	30.123.941.213	46.206.979.184	34,0%
2021	Bolson.	93.669.175.709		9.670.235.419	7.301.901.752		18.529.840.412	35.501.977.583	27,5%
2022	Bolson.	109.363.356.730		10.930.461.537	5.866.901.347	2.402.663.388	16.500.000.000	35.700.026.272	24,6%
2023	Lula	171.638.919.269		21.245.943.293	7.691.907.941	7.566.941.390		36.504.792.624	17,5%
2024	Lula	123.611.184.325	54.513.313.549	25.068.535.273	8.557.191.891	15.400.510.587		49.026.237.751	21,6%
<b>Total</b>		<b>1.240.428.569.952</b>	<b>296.930.447.239</b>	<b>130.850.498.153</b>	<b>49.062.689.485</b>	<b>26.057.401.273</b>	<b>65.153.781.625</b>	<b>271.124.370.536</b>	<b>15,00%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Note-se que no caso das emendas de bancada, já havia previsão desde a LDO para 2016, de reserva equivalente a 0,6% da receita corrente líquida para destinação a essa modalidade de emendas, contudo, somente a partir de 2017, com o uso do marcador RP 7, foi possível rastrear os valores de maneira mais transparente, tanto na peça orçamentária quanto durante a execução orçamentária.

Mesma observação pode ser feita para as emendas de relator geral do PLOA, que somente passaram a ser rastreáveis durante a execução a partir do exercício de 2020, com a criação do indicador de resultado primário RP 9, para marcar essa modalidade de emendas parlamentares.

Os valores nominais destinados às emendas individuais permaneceram praticamente estáveis até o exercício de 2022, como reflexo da estagnação econômica do período, que fez com que a receita corrente líquida permanecesse praticamente no mesmo patamar nominal durante sete anos, de 2015 a 2021.

Somente em 2022 houve certa recuperação da arrecadação e em 2023, a alteração constitucional que elevou a reserva para emendas individuais de 1,2% para 2% da receita

corrente líquida, fizeram com a que reserva para emendas individuais impositivas saltasse de R\$ 10,9 bilhões para R\$ 21,2 bilhões em um ano.

Para as emendas individuais, a Constituição estabeleceu verdadeira reserva de dotação orçamentária, enquanto para as emendas de bancada foi estabelecido um patamar de execução obrigatória para as emendas aprovadas no orçamento, não se constituindo reserva orçamentária constitucional para aprovação dessa modalidade de emendas.

Durante o primeiro ano de execução obrigatória das emendas individuais, o pagamento total foi de apenas 2% do determinado pelo regramento constitucional, apesar de o total aprovado ter respeitado a nova regra, a execução manteve a discricionariedade do Poder Executivo quanto a executá-las ou não, comportamento que revela resistência à maior participação do Legislativo no processo alocativo orçamentário.

Tabela 3 – Valores de execução orçamentária de emendas entre 2014 e 2023

R\$ 1,00

PAGAMENTOS TOTAIS = VALORES PAGOS DO EXERCÍCIO + VALORES PAGOS DE RESTOS A PAGAR									
ANO	PRESID.	EMENDAS PARLAMENTARES							
		INDIVIDUAL (RP 6)	% da DOTAÇÃO	BANCADA (RP 7)	% da DOTAÇÃO	COMISSÃO (RP 8)	% da DOTAÇÃO	RELATOR (RP 9)	% da DOTAÇÃO
		a	b	c	d	e	f	g	h
2014	Dilma	145.904.257	2%						
2015	Dilma	2.410.551.768	25%						
2016	Dilma/Temer	4.913.850.447	54%						
2017	Temer	4.544.372.954	50%	783.207.800	13%				
2018	Temer	7.898.085.309	90%	2.177.983.577	71%				
2019	Bolson.	7.407.857.659	81%	2.699.291.194	59%				
2020	Bolson.	9.298.234.368	98%	5.068.586.605	86%	258.770.360	38%	8.341.231.572	28%
2021	Bolson.	9.611.026.234	99%	4.995.668.366	68%	143.964.192	21%	10.651.760.132	57%
2022	Bolson.	10.761.061.064	98%	5.666.954.292	97%	136.142.822	6%	11.545.967.836	70%
2023	Lula	22.149.406.662	104%	6.566.376.085	85%	275.815.896	4%	5.526.700.001	33%
<b>Total</b>		<b>79.140.350.721</b>	<b>75%</b>	<b>27.958.067.919</b>	<b>69%</b>	<b>814.693.270</b>	<b>8%</b>	<b>36.065.659.541</b>	<b>55%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

No segundo ano, 2015, apesar de melhoria no patamar de execução total que passou a 25%, ainda havia desrespeito à regra constitucional quanto à obrigatoriedade de execução.

Durante os dois primeiros anos do governo Temer, o patamar de pagamentos totais foi de 54% e 50% do valor aprovado, o que reflete um cumprimento incremental progressivo da regra constitucional. No último ano, os pagamentos totais chegaram a 90% do valor considerado

impositivo. A média do governo Bolsonaro esteve em 94% de pagamentos totais em incremento do respeito ao regramento que determina a execução obrigatória.

No primeiro ano da gestão Lula 3, pela quitação de passivos da gestão Bolsonaro, os pagamentos corresponderam a 104% do total aprovado no orçamento, quando somados os pagamentos do exercício e os pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores. Note-se que esse foi também o primeiro exercício em que coincidiram os parâmetros de RCL para aprovação e execução de emendas.

Durante todo o período avaliado, os pagamentos totais somaram 77% da parcela considerada impositiva sob os critérios vigentes em cada exercício, devido ao baixo patamar de execução verificado nos quatro primeiros anos de vigência das emendas impositivas. Nos últimos seis anos, os pagamentos totais médios situaram-se no patamar de 94% da parcela impositiva, o que demonstra o amadurecimento do instituto e a observância pelos Poderes envolvidos.

A execução das emendas de bancada, de 2020 a 2023 apresentou média de pagamentos totais de 84% dos valores aprovados. Durante a vigência do indicador RP 7, a média de execução foi de 69%, o que demonstra que ainda há dificuldades para que os pagamentos ocorram, apesar da execução obrigatória constitucional.

Durante todos os anos avaliados, de 2017 a 2023, os valores globais aprovados para essa modalidade de emendas foram divididos igualmente entre as bancadas, independentemente do número de congressistas que as integrassem. Em 2023, o valor por bancada foi de R\$ 284.885.492, logo, a bancada de São Paulo, composta por 70 deputados e 3 senadores indicou o mesmo valor que a bancada de Alagoas, composta por 9 deputados e 3 senadores. Esse critério gera grande disparidade entre os valores a que cada congressista tem acesso, considerada a prática de divisão das emendas de bancada entre os Congressistas que a integram. Tomando-se os dois estados citados e os valores distribuídos no ano de 2023, um congressista por São Paulo, poderia indicar o destino de R\$ 3,9 milhões, enquanto um congressista por Alagoas, poderia indicar o destino de R\$ 23,7 milhões.

Para as emendas de comissão, a ausência do atributo da execução obrigatória reflete no patamar baixo de execução, em média de apenas 8% nos anos em que constou do orçamento.

As emendas de relator-geral do PLOA constaram de forma discriminada (RP 9) nos orçamentos de 2020 a 2023, quando deixaram de ser usadas em consequência do julgamento conjunto das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851, 854 e 1014,

ocorrido em dezembro de 2022, que julgou inconstitucional o uso que o Congresso atribuiu às emendas de relator-geral do PLOA.

Como consequência, em 2023, os recursos que antes eram marcadas com o identificador de resultado primário RP 9 passaram a ser alocados no indicador de resultado primário 2, também usado para as demais despesas discricionárias, o que dificultou o rastreamento dessas despesas, causando ainda mais opacidade na execução dessa parcela do orçamento.

### **3 – CONTESTAÇÕES JUDICIAIS, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE**

#### **“orçamento secreto”**

O exercício de 2020 marcou o ápice da destinação de recursos por meio das emendas de relator-geral do PLOA, quando se atingiu o patamar de R\$ 30 bilhões, o que representava 65% do total de emendas e 22% das dotações discricionárias previstas para aquele ano.

Em meados de 2021 foram propostas três Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (n. 850, 851 e 854) contra a prática denominada de “orçamento secreto” que consistia em alterações promovidas no orçamento pelo relator-geral em alegado desacordo com as hipóteses constitucionais e sem a possibilidade de identificação dos verdadeiros autores, destinatários e objetos das emendas na peça orçamentária.

A ocultação dos autores era operacionalizada por meio de simples numeração da emenda, “emenda de relator n. 351”, enquanto as emendas individuais, de bancada e de comissão identificavam o nome do congressista, bancada estadual ou comissão, conforme o caso. O objeto também permanecia oculto na lei orçamentária, só sendo conhecido no momento do empenho da despesa, por indicação do relator-geral. O destino das emendas possui apenas marcação genérica da localidade beneficiada como “nacional”, procedimento que impede o pleno controle da despesa pública conforme preceitua a Constituição.

Alegava-se ainda quebra de isonomia entre os parlamentares, por falta de critérios objetivos para a rateio dos recursos. O tratamento igualitário dos congressistas, que justificou o movimento inicial para tornas as emendas individuais impositivas, era agora negado pelo regime de emendas de relator-geral, com alteração apenas do alzo, que deixava de ser o Poder Executivo e passava a ser o próprio Legislativo.

Efetivamente, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, seria retomado exatamente aquilo que, em teoria, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: o tratamento diferenciado dos parlamentares (FARIA, 2023, pág 397).

Os preceitos fundamentais alegadamente violados pelas emendas de relator-geral seriam: moralidade, legalidade, transparência, controle social das finanças públicas, impessoalidade e isonomia. A subsidiariedade estaria configurada por se tratar de ato do poder público, não passível de questionamento por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, que só pode ser manejada contra Lei ou Ato Normativo em tese.

O julgamento do mérito ocorreu em Plenário no dia 19 e dezembro de 2022, cujo voto da Relatora, Min. Rosa Weber, acolhido pela maioria, declarou incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto” ao apontar o uso das emendas para proveito privado e eleitoral, a barganha política e um “manto de névoa” a recobrir esses gastos públicos.

Fixou a seguinte tese: “As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”.

Efetivamente, não declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator-geral *per se*, mas estabeleceu um regramento que lhes impôs transparência quanto ao congressista que indicou o gasto e quanto à destinação real dos recursos, além de restringi-las ao disposto na CF/88, no sentido de admiti-las somente para os fins de correção de erro ou de omissão.

Ato contínuo, apenas dois dias após o julgamento de mérito, o Congresso promulgou a emenda à Constituição n. 126, de 21 de dezembro de 2022, oriunda da PEC da transição, por ter sido fruto de acordo com o governo Lula 3, que havia sido eleito ao final de outubro, para excluir do teto de gastos, ampliação de R\$ 145 bilhões para o Poder Executivo, ampliar as emendas individuais e regular o destino dos valores previstos em emendas de relator-geral.

Nela, foi concedida autorização para que o relator-geral do PLOA apresentasse emendas para composição dessa ampliação de limites do Poder Executivo (EC 126/2022, art. 5º, § 1º): “Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo”.

Essa previsão era diametralmente oposta ao decidido no julgamento de mérito da ADPF, já que esse vedou o uso de emendas de relator-geral para: “criação de novas despesas ou ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”.

Além dessa possibilidade, o art. 8º da citada emenda, autorizou a relator-geral do PLOA 2023 a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9,85 bilhões, classificadas com o indicador de resultado primário RP 2, que compreende as demais despesas discricionárias não proveniente de emendas.

Dessa forma, o Congresso, em interpretação autêntica, renovou a possibilidade de uso ampliado das emendas de relator-geral a hipóteses estranhas às enumeradas pela Constituição que enumera apenas a correção de erros ou omissões.

Mesmo que as dotações marcadas com o indicador de resultado primário RP 9 passassem de R\$ 24 bilhões em 2022 para R\$ 0,00 em 2023, permaneceram indicações do relator-geral no orçamento em 2023, disfarçadas junto às demais despesas discricionárias, por expressa autorização constante da EC n. 126/2022, de alocação dessas emendas em indicador de resultado primário genérico, RP 2.

Somente na fase de detalhamento dos créditos, durante a execução da despesa, seria possível identificar essas despesas por meio de um plano orçamentário específico, denominado de “Dotações classificadas com RP 2, que não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar autorizado na LOA – 2023”, contudo, essa classificação na consta da peça orçamentária, somente de sistemas de gestão orçamentária/financeira e está em linguagem inacessível para o público em geral.

As dotações totais controladas pelo Poder Legislativo passaram de R\$ 45,8 bilhões em 2022 para R\$ 49,6 bilhões no orçamento de 2023, o que também demonstra a reação do Congresso que, aderiu formalmente aos termos do julgado nas ADPFs, mas na prática, manteve seu poder de controle sobre parcela ainda maior do orçamento.

Os recursos previstos em emendas de relator-geral do PLOA 2023, R\$ 19,7 bilhões, não retornaram ao poder discricionário do Executivo, mas foram alocados, metade em emendas de relator-geral RP 2, R\$ 9,85 bilhões e metade no aumento das emendas individuais que passaram de R\$ 11,4 bilhões para R\$ 21,2 bilhões.

### **“emendas Pix”**

Essa modalidade de emendas individuais foi inaugurada no final de 2019, por meio da emenda à constituição n. 105/2019 e consiste no envio de recursos a outros entes federados, denominadas transferências especiais, para consecução de programas ou projetos de interesse do destinatário, sob a indicação e controle de um parlamentar federal.

Alvo de críticas desde sua instituição por prever, de forma expressa, que os recursos passariam a pertencer ao destinatário, no momento da transferência e prescindem de celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres, redação entendida como forma de afastar o controle por meio dos órgãos federais a que a Constituição atribui competência, como Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União.

A ação direta de inconstitucionalidade n. 7688, protocolada em julho de 2024, inaugurou o questionamento dessa modalidade de emendas individuais por iniciativa da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, entidade de classe de âmbito nacional que, embora legitimada para propositura de ação de controle concentrado pelo inciso IX do art. 2º da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, teve de demonstrar pertinência temática entre seus objetivos e o objeto da ação de controle concentrado. O pedido tinha por fundamento um verdadeiro “apagão” na fiscalização orçamentária no Brasil, que estaria sendo naturalizado pelo Estado Brasileiro.

Em agosto de 2024, o Procurador-Geral da República, protocolou a ADI n. 7695 contra o art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º da Constituição, que compõem todo o regramento das transferências especiais, por violação de cláusulas pétreas elencadas no art. 60 da Constituição, inciso I, III e IV: forma federativa de estado, separação dos Poderes e os direitos e garantias fundamentais, ao infirmar o princípio republicano, transparência, rastreabilidade e controle social dos gastos públicos.

Também em agosto de 2024, o Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade, ADI n. 7697, contra todas as emendas constitucionais que promoveram ajustes no regime de emendas parlamentares ao orçamento federal, EC n. 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 por violação ao princípio federativo à separação dos Poderes e ao princípio democrático, todos cláusula pétreas. Alegou-se ainda que as modificações constitucionais promoveram uma espécie de “semipresidencialismo orçamentário jamais desejado pelo constituinte, incompatível com nosso sistema constitucional e antagônico às cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal”.

Embora apresentassem objeto distinto das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental que declararam a inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, essas ADIs foram distribuídas por prevenção ao agora relator das ADPFs, Min. Flávio Dino, por tratarem de tema correlato: participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, transparência e controle.

Adotou-se o procedimento denominado de processo estruturante, para o qual se considera insatisfatória a resolução apenas do caso concreto, mas busca-se a solução do problema de fundo, de forma escalonada, com o implemento de verdadeira política pública, como forma de solução mais abrangente do problema, pelo envolvimento e participação dos vários envolvidos e priorizando-se a consensualidade.

Em 19 de agosto de 2024, foram referendadas pelo plenário do STF decisões liminares do Min. Flávio Dino, constantes das ADIs n. 7688 e 7695 e 7697 para suspenderem os pagamentos até que se concluam mecanismos que tragam transparência ao parlamentar autor e ao objeto de gasto contemplado antes da execução da despesa, além de determinar auditorias e controles futuros pela Controladoria Geral da União e Tribunal de Conta da União. Restou relativizada a obrigatoriedade da execução, ao condicioná-la ao preenchimento de critérios técnicos, transparência e rastreabilidade, com fundamento nos seguintes dispositivos da CF/88: § 13 do art. 166 (execução não obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica), 163-A (rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados orçamentários) e art. 37 (publicidade e eficiência).

Dentre os requisitos técnicos, foram elencados, em rol exemplificativo: existência de plano de trabalho; compatibilidade do objeto com a ação orçamentária e com programa orçamentário; proporcionalidade do valor indicado; compatibilidade com a LDO e PPA; análise de mérito pela autoridade administrativa; transparência e rastreabilidade irrestritos. Restabeleceu-se a prerrogativa do Poder Executivo de verificar o preenchimento desses critérios técnicos, o que infirma a obrigatoriedade de execução e restabelece certa discricionariedade ao Poder Executivo.

Não se pode afirmar que voltamos ao patamar de antes, quanto a discricionariedade do Poder Executivo era ampla e irrestrita, já que agora, a aferição de aptidão das emendas para execução deve ser feita de modo motivado e transparente, vinculada à legalidade estrita que rege a administração.

Não há inovação nessa decisão no sentido de que a vinculação a projetos é mandamento constitucional, previsto no inciso I do art. 167; a vinculação das emendas de bancada a projetos estruturantes é prevista no art. 47, III, b) da Resolução do CN n. 1/2006; a vinculação das emendas de comissão a projetos de interesse regional ou nacional é prevista no art. 44, II da mesma Resolução; e a desvinculação da RCL é consequência lógica do novo arcabouço fiscal,

LC 200/2023 que vincula o crescimento anual do orçamento ao do IPCA, cumulado com índice de variação real da despesa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde a redemocratização, a estrutura constitucional brasileira previu um processo colaborativo entre os Poderes para a construção da peça orçamentária anual. O Poder Legislativo expandiu, gradualmente, a parcela do orçamento discricionário sob seu domínio, o que não conduz, por si só, à conclusão de melhoria ou retrocesso do processo orçamentário.

Há os que argumentam que o processo orçamentário brasileiro se tornou uma legítima jabuticaba, em referência a algo que só ocorre no Brasil, como o estudo feito por Mendes (2022), que ao comparar o regime de emendas em países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontou que dezesseis países não aumentaram a despesa proposta pelo Executivo, dez países aumentaram as despesas discricionárias em até 2%, EUA em 2,4% e Eslováquia em 5,5%, apresentaram os maiores percentuais de acréscimo, atrás apenas do Brasil, cujo acréscimo estava no patamar de 25% para as despesas discricionárias.

Não há comprovação de que a alocação de gastos gerida pelo Executivo possua qualidade superior às escolhas promovidas pelo Legislativo. Se a alocação do Legislativo não é capaz de sanar as desigualdades regionais, também não é a feita pelo Executivo, do contrário seríamos um país muito mais igualitário regionalmente, passados quase 30 anos de gestão predominante feita pelo Poder Executivo.

As principais alterações normativas consistiram em estabelecimento de reserva orçamentária e obrigatoriedade de execução para emendas individuais e de bancada, em percentual da receita corrente líquida. Expansão das emendas de comissão e de relator-geral, com consequente ampliação da participação do Poder Legislativo.

A fração do orçamento discricionário controlada pelo Poder Legislativo, por meio de emendas parlamentares, passou de 5% no governo Dilma 2, para 9% no governo Temer, 26% no governo Bolsonaro e 20% no primeiro orçamento do governo Lula 3.

Além do volume de recursos, houve o estabelecimento de parcelas de emendas com pouca transparência quanto ao autor, à localidade beneficiada e ao objeto de gasto, além de imunidade ao controle para transferências especiais (“emendas Pix”), por escolhas do constituinte derivado.

Sob o aspecto político, ao se retirar a prerrogativa do Poder Executivo de controlar a execução das emendas, reduziu-se o instrumental com que contava o governo para formação e manutenção de uma coalizão forte e coesa.

A governabilidade no Brasil, desde a redemocratização, vem dependendo de um processo de construção de maioria por meio da formação de coalizões, construídas com a participação no governo e com a destinação de fatias do orçamento (Abranches, 1988). Mesmo que o pessimismo de Abranches se justificasse em 1988, hoje, dois terços das atuais democracias no mundo são presidencialistas ou semipresidencialistas e tipicamente governadas por coalizões multipartidárias com relativo sucesso (Melo e Pereira, 2024).

Há autores, contrários a que exista uma super dependência das emendas para o sucesso da governabilidade no Brasil, como Melo e Pereira (2024), que apontam a divisão do governo e a proximidade com a ideologia mediana do Congresso como fatores tão importantes quanto as emendas.

Não mais se sustentaria o argumento de que o presidencialismo de coalizão brasileiro é um arranjo único no mundo e fadado ao fracasso uma vez que há exemplos de sucesso nesse novo formato de presidencialismo de coalizão, como o governo Temer, que funcionou sob o regime de emendas impositivas ao orçamento, com grande sucesso na aprovação de matérias de interesse do governo no Congresso. O fez por meio da divisão do governo, que espelhava a divisão de poder no Congresso e por apresentar propostas ideologicamente próximas da ideologia mediana do Congresso, fatores que suplantaram a perda de controle sobre parcela do orçamento.

As demandas do Legislativo por isonomia de tratamento entre os parlamentares não eram sem motivo, uma vez que o uso político da liberação de emendas, acabava por beneficiar parlamentares da situação em detrimento dos parlamentares da oposição, que não tinham suas demandas atendidas.

Enquanto o regime anterior à execução obrigatória causava constrangimento aos parlamentares, pelo excessivo engessamento necessário à execução das proposições, o regime atual, em especial das emendas individuais na modalidade de transferências especiais (“emendas Pix”) trouxe excessiva flexibilidade à execução das proposições, podendo haver dissociação completa dos ditames constitucionais que impõem transparência, planejamento, federalismo, separação dos poderes e redução das desigualdades regionais.

O Executivo, que era tido como o algoz da oposição no regime anterior, agora se vê obrigado a executar despesas de que não participou do processo decisório e ainda prestar contas dessa execução, não se eximindo de responsabilidade jurídica e política por uma execução que, a rigor, não controla, pois lhe é imposta.

É atribuição típica do Poder Legislativo, exercer controle sobre os gastos do governo (art. 70 da CF/88), mas no arcabouço institucional brasileiro, não há mecanismos de responsabilização política para um congresso que, porventura, imponha o Executivo a obrigação de administrar mal os recursos.

As emendas, por representarem ingerência do Poder Legislativo sobre o Executivo, configurariam tentativa de se implantar, na prática, um “parlamentarismo orçamentário”, mesmo que esse sistema de governo tenha recebido apenas 16% dos votos no plebiscito de 1963 e 25% no plebiscito de 1993 (Tribunal Superior Eleitoral).

A questão de fundo acerca da participação no orçamento cuida de separação entre os Poderes. A separação prevista na Constituição não é rígida, comportando avanços de um Poder, recuos de outro, freios e contrapesos. Contudo, não parece constitucional o avanço de um Poder que anule quase por completo as prerrogativas de outro Poder, como pelo exercício de função executiva pelo legislativo, sem que existam instrumentos de responsabilização dos autores das emendas.

Foi demonstrado que a participação do Legislativo passou por expansão expressiva na última década e está estabilizada no patamar de cerca de 20% das despesas discricionárias. Nos anos iniciais de todas as modalidades de emendas, houve resistência à execução obrigatória e equitativa, situação ainda hoje vivenciada pelas emendas de execução não obrigatória (comissão e relator-geral), mesmo que o atual governo tenha quitado passivos expressivos relativos a essas emendas.

Os principais questionamentos das emendas ao orçamento partem de aspectos formais, como: a vedação à inclusão ou aumento de valor das programações, efetiva transparência da localidade beneficiada, autor da emenda e controle das despesas; e aspectos materiais como: a isonomia entre os congressistas, federalismo e separação entre os Poderes.

Impositividade deve ser lida conforme a constituição, ou seja, segundo os ditames que regulam a despesa pública, com transparência, controle e rastreabilidade, não sendo possível invocar a impositividade para uma espécie de execução privada do orçamento público. Quem

gere recursos públicos, provenientes de emendas ou não, deve prestar contas e aplicá-los de forma republicana, atendendo ao inderrogável interesse público.

No cenário político, os partidos que comandaram a distribuição de recursos como relatores-gerais do orçamento entre 2020 e 2022 foram os mesmos partidos que obtiveram maior sucesso nas eleições municipais de 2024 (PSD e MDB). Mesmo que se possa argumentar que essa coincidência seja uma falácia de falsa causalidade, em que o evento “A” preceder o evento “B” não torna “A” causa de “B”, parece mais provável que os R\$ 36 bilhões destinados a prefeitos aliados, valor que supera em mais de sete vezes o valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (R\$ 4,9 bilhões), tenham favorecido a reeleição desses em alguma medida.

Em defesa das emendas, os parlamentares alegam que só eles, que “gastam a sola dos sapatos” nos rincões do país conhecem as reais necessidades da população que representam. Contudo, essas demandas paroquiais, enfraquecem os instrumentos de planejamento a cargo do executivo, que se vê impossibilitado de executar sua política para atender a demandas dos congressistas, mais interessadas na responsividade eleitoral que na redução das desigualdades regionais de forma planejada e estruturante.

Como resultado da conciliação em processo estruturante sob o julgamento das ADIs n. 7688, 7695 e 7697, foi aprovada a Lei Complementar n. 210/2024, que elencou alguns critérios como: compatibilidade com PPA, LDO e LOA e transparência quanto ao objeto, autor e localidade beneficiada. Como colateral, foi aprovada reserva para emendas não impositivas, com valor inicial de R\$ 11,5 bilhões em 2025.

Há outros pontos ainda negligenciados nessa discussão, como a preocupação do Constituinte em estabelecer critérios alocativos que propiciassem a redução das desigualdades regionais, como elencado entre os objetivos da República e mais especificamente no Capítulo sobre finanças públicas, art. 165, §7, no entanto, esse dispositivo apresenta características de normas programáticas, daquelas cujo atendimento fica postergado para quando possível, uma vez que seu prazo para cumprimento em dez anos (ADCT, art. 35) já se encontra exaurido.

O regime democrático, não implica somente método para tomada de decisões, mas pressupõe amplo acesso aos cargos eletivos e possibilidade de renovação dos quadros, ambos prejudicados pelo atual quadro de vultosos recursos sob controle de parlamentares que conseguem eleger representantes nas suas bases, que, por seu turno, favorecem a eleição dos “padrinhos” no congresso nacional para sucessivos mandatos.

Emendas parlamentares funcionam como um mecanismo de perpetuação no poder, uma vez que os atuais representantes possuem um ferramental muito mais preparado para que se convençam os eleitores a manterem-nos no poder em detrimento de uma maior renovação dos quadros. Esse cenário privilegia o carreirismo político e dificulta o ingresso de novos quadros que tem de lutar por uma vaga em desigualdade de forças com os atuais parlamentares.

A fragilidade e os excessos do Executivo acabaram por criar as condições para o avanço gradual do Legislativo sobre o orçamento, esse quadro é de difícil retorno ao *status quo ante*, uma vez que o Congresso possui a prerrogativa de propor e aprovar emendas constitucionais, como as que alteraram o pêndulo de forças sobre o orçamento, sem a participação do poder Executivo, que não possui sequer poder de veto nesses casos.

Parece mais provável que haja um processo, também gradual, de estabelecimento de balizas constitucionais que limitem as emendas a um patamar menor que o atual e que se restabeleça a função típica do Executivo na escolha dos objetos de gasto, em uma interpretação da impositividade conforme a Constituição.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. DADOS, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 2. ed. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008.
- ALMEIDA, Dayson; GREGGIANIN, Eugênio; MOURA R., Márcia e VOLPE, Ricardo A. **Nota Técnica n. 19/2023**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2023.
- ANDRADE, D. A.; MACHADO, Monica Sapucaia; CARVALHO, G. B. V.. **50 Anos do Pacto de São José da Costa Rica: Reflexões Sobre Justiça Social No Brasil**. PRIM@ FACIE, v. 18, p. 01-31, 2020.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Estudo Técnico nº 8/2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2021.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Brasília: Núcleo de estudos e pesquisas do Senado, 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de resultado primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator-geral). Brasília: Câmara dos Deputados, novembro/2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 2021-CN, de 1º de dezembro de 2021**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília: Senado Federal, 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro teor do Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022 (2022b). Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

- BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, n. 64, 2014, p. 177.
- CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.
- CORTEZ, Rafael de Paula Santos; SALTO, F. S. **Emendas impositivas pioram a gestão da política fiscal**. Valor Econômico, 30 dez. 2013.
- CORTEZ, Rafael de Paula Santos. **Conflito Executivo-Legislativo no Brasil: Uma perspectiva comparada**. 2003.
- FALCÃO, Daniel; ARIS, T. A.; LINHARES, J. M.. **Dez anos da CGM-SP: avanços e desafios do compliance público**. Consultor Jurídico, São Paulo, 27 maio 2023.
- FALCÃO P. REIS, Daniel Gustavo. **Limites da atuação do STF nas atividades do Congresso: considerações sobre o julgamento do Mandado de Segurança nº 32.033**. Revista Gestor, p. 84 - 85, 01 ago. 2013.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/emendas-parlamentares-e-processo-orcamentario-no-presidencialismo-de-coalizao-9786555501797>. Blucher, 2023.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>. SciELO Preprints, 2022b.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>. SciELO Preprints, 2022c.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (coord.). **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos e GIAMBIAG, Fabio. **As emendas de relator e as narrativas falaciosas**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/emendas-de-relator-e-narrativas-falaciosas>.
- HILL, Christopher. **O século das revoluções: 1603-1714**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão de informação e transparência administrativa**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. Ipea, n. 26 | jun./dez. 2003.

MACHADO, M. S.; PIERDONA, Z. L. (Org.); BOLFARINI, I. C. M. (Org.); ANDRADE, D. A. (Org.). **Financiamento dos Direitos Sociais no Brasil**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2017. v. 1. 364p.

MASCARENHAS, Caio Gama. **Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 1-22, jan./abr. 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i1.340.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Por que a democracia brasileira não morreu?** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

MENDES, Marcos. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE**. Millenium Papers n. 8), 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário**. Brasília: UNILEGIS, 2008.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013.

RAIS, D.; FALCÃO P. REIS, Daniel Gustavo. **Uma nova dimensão da prestação de contas**. Valor Econômico, São Paulo, p. A6 - A6, 12 set. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – **Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa**

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>. Consultado em 7/8/2024.

**Direito Constitucional do Trabalho em Contexto Sul-Americano:  
Análise Comparativa à Luz do Direito Fundamental ao Trabalho Digno**

**Constitutional Labor Law in the South American Context:  
A Comparative Analysis in Light of the Fundamental Right to Dignified Work**

**Gabriel Teles Pontes<sup>1</sup>**

Universidade de Brasília – UnB

**Resumo**

O artigo analisa o desenvolvimento do direito constitucional do trabalho em quatro países sul-americanos — Brasil, Argentina, Chile e Colômbia —, destacando a relação entre o direito ao trabalho digno e os marcos constitucionais de cada país. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa e comparativa, avaliando as disposições constitucionais e seu impacto na efetivação da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da proteção dos direitos trabalhistas. O estudo identifica semelhanças, como a constitucionalização do direito ao trabalho digno, e diferenças, especialmente no tratamento das normas internacionais e na extensão das garantias. Conclui-se que as constituições sul-americanas refletem avanços na proteção ao trabalho, influenciadas pelos processos de redemocratização e integração internacional após regimes autoritários.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional do Trabalho, Direito Constitucional Comparado, Direito Fundamental ao Trabalho Digno, Dignidade da Pessoa Humana.

**Abstract**

The article examines the development of constitutional labor law in four South American countries — Brazil, Argentina, Chile, and Colombia — highlighting the connection between the right to dignified work and the constitutional frameworks of each nation. The research

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Administração pela Universidade Cruzeiro do Sul (UDF/UNICSUL). Mestrando em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (PSTO/UnB). Secretário do Departamento de Psicologia Social e do Trabalho (PST) da UnB. Pesquisador e membro dos grupos de pesquisa em "Trabalho, Constituição e Cidadania" (UnB), "Direito do Trabalho e Processo do Trabalho" (IDP) e "Ergonomia Aplicada ao Setor Público – ErgoPublic" (UnB).

adopts a qualitative and comparative approach, analyzing constitutional provisions and their impact on promoting human dignity, social justice, and labor rights protection. The study identifies similarities, such as the constitutionalization of the right to dignified work, and differences, particularly regarding international norms and the extent of guarantees. It concludes that South American constitutions reflect progress in labor protection, influenced by democratization processes and international integration after authoritarian regimes.

**Keywords:** Constitutional Labor Law, Comparative Constitutional Law, Fundamental Right to Dignified Work, Human Dignity.

O estudo do direito constitucional em perspectiva comparada é crucial para a compreensão aprofundada das instituições jurídicas e políticas de diferentes países. A comparação jurídica é essencial em um mundo globalizado e facilita a troca de referências entre sistemas legais, assim como a compreensão das relações jurídicas internacionais. O direito comparado, que teve um papel crucial na construção dos ordenamentos nacionais desde o século XVI e se consolidou no século XIX com as codificações, recuperou importância com a expansão da comunicação e da ordem jurídica internacional no início do século XX. O direito constitucional comparado, em especial, é fundamental para entender os contextos constitucionais de diferentes países e as interações entre eles (Benvindo, 2024).

Embora a Internet tenha facilitado o acesso a diferentes jurisdições e ampliado o uso do direito constitucional comparado, o avanço metodológico ainda é limitado. Tribunais e constituintes utilizam mal essas comparações, e no Brasil, há uma tendência de focar em sistemas como o dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, ignorando países do Sul Global, que possuem contextos mais semelhantes. Nesse sentido, é essencial que o comparativismo no Brasil reduza a dependência excessiva de modelos do Norte Global e passe a priorizar cada vez mais uma abordagem transdisciplinar (Meyer, 2019).

Neves (2009; 2014) vai além ao apresentar o conceito de transconstitucionalismo, que, em suma, trata da interação entre diferentes ordens jurídicas, especialmente no contexto da globalização e da interconexão entre sistemas normativos nacionais e internacionais. Argumenta-se que, com o aumento das interdependências globais, o direito constitucional não pode mais ser compreendido isoladamente dentro das fronteiras de um Estado-nação. Nesse cenário, o transconstitucionalismo propõe uma abordagem pluralista, em que as constituições nacionais dialogam com outras ordens jurídicas, como o direito internacional e o direito

supranacional (tendo como clássico exemplo o caso da União Europeia), de maneira horizontal e colaborativa. Esse diálogo ocorre, por exemplo, em situações de conflitos normativos entre essas esferas, de modo a oferecer um meio de resolvê-los sem subordinação rígida de um sistema a outro, mas por meio de negociação, argumentação e aprendizado mútuo.

No tocante à relação entre o direito constitucional e o direito do trabalho, o direito ao trabalho, consagrado na Carta Magna brasileira de 1988, é mais que um simples direito fundamental, visto que está em sinergia com o princípio-motriz da dignidade da pessoa humana, o qual assume posição de princípio fundamental na ordem jurídica brasileira. Sob a nova Constituição, a proteção ao trabalhador alcançou um nível sem precedentes, tanto quantitativamente quanto qualitativamente, conferindo aos direitos constitucionais trabalhistas o *status* de direitos fundamentais, com o mesmo regime jurídico que os direitos civis e políticos. O direito ao trabalho, nesse contexto, é tratado como o direito a um trabalho digno, seguindo a linguagem do sistema internacional de direitos humanos (Sarlet, Mello Filho e Frazão, 2013).

Os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais e trabalhistas, ocuparam um papel central na história constitucional do Brasil, sendo amplamente reconhecidos pela Constituição. Assim, a Assembleia Constituinte de 1987/1988 se mostrou claramente favorável à ampliação dessas garantias (Sarlet, 2013). Seria esse um fenômeno exclusivamente brasileiro ou também compartilhado pelos demais países sul-americanos?

Ante o exposto, estudar o direito constitucional do trabalho em perspectiva comparada em países latino-americanos à luz do direito ao trabalho digno pode ser de grande utilidade para a compreensão e a inovação do campo, em direção à efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana no que tange ao trabalho.

### **1. Direito Constitucional, Direito do Trabalho e Dignidade da Pessoa Humana**

O princípio da dignidade da pessoa humana (DPH) estabelece que a pessoa é o valor central nas sociedades modernas, no Direito e no Estado, independentemente de seu *status* econômico, social ou intelectual. Esse princípio orienta a ordem jurídica, política e social ao redor do ser humano, e constitui princípio fundamental do direito constitucional contemporâneo. A DPH, uma conquista cultural recente ligada ao desenvolvimento da Democracia, tornou-se um pilar dos sistemas constitucionais democráticos a partir do século XX (Delgado e Delgado, 2013).

Nesse contexto, A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e diversas constituições, como a da Alemanha, de Portugal e da Espanha, destacam a dignidade como central para a liberdade, a justiça e a paz. A Constituição da Alemanha de 1949 estabelece que a DPH é inviolável e que sua consideração e sua proteção são responsabilidades de todo poder estatal. Da mesma forma, a Constituição Portuguesa de 1976 afirma que Portugal é uma República soberana fundamentada na DPH. A Constituição Espanhola de 1978, por sua vez, define que a DPH e os direitos invioláveis que lhe são inerentes são a base da ordem política e da paz social (Delgado e Delgado, 2013).

No Brasil, a Constituição de 1988 inovou ao elevar a DPH ao núcleo do sistema jurídico, político e social. É mencionada como fundamento da República e objetivo da ordem econômica, que se reflete na garantia de condições dignas de existência. A Carta Política de 1988 também enfatiza a dignidade na ordem social, reconhecendo sua dimensão tanto individual quanto coletiva. A dignidade humana, assim, deve garantir não apenas a proteção de valores individuais, mas também a possibilidade de afirmação social mínima para cada pessoa (Delgado e Delgado, 2013; Mello Filho e Dutra, 2013).

Segundo Sarlet (2004), a DPH refere-se à qualidade inerente e única de cada indivíduo que justifica ser respeitado e considerado por parte do Estado e da sociedade, o que envolve um conjunto de direitos e deveres fundamentais que protegem a pessoa contra ações degradantes e desumanas, asseguram as condições mínimas necessárias para uma vida saudável e incentivam sua participação ativa e responsável, tanto em sua própria vida quanto na vida em conjunto com outros seres humanos.

A Constituição Cidadã tem um papel fundamental ao consagrar a dignidade humana como base do Estado Democrático de Direito. A Carta Magna estabelece que o Estado existe para servir à pessoa humana, que é um fim em si mesmo e não um meio para atividades estatais. Esse entendimento deve guiar o direito do trabalho, que deve assegurar um trabalho digno, ou seja, um trabalho protegido e respeitoso das condições mínimas de dignidade (Delgado e Delgado, 2013).

Coutinho (2013) afirma que a DPH é amplamente aceita e reconhecida em tratados e declarações internacionais, como na DUDH e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Entretanto, sua conceituação enfrenta críticas por ser vaga e de difícil definição, além de não ser explicitada nos marcos regulatórios. Para Sarlet (2013), a dignidade atua como um limite e uma tarefa do Estado e da comunidade, de modo que sua proteção e sua promoção se

relacionam tanto com o sujeito individual quanto com o coletivo, reconhecendo a dimensão intersubjetiva da dignidade.

No Brasil, a dignidade foi elevada a princípio fundamental pela Carta de 1988, disseminando-se por todo o texto constitucional. Embora seja amplamente invocada como um princípio central, seu conteúdo permanece polissêmico, sendo invocado em uma vasta gama de questões, desde bioética até direitos individuais e supraindividuais. De todo modo, sustenta-se que a dignidade não é algo que se adquire ou que possa ser relativizada, mas um princípio absoluto que demanda respeito e proteção, tanto pelo Estado quanto pelos particulares (Coutinho, 2013).

Nada obstante, para a compreensão e a aplicação do princípio da DPH, é também essencial que o princípio seja devidamente voltado à “pessoa”. A esse respeito, a DPH deve ser entendida de forma concreta e prática, não apenas como um conceito abstrato. Fachin e Ruzyk (2011) destacam que a dignidade está ligada às necessidades reais das pessoas e não pode ser reduzida a uma mera declaração. Para Hinkelammert (2005), a dignidade envolve garantir condições de vida adequadas e concretas para os indivíduos dentro de uma comunidade, indo além da simples existência física (Coutinho, 2013).

Desse modo, a DPH deve ser compreendida em um contexto concreto e não apenas como um conceito abstrato. De acordo com Fachin e Ruzyk (2011), a dignidade está ligada às necessidades reais dos indivíduos, e não se resume simplesmente ao fato de estar vivo, mas inclui a garantia de condições mínimas de vida. A dignidade não deve ser reduzida a uma mera sobrevivência material; ela envolve também o acesso a bens e condições que permitem uma vida plena e significativa. O conceito de "mínimo existencial" garante que o Estado deve assegurar condições básicas para uma existência digna, conforme a Constituição brasileira. Além de ser um princípio jurídico fundamental, a dignidade é também um princípio ético que reflete a responsabilidade tanto no presente quanto no futuro da humanidade (Coutinho, 2013).

A dignidade, então, não é algo que se adquire, mas sim uma condição intrínseca de cada pessoa, e o reconhecimento social e o respeito devem ser entendidos como essenciais para sua plena realização. A dignidade está, portanto, interligada ao desenvolvimento da personalidade e ao respeito mútuo na sociedade, o que reflete um compromisso ético e social com a vida humana e a construção de uma sociedade mais justa (Coutinho, 2013).

À vista disso, na linha de Delgado e Delgado (2013), conclui-se que, uma vez que o trabalho é um direito fundamental, deve ser orientado pelo princípio constitucional da DPH.

Assim, ao mencionar o direito ao trabalho, a Carta Magna de 1988 pressupõe que o trabalho, conforme valorizado pela Constituição, deve ser digno. Isso se deve, em primeiro lugar, à relação intrínseca entre direitos fundamentais e a dignidade humana, que é a base do Estado Democrático de Direito. Em segundo lugar, porque apenas um trabalho realizado em condições dignas pode possibilitar a emancipação do trabalho e fortalecer a identidade social e coletiva. Desse modo, é possível afirmar que o pressuposto axiológico do direito constitucional do trabalho é o trabalho digno. O trabalho, quando realizado em condições dignas, é um meio essencial para essa afirmação e valorização da dignidade humana.

## **2. Trabalho Digno e Direito Constitucional do Trabalho:**

O direito constitucional do trabalho, ante o exposto, é um campo essencial para a proteção dos direitos dos trabalhadores nos mais diversos Estados Democráticos de Direito. É fruto da luta dos trabalhadores em todo o mundo por condições dignas de trabalho (Mello Filho e Dutra, 2013). Não obstante, é crucial definir e diferenciar o que se entende por trabalho digno – inclusive em contraste com o conceito de trabalho decente.

No âmbito internacional, o conceito de trabalho decente foi desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), com o objetivo de identificar e mensurar aspectos que tornam o trabalho visível e valorizado, e integra a agenda de organismos internacionais comprometidos com a justiça e a proteção do trabalhador (Rosenfeld e Pauli, 2012). Contudo, a implementação desse conceito enfrenta desafios complexos, que exigem a colaboração de diversos atores para superar as limitações práticas e garantir que os parâmetros sejam efetivamente aplicados no contexto nacional.

Entretanto, embora o conceito de trabalho decente tenha surgido com a intenção de ajustar as condições de trabalho às demandas de justiça social, ele enfrenta limitações práticas. Para Maior (2023), o trabalho decente, como proposto pela OIT, reflete uma acomodação aos interesses do capital, muitas vezes resultando em mudanças superficiais que não conseguem garantir uma proteção efetiva para os trabalhadores, especialmente em contexto de hegemonia neoliberal. Assim, apesar de buscar promover um crescimento econômico sustentável e a inclusão, a operacionalização do conceito de trabalho decente é criticada por subordinar a proteção social ao crescimento econômico.

O conceito de trabalho digno, por sua vez, vai além da adequação e da apropriabilidade do trabalho, de modo a incorporar uma dimensão moral que valoriza o trabalho como um meio

essencial de inserção social e reconhecimento. Honneth (2003) critica a visão funcionalista, que vê o trabalho apenas como um meio de eficiência econômica, ao argumentar que, no contexto capitalista, o trabalho desempenha um papel importante na integração social. De acordo com essa visão, existem normas morais subjacentes que definem o valor do trabalho e influenciam a ideia de uma vida digna, que deve ser valorizada socialmente.

Rosenfield e Pauli (2012) distinguem o conceito de trabalho decente, que está relacionado à cidadania e aos direitos sociais mensuráveis, do conceito de trabalho digno, que se vincula aos direitos humanos universais e à dimensão moral do trabalho. Desse modo, o trabalho digno envolve reconhecimento social e contribui para a comunidade, sendo avaliado por sua contribuição e retribuição social. É dizer que o conceito de trabalho digno é mais amplo e inclui uma rede de direitos humanos interdependentes.

Para uma abordagem mais integrada, Rosenfield e Pauli (2012) sugerem que os pilares da OIT sobre o trabalho decente sejam ampliados para refletir um modelo global de direitos humanos, em que o direito ao trabalho decente é visto em conexão com a dignidade humana e a justiça social. Esse modelo deve, então, tratar as diversas dimensões da vida das pessoas de maneira integral, e reconhecer a interdependência dos direitos humanos, buscando uma abordagem mais completa para garantir a dignidade, bem como reduzir a pobreza e a desigualdade.

No cenário atual de flexibilização dos direitos trabalhistas, Vaz, Berberi e Martins (2021) destacam a necessidade de equilibrar o conflito entre capital e trabalho, sem sacrificar o direito ao trabalho digno. É essencial que os direitos humanos e o trabalho decente sejam protegidos contra a sobreposição do capital, de modo que o avanço econômico não prejudique as normas de proteção dos trabalhadores.

Desse modo, a interpretação do direito ao trabalho deve alinhar-se ao paradigma do Estado Democrático de Direito, que valoriza a dignidade humana e promove uma sociedade inclusiva e igualitária. O Estado deve garantir e implementar políticas públicas que respeitem e promovam a dignidade humana, e que rejeitem qualquer perspectiva que instrumentalize a pessoa como um meio para um fim. Nesse sentido, o trabalho deve ser reconhecido não apenas como uma fonte de subsistência, mas também como um elemento fundamental para a dignidade, a integração social e o desenvolvimento do trabalhador (Mello Filho e Dutra, 2020).

### **3. Contexto histórico da elaboração das cartas políticas sul-americanas:**

Em conformidade com a advertência de Hirschl (2013), ao realizar pesquisas comparativas no direito constitucional, é necessário compreender que a Constituição e o processo constitucional não ocorrem de modo isolado, mas sob influência de forças políticas, de movimentos sociais, do poder econômico e das classes dominantes, além de fatores culturais, entre outros. Assim, o autor defende ser necessário que o direito constitucional comparado rompa as barreiras rígidas do legalismo e se apoie em uma abordagem transdisciplinar com as demais ciências sociais.

Nesse sentido, propõe-se apresentar um panorama geral dos países sul-americanos selecionados, assim como uma síntese da queda dos regimes autoritários instaurados nesses países no século passado e o subsequente processo de redemocratização, com repercussões no direito constitucional.

### **3.1. Panorama geral dos países selecionados:**

De acordo com os dados mais recentes do Banco Mundial, o Brasil, a Argentina, a Colômbia e o Chile compõem, respectivamente, as quatro primeiras posições no *ranking* das maiores economias da América do Sul (World Bank, 2024). O Brasil, no entanto, possui mais que o triplo da economia da segunda colocada Argentina. Nada obstante, os quatro países possuem grande relevância no cenário político e econômico da América Latina. Em acréscimo, segundo dados de 2020, o Brasil, a Colômbia e a Argentina, respectivamente, são os países mais populosos da América do Sul. A população brasileira é quantitativamente superior a quatro vezes a população da Colômbia (Index Mundi, 2020).

Nota-se, assim, a existência de desproporções numéricas entre os países sul-americanos, especialmente quando comparados com o Brasil, tendo em vista que, diferentemente dos demais países, a antiga América portuguesa concentrou-se no Estado brasileiro, enquanto a América espanhola desmembrou-se, ao longo de diversos processos de independência, em dezenas de Estados soberanos.

Atualmente, o Brasil e a Argentina são Estados-Partes do Mercado Comum do Sul (Mercosul), enquanto a Colômbia e o Chile são Estados Associados (Mercosul, 2024). Ademais, os quatro países, com tradição de *civil law*, tiveram suas constituições (ou, no caso da Argentina, uma reforma significativa) promulgadas ao final do século XX, após um processo de redemocratização em substituição a um regime autoritário e restritivo de direitos.

As constituições de cada país foram elaboradas e promulgadas de acordo com a tabela a seguir:

**TABELA 1**

País	Assembleia Constituinte		Constituição	Organização do Estado		
	Instauração	Conclusão		Promulgação	Forma de governo	Sistema de governo
Argentina	1994	1994	1º de maio de 1853 (1994)*	República	Presidencialismo	Democracia representativa
Brasil	1987	1988	5 de outubro de 1988	República	Presidencialismo	Democracia representativa
Chile	2021*	2021*	11 de setembro de 1980	República	Presidencialismo	Democracia representativa
Colômbia	1991	1991	4 de julho de 1991	República	Presidencialismo	Democracia representativa

Fonte: Elaboração própria com base nos dados oficiais do governo de cada país.

Quanto à Constituição argentina, ao contrário dos outros três países, em vez de instaurar uma nova constituição, o Estado argentino optou por uma reforma substancial, ocorrida em 1994 (e precedida pelas reformas de 1860, 1866, 1898 e 1957), com o objetivo de adaptar a Constituição às mudanças políticas e sociais do país, por exemplo, com reconhecimento de direitos humanos por meio da incorporação da DUDH, com a reestruturação do governo federal, ao prever a figura do juiz de garantias, com a inclusão de direitos de terceira dimensão (como os direitos ambientais) e, por fim, com mudanças no processo eleitoral, inclusive com a previsão de reeleição para o cargo de Presidente da República (Argentina, 1994; Aldao e Clérico, 2014; Natale, 2000).

No tocante ao processo constitucional chileno, a Constituição de 1980 foi redigida durante a ditadura militar de Augusto Pinochet e foi imposta, desprovida de ampla participação pública. Entretanto, durante o período democrático, a Constituição de 1980 passou por várias reformas, sendo a mais significativa a que ocorreu em 2005, quando vários aspectos autoritários

foram modificados, porém a estrutura básica da Constituição permaneceu a mesma (Pardow Lorenzo e Verdugo Ramírez, 2015; Nogueira Alcalá, 2008). Embora tenha sido instaurada uma Assembleia Constituinte em 2021, após protestos sociais e demanda popular por uma nova constituição, o texto proposto pela Assembleia foi rejeitado pela maioria dos eleitores em um plebiscito nacional, realizado no dia 4 de setembro de 2022.

### **3.2. Autoritarismo e processos de redemocratização na América Latina**

Para Vasconcelos (2013), a transição é vista como um período de incerteza, em que as regras do jogo político estão indefinidas e os atores lutam tanto por seus interesses imediatos quanto pela definição das regras futuras. Além disso, esses processos trazem à tona o problema humanitário causado pelas violações de direitos humanos do regime anterior, que, embora marginalizado em alguns casos, é parte essencial da transição para a democratização. No Cone Sul, em especial, a violência e a repressão das ditaduras militares deixaram marcas profundas nas sociedades, constituindo-se em disputas jurídicas, políticas e sociais. O acerto de contas com o passado autoritário, portanto, engloba tanto a consolidação democrática quanto a reflexão sobre os traumas do passado.

Segundo Chauí e Nogueira (2007), o autoritarismo na América Latina, ocorrido durante a era das ditaduras, foi apoiado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (EUA), no contexto da Guerra Fria. Esse período, que durou até o final dos anos 1980, gerou um intenso intercâmbio entre esquerdas, universidades, intelectuais e movimentos sociais da região, o que resultou em uma mobilidade constante de exilados entre países latino-americanos. Essa troca ajudou a destacar para os brasileiros a noção de uma identidade latino-americana comum, em contraste com suas referências predominantemente europeias e americanas à época.

Nogueira Alcalá (2008) explica que, no Chile, o regime militar foi inaugurado com o golpe de Estado de 11 de setembro de 1973, quando as Forças Armadas e os Carabineros derrubaram o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. O país vivia uma grave crise política, social e econômica, com crescente polarização ideológica e paralisia institucional. Após o golpe, foi instalada uma Junta de Governo, composta pelos comandantes das Forças Armadas e liderada pelo General Augusto Pinochet. Essa junta assumiu o controle total do poder constituinte, legislativo e executivo, e manteve o poder judiciário como uma instituição subordinada que legitimava o regime. Nos primeiros anos, houve uma forte repressão, com

execuções, desaparecimentos forçados e tortura, liderados por órgãos de segurança como a Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) e a Central Nacional de Informaciones (CNI).

Nos anos seguintes, o regime de Pinochet passou por um processo de consolidação e institucionalização, com a concentração progressiva do poder nas mãos do próprio general, que se tornou Presidente da República. Através de uma política econômica neoliberal e o apoio de setores empresariais e da direita, o regime transformou profundamente a sociedade chilena, de modo a favorecer a privatização e a desregulação econômica. A elaboração de uma nova constituição, aprovada em um plebiscito controlado em 1980, consolidou a estrutura de uma "democracia autoritária", o que garantiu a permanência de Pinochet no poder até 1990, com mecanismos institucionais que protegiam o regime contra eventuais mudanças democráticas (Nogueira Alcalá, 2008).

Na Colômbia, por sua vez, o processo de redemocratização pós-autoritarismo ocorreu em um contexto diferente de outros países latino-americanos, já que o país não passou por uma ditadura militar. No entanto, enfrentou períodos de regime autoritário e violência política intensa, especialmente durante o regime da Frente Nacional (1958-1974), quando os dois principais partidos, Liberal e Conservador, se revezavam no poder de forma excludente (Valenzuela, 2011).

Após esse período, o país enfrentou uma série de desafios relacionados à violência política e ao conflito armado interno. Embora o regime autoritário desse período tenha terminado, a Colômbia continuou a enfrentar uma forte polarização política e o crescimento de grupos insurgentes, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). Esses grupos, junto com o surgimento de paramilitares e o fortalecimento do narcotráfico, intensificaram o conflito interno e criaram um cenário de violência prolongada (Gonçalves, 2020).

Para Cruz Júnior (2013), no Brasil e na América Latina, a transformação do eurocomunismo e do reformismo nos anos 1960 e 1970 trouxe a incorporação das bandeiras democráticas pelo campo progressista, substituindo as estratégias revolucionárias violentas. A repressão no Brasil, ao permitir certa oposição política, como a vitória do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) nas eleições de 1974, desacreditou a ideia de que a luta armada era a única forma de derrubar o regime militar e restaurar a democracia.

O descrédito da luta armada, a revisão das estratégias da esquerda internacional, e as vitórias da esquerda progressista brasileira nas esferas civil e estatal contribuíram para a

mudança política. O regime militar, reconhecendo a necessidade de adaptação, abriu canais institucionais de negociação com as oposições e limitou mandatos presidenciais, o que enfraqueceu a influência dos setores radicais de direita. Além disso, as denúncias internacionais de violações de direitos humanos e as críticas do governo Carter ajudaram a fomentar a abertura política e o diálogo com a oposição no Brasil. A pressão internacional e os constrangimentos enfrentados pelo presidente Geisel contribuíram para a distensão e o avanço das negociações políticas internas (Cruz Júnior, 2013).

No Chile, após a derrota de Augusto Pinochet no plebiscito de 1988, iniciou-se um processo de transição política, marcado por tensões e negociações entre o regime militar e a oposição. A Constituição de 1980, imposta durante o regime, precisava de reformas para permitir uma democratização efetiva. Em 1989, o governo militar, representado por Carlos Cáceres, propôs reformas constitucionais, que foram inicialmente rejeitadas pela Concertación de Partidos por la Democracia, pois limitavam a possibilidade de mudanças democráticas antes de 1995. No entanto, após diversas rodadas de negociação, foram acordadas 54 reformas que, embora insuficientes para democratizar completamente a constituição, abriram espaço para a transição política (Nogueira Alcalá, 2008).

Camino (2001) conclui que o regime militar chileno foi um tipo particular de regime autoritário, com características personalistas e fundacionais, dentro de uma tradição militar profissional. O legado institucional desse regime resultou em uma democracia não plenamente desenvolvida nem consolidada, com um futuro incerto, tendo em vista o atual debate sobre reformas constitucionais.

Assim, o plebiscito de 30 de julho de 1989, que aprovou essas reformas com uma ampla maioria, foi o marco legal para o fim do regime militar chileno. Para Nogueira Alcalá (2008), no entanto, a transição para um governo democrático manteve enclaves autoritários significativos na Constituição, como o papel central das Forças Armadas e instituições autônomas, a exemplo do Tribunal Constitucional e do Conselho de Segurança Nacional. A eliminação desses enclaves dependeria de futuros consensos entre as forças políticas democráticas e os apoiadores do regime militar.

A Constituição Federal brasileira de 1988, por sua vez, foi elaborada em um contexto de profundas transformações políticas, sociais e econômicas. No final da década de 1980, o Brasil vivia uma fase crítica de transição política, após um extenso período de ditadura militar que durou de 1964 a 1985. O regime militar, que havia instaurado um governo autoritário,

enfrentava crescente oposição e pressões por democratização, inclusive em países vizinhos, como a Argentina e o Chile. Para Chauí e Nogueira (2007), tratava-se de crise de legitimidade do sistema.

O processo de abertura política, iniciado com o governo de João Figueiredo, levou à realização de eleições indiretas em 1985, que resultaram na eleição de Tancredo Neves para a presidência, embora este tenha falecido antes de tomar posse, sendo substituído por seu vice, José Sarney. O retorno à democracia foi marcado pela necessidade urgente de uma nova constituição que consolidasse a transição e garantisse os direitos civis e políticos dos cidadãos (Lemos, 2018).

Benvindo (2017) discorre que a transição democrática no Brasil é frequentemente caracterizada pela literatura como um processo controlado e gradual. A Assembleia Constituinte de 1987/1988, por exemplo, começou com a presença do então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Min. Moreira Alves, que descreveu a transição como uma continuidade sem ruptura constitucional. Esse discurso foi recebido com descontentamento por muitos políticos e levou a reações adversas, o que demonstra o ambiente de incerteza e contradição instaurado.

O professor elenca, por um lado, autores que reforçam a ideia de uma transição controlada, na qual as elites dominantes e seus aliados militares mantiveram controle sobre o processo, o que resultou em uma democracia mais conservadora e com pouca mudança real em relação ao *status quo*. Essas análises geralmente apontam para uma democracia "pervertida", inclinada para os interesses das elites e com limitações significativas para a participação popular. Por outro lado, contrapõem-se a essas visões mais "pessimistas" interpretações que destacam a capacitação e o papel das bases sociais no avanço das instituições políticas inclusivas. Nesse sentido, há autores que veem a capacitação das bases como uma causa estrutural para a movimentação em direção a instituições políticas mais inclusivas e que, ainda, acreditam que a maior participação popular na Constituinte foi crucial para a estabilidade institucional prolongada no Brasil (Benvindo, 2017).

Após o período autoritário, a Colômbia iniciou um processo de abertura política e fortalecimento das instituições democráticas. Em 1991, uma nova Constituição foi promulgada, marcando um ponto chave na redemocratização. Essa Carta Magna incluiu uma série de reformas destinadas a promover maior inclusão política, descentralização do poder e fortalecimento dos direitos humanos. O novo marco constitucional buscava superar os conflitos

internos, garantir maior participação cidadã e reformar as instituições, de modo a promover um sistema político mais transparente e democrático. No entanto, a Colômbia continuou enfrentando desafios significativos, como a violência ligada ao narcotráfico e aos grupos armados, que afetaram a estabilidade política (Valenzuela, 2011). Mesmo assim, o país tem avançado gradualmente no fortalecimento da democracia, especialmente com o processo de paz com as FARC em 2016, que trouxe novas perspectivas de inclusão política e pacificação social.

No Brasil, o cenário econômico também contribuiu para a necessidade de uma nova constituição. Durante a ditadura, o Brasil experimentou um rápido crescimento econômico conhecido como o "Milagre Econômico", mas esse crescimento foi acompanhado por alta desigualdade social, inflação crescente e aumento exponencial do endividamento externo. Nos anos 1980, o país enfrentava uma crise econômica profunda, com hiperinflação e recessão, o que gerava instabilidade social e econômica (Barros, 2005; Hermann, 2005). A nova constituição precisava abordar essas questões e estabelecer um marco para o desenvolvimento econômico e social, promovendo a justiça social e a redistribuição de renda.

Em se tratando de direitos humanos, Vasconcelos (2013) afirma que, durante as décadas de 1960 e 1970, o Brasil, a Argentina e o Chile sofreram rupturas na ordem democrática, instaurando regimes militares autoritários que perseguiram opositores políticos sob a justificativa de combater a ameaça comunista no contexto da Guerra Fria. Esses regimes foram marcados por violações sistemáticas dos direitos humanos, incluindo tortura, desaparecimentos forçados e execuções sumárias, legitimadas pela Doutrina de Segurança Nacional. No Brasil e no Chile, a transição para a democracia ocorreu por meio de negociações entre elites civis e militares, permitindo que certos privilégios militares fossem preservados no novo sistema político.

No caso do Chile, a transição foi singular pela força dos grupos pinochetistas e pela permanência de enclaves autoritários na Constituição de 1980. No entanto, sob a liderança do presidente Patricio Aylwin e da Concertación de Partidos por la Democracia, houve avanços na busca por justiça de transição, com a criação de comissões de verdade que documentaram as violações de direitos humanos. No Brasil e na Argentina, processos semelhantes também ocorreram, mas com variações quanto ao alcance das investigações e punições dos responsáveis pelos crimes das ditaduras (Vasconcelos, 2013).

Segundo Vasconcelos (2013), nesse contexto, a Argentina destacou-se pela forte mobilização social e pelo papel ativo da sociedade civil em questões de direitos humanos, com

organizações já presentes antes do golpe militar de 1976. O movimento de direitos humanos argentino foi fundamental para transformar a cultura política e fortalecer a democracia no país, influenciando a autonomia da sociedade civil. No Chile, por seu turno, a mobilização foi significativa, com desempenho central da Igreja Católica, mas as organizações de direitos humanos perderam força no período pós-ditatorial, em contraste com o caso argentino. No Brasil, o apoio à causa de direitos humanos durante a democratização foi mais limitado, concentrando-se principalmente em movimentos como os familiares de mortos e desaparecidos, a Comissão de Justiça e Paz, liderada por Dom Evaristo Arns, e o movimento pela anistia.

Com efeito, é possível concluir que a Constituição brasileira de 1988, apesar de suas imperfeições e de manter alguns privilégios, representou um avanço significativo devido à intensa participação popular e da sociedade civil organizada. Embora a transição tenha começado de maneira controlada, acabou se tornando mais imprevisível e dinâmica ao refletir a complexidade e as contradições da época. A democracia brasileira, portanto, é o resultado de uma combinação de esforços das elites e pressões sociais, com um resultado que é tanto uma continuação quanto uma ruptura com o passado autoritário (Benvindo, 2017).

## Método

### 4. Delineamento metodológico:

Trata-se de pesquisa qualitativa, exploratória e comparativa, cujo objetivo geral é analisar o desenvolvimento do direito constitucional do trabalho em contexto sul-americano, em perspectiva comparada, à luz do direito ao trabalho digno. Por sua vez, os objetivos específicos são identificar e comparar as disposições constitucionais relativas ao trabalho em Estados Democráticos de Direito sul-americanos; analisar como as diferenças constitucionais poderiam influenciar a proteção dos direitos trabalhistas à luz do direito ao trabalho digno; e avaliar, com base na literatura, a influência de fatores históricos, sociais, econômicos e políticos no desenvolvimento do direito constitucional do trabalho em Estados Democráticos de Direito da América do Sul, em uma perspectiva inter e transdisciplinar.

A pesquisa foi conduzida em duas fases:

**4.1. Fase 1:** Análise documental, através do levantamento das disposições constitucionais relacionadas ao trabalho nas constituições do Brasil (1988), da Argentina (1994), do Chile (1980) e da Colômbia (1991), e preparação do *corpus* textual.

**4.2. Fase 2:** Análise de conteúdo categorial temática (Bardin, 1977; Sousa e Santos, 2020) das disposições constitucionais relacionadas ao trabalho nas constituições dos países selecionados para posterior discussão.

### **Análise**

#### **5. Análise das disposições constitucionais relacionadas ao trabalho:**

As disposições das constituições do Brasil, da Argentina, do Chile e da Colômbia, relacionadas ao direito do trabalho e ao trabalho, foram analisadas de acordo com o texto vigente, após reformas realizadas pelo poder constituinte derivado, em busca realizada no dia 17 de setembro de 2024.

##### **5.1. Síntese dos dispositivos constitucionais identificados:**

Na Constituição do Chile de 1980, acompanhada de diversas reformas essenciais, o trabalho é protegido como um direito fundamental no artigo 19, nº 16, que estabelece um rol de direitos, entre os quais a liberdade de trabalho e a proibição da discriminação, de modo que a exigência para a contratação e a escolha do trabalho deva ser baseada na capacidade e na idoneidade pessoal. Também se proíbe, em regra, o trabalho forçado. O artigo 19, nº 18, garante o direito à segurança social e assegura que trabalhadores e empregadores contribuam para um sistema previdenciário, que oferece proteção em casos de doença, invalidez e velhice. O artigo 19, nº 19, por sua vez, garante o direito à sindicalização e permite a criação de sindicatos sem prévia autorização, com a função de representar os interesses dos trabalhadores (Chile, 1980).

A Constituição brasileira de 1988 dedica um capítulo específico aos direitos sociais, no qual o trabalho e o direito do trabalho ocupam uma posição central. O artigo 6º, *caput*, estabelece o trabalho como um direito social, e o artigo 7º detalha uma série de direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, como salário mínimo (inciso IV), jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 semanais (inciso XIII), repouso semanal remunerado (inciso XV), férias remuneradas (inciso XVII), licença-maternidade (inciso XVIII) e paternidade (inciso XIX), entre muitos outros. Além disso, o direito à sindicalização é garantido no artigo 8º, que assegura a liberdade de associação sindical e a autonomia dos sindicatos. A Constituição garante o direito à greve no artigo 9º, em que regulamenta seu exercício em relação aos interesses dos trabalhadores e das atividades essenciais. O art. 10 assegura a participação dos trabalhadores e

dos empregadores em colegiados dos órgãos públicos em que haja pertinência de seus interesses profissionais ou previdenciários, enquanto o art. 11 prevê a eleição de um representante dos empregados nas empresas com mais de 200 funcionários, a fim de facilitar o entendimento direto com os empregadores. Por fim, o artigo 170, *caput*, também reforça a importância do trabalho ao estabelecer os princípios da ordem econômica, com base na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, e ao estabelecer, como princípio, a busca do pleno emprego (inciso VIII) (Brasil, 1988).

Na Constituição colombiana de 1991, o artigo 25 consagra o trabalho como um direito e uma obrigação social, assegurando condições dignas e justas. O artigo 39 estabelece o direito à formação de sindicatos e associações, sem intervenção estatal, com formalização simplificada de seus atos constitutivos. O artigo 53 define princípios fundamentais do direito do trabalho, como igualdade de oportunidades, salário mínimo, remuneração justa, estabilidade e a incorporação de convenções internacionais ratificadas. O artigo 54 obriga o Estado a garantir a formação profissional dos trabalhadores, enquanto o artigo 55 reconhece o direito à negociação coletiva para regular as relações laborais, com exceções legais. O direito à greve (*huelga*) é assegurado no artigo 56, exceto para trabalhadores de serviços essenciais, nos termos da lei (Colômbia, 1991).

Na Constituição da Argentina vigente, reformada substancialmente em 1994, o trabalho é também amplamente protegido. O artigo 14 garante o direito ao trabalho, ao lado de outras liberdades fundamentais, como o direito de petição e o direito de ir e vir. O artigo 14 bis detalha os direitos trabalhistas, incluindo isonomia salarial, condições dignas de trabalho, jornada limitada, descanso remunerado, salário mínimo vital e móvel, proteção contra o desemprego, participação nos lucros e direito à organização sindical. Além disso, o Congresso, no artigo 75, inciso 19, tem a responsabilidade de promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico com justiça, incentivando a criação de empregos e a distribuição justa da renda (Argentina, 1994).

## **5.2. Análise de conteúdo das disposições constitucionais relacionadas ao trabalho:**

### **5.2.1. Pré-análise:**

Inicialmente, o *corpus* textual foi preliminarmente categorizado, fase intitulada pré-análise (Bardin, 1977; Sousa e Santos, 2020).

Categorias temáticas iniciais: 1) Reconhecimento do trabalho como direito fundamental e social. 2) Direitos fundamentais trabalhistas (e. g. jornada, salário, férias, proteção contra desemprego). 3) Garantias de liberdade sindical e negociação coletiva. 4) Proibição do trabalho forçado e discriminação. 5) Previdência social e proteção contra riscos laborais.

### **5.2.2. Exploração do material:**

Em seguida, procedeu-se à categorização detalhada de cada item relevante dentro de cada constituição, agrupando-os em categorias principais e explorando as semelhanças e diferenças.

- **Categoria 1: Reconhecimento do trabalho como direito fundamental e social**
  - Brasil: O artigo 6º reconhece o trabalho como um direito social, enquanto o artigo 170 o destaca como princípio da ordem econômica, com valorização do trabalho humano.
  - Argentina: O artigo 14 posiciona o trabalho como um direito ao lado de liberdades fundamentais.
  - Colômbia: O artigo 25 consagra o trabalho como um direito e obrigação social.
  - Chile: O artigo 19, nº 16, reconhece o trabalho como direito fundamental, com foco na liberdade de escolha.
  
- **Categoria 2: Direitos trabalhistas específicos**
  - Brasil: O artigo 7º detalha diversos direitos trabalhistas, incluindo jornada, férias e licença-maternidade, entre outros.
  - Argentina: O artigo 14 bis enfatiza condições dignas de trabalho, salário mínimo e proteção contra o desemprego.
  - Colômbia: O artigo 53 define princípios como igualdade de oportunidades, salário mínimo e estabilidade.
  - Chile: O artigo 19, nº 18, assegura contribuições ao sistema previdenciário e proteção em casos de invalidez, velhice e doença.
  
- **Categoria 3: Garantias de liberdade sindical e negociação coletiva**

- Brasil: O artigo 8º assegura a liberdade sindical, enquanto o artigo 9º garante o direito à greve.
  - Argentina: O artigo 14 bis protege o direito à organização sindical e participação nas negociações coletivas.
  - Colômbia: O artigo 39 garante liberdade sindical sem intervenção estatal, enquanto o artigo 55 protege a negociação coletiva.
  - Chile: O artigo 19, nº 19, assegura a sindicalização e a criação de sindicatos.
- **Categoria 4: Proibição do trabalho forçado e discriminação**
    - Brasil: A Constituição proíbe o trabalho forçado e a discriminação implícita em diversos direitos trabalhistas (art. 7º).
    - Argentina: Garante isonomia salarial e condições dignas, sem discriminação (art. 14 bis).
    - Colômbia: O artigo 25 assegura condições dignas e justas, promovendo a igualdade.
    - Chile: O artigo 19, nº 16, proíbe o trabalho forçado e a discriminação na contratação.
- **Categoria 5: Previdência social e proteção contra riscos laborais**
    - Brasil: Destina capítulo próprio para tratar da seguridade social, abrangida pelo Título VIII “Da Ordem Social”.
    - Argentina: O Congresso tem a responsabilidade de promover proteção social e desenvolvimento econômico (art. 75).
    - Colômbia: O artigo 54 obriga o Estado a garantir formação profissional e proteção social.
    - Chile: O artigo 19, nº 18, destaca a contribuição obrigatória ao sistema previdenciário.

### **5.2.3. Tratamento dos resultados:**

As constituições analisadas compartilham importantes semelhanças no reconhecimento do trabalho como um direito fundamental e social, evidenciado nos artigos-chave: Brasil (art. 6º), Argentina (art. 14), Colômbia (art. 25) e Chile (art. 19, nº 16). Todas garantem direitos

trabalhistas básicos, incluindo condições dignas de trabalho, salário mínimo e proteção previdenciária, bem como a proibição da discriminação e do trabalho forçado. Além disso, valorizam a liberdade sindical e o direito à negociação coletiva, reforçando o papel dos trabalhadores na organização e representação de seus interesses (Brasil, art. 8º; Argentina, art. 14 bis; Colômbia, art. 39; Chile, art. 19, nº 19). Essas disposições refletem compromissos comuns com a dignidade e a proteção dos trabalhadores em um contexto de Estados Democráticos de Direito.

No entanto, há diferenças relevantes na forma como cada constituição aborda o tema. A Constituição brasileira se destaca pelo detalhamento dos direitos trabalhistas no artigo 7º, abordando aspectos como jornada de trabalho, férias e licenças específicas, enquanto a seguridade social é tratada em mais especificamente em capítulo próprio (Capítulo II “Da Seguridade Social”, integrante do Título VIII “Da Ordem Social”). A Colômbia, por sua vez, enfatiza a obrigatoriedade do Estado em promover a formação profissional dos trabalhadores (art. 54), enquanto o Chile dá ênfase às contribuições obrigatórias para o sistema previdenciário, abrangendo empregadores e trabalhadores (art. 19, nº 18). Já a Constituição argentina apresenta inclui a participação nos lucros e a distribuição justa de renda entre seus direitos trabalhistas (art. 14 bis).

### **Discussão**

Com efeito, embora haja discussão doutrinária sobre o enquadramento do direito do trabalho nos direitos sociais previstos em uma constituição – inclusive se o direito do trabalho deveria ou não ser constitucionalizado – (Delgado e Delgado, 2013; Mello Filho e Dutra, 2013), a constitucionalização detalhada de princípios, direitos e garantias no âmbito do direito do trabalho (e ao trabalho) é uma experiência compartilhada entre os quatro países.

Essa previsão de direitos no texto constitucional pode ser compreendida como uma reação da redemocratização em relação ao período autoritário, em que houve ampla restrição de direitos civis, políticos e sociais, marcada pela repressão estatal e a supressão de liberdades fundamentais (Camino, 2011; Chauí e Nogueira, 2007; Cruz e Júnior; 2013; Lemos, 2018; Nogueira Alcalá, 2008; Valenzuela, 2011; Vasconcelos, 2013), tendo em vista a privilegiada posição da Constituição na hierarquia das normas jurídicas de um país. Desse modo, verifica-

se a existência, ressalvadas as respectivas peculiaridades, de um direito constitucional do trabalho nos ordenamentos jurídicos brasileiro, argentino, chileno e colombiano.

Observa-se também que as disposições se referem direta e indiretamente à efetivação da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento humano. Há também uma preocupação com a justiça social e a produtividade econômica. A Constituição argentina se destaca nesse sentido, ao destinar ao Congresso o poder-dever de *proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores (...)*. (Argentina, 1994).

No tocante ao direito ao trabalho, a Constituição brasileira (art. 5º, inciso XIII) dispõe que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Por seu turno, a Constituição chilena (art. 19, nº 16) estabelece que *ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así* (Chile, 1980), detalhando, assim as possíveis justificativas da limitação legal.

Nada obstante, a Constituição brasileira é a mais extensa no que tange ao direito constitucional do trabalho, com um longo artigo (art. 7º) dedicado a parâmetros mínimos que devem ser compulsoriamente observados nas relações de trabalho (BRASIL, 1988). Nela, a dignidade da pessoa humana é tida como fundamento da República (art. 1º, inciso III). Ademais, a ordem econômica, cuja finalidade é assegurar a todos existência digna, em conformidade com a justiça social, é fundada na valorização do trabalho humano (art. 170, *caput*), e tem como um de seus princípios a busca do pleno emprego (art. 170, inciso VIII) (Brasil, 1988).

A Constituição colombiana (art. 1º) afirma que o Estado colombiano é fundado no respeito à dignidade da pessoa humana e no trabalho realizado por ela. Também dispõe expressamente que o trabalho é um direito (e uma obrigação) social, que deve gozar de especial proteção do Estado. No mesmo dispositivo, é estabelecido que a pessoa humana tem direito a um trabalho em condições dignas e justas (Colômbia, 1991). Na Constituição argentina, é disposto que as diversas formas de trabalho devem gozar da proteção das leis, que as quais têm o dever de assegurar condições dignas e equitativas de trabalho (art. 14 bis) (Argentina, 1994).

Ante o exposto, no caso brasileiro, argentino e colombiano, há uma evidente preocupação do poder constituinte para com a garantia de condições dignas de trabalho (vide art. 14-bis, Constituição argentina de 1994; art. 7º, Constituição brasileira de 1988; art. 25,

Constituição colombiana de 1991), o que coaduna com a defesa, no âmbito constitucional e internacional, do direito ao trabalho digno.

No caso chileno, embora o art. 19, nº 16 de sua Constituição não contenha expressamente menção às condições dignas de trabalho, o art. 154, nº 3, estabelece explicitamente que a soberania do Estado chileno é limitada pela dignidade da pessoa humana e pelos direitos humanos reconhecidos nos tratados internacionais ratificados (CHILE, 1980). Semelhantemente ao caso brasileiro, ao colocar a dignidade da pessoa humana e os próprios direitos humanos em uma posição nuclear, compreende-se que necessariamente as relações de trabalho e o direito do trabalho como um todo devem estar em sua conformidade, de acordo com o próprio conceito de direito fundamental ao trabalho digno (Delgado e Delgado, 2013; Delgado, 2020; Mello Filho e Dutra, 2020).

No tocante às negociações, às convenções e aos acordos coletivos de trabalho, a Constituição brasileira estabelece, como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, o “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho” (art. 7º, XXVI), assim como prevê que a “jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva” (art. 7º, inciso XIV) (Brasil, 1988). As convenções e os acordos coletivos de trabalho também podem versar sobre a “duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais (...)” (art. 7º, XIII) e sobre o direito à irredutibilidade do salário (art. 7º, VI) (Brasil, 1988).

No tocante à associação profissional ou sindical, a Constituição brasileira, por força do art. 5º, inciso XX, veda que qualquer pessoa seja compelida a associar-se ou a permanecer associada. Nessa lógica, o art. 8º estabelece a liberdade de associação profissional ou sindical, que é enfatizada em seu inciso V: “ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato”. O inciso I, por sua vez, estabelece que “a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical”. Já no inciso III, o texto constitucional atribui ao sindicato o poder-dever de “defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas” (Brasil, 1988).

De modo semelhante, a Constituição colombiana estabelece, em seu art. 38, o direito à livre associação para as diversas tarefas que uma pessoa pode desenvolver em sociedade. Em seguida, no art. 39, dispõe aos trabalhadores e aos empregadores o direito de constituir

sindicatos ou associações, vedada a intervenção do Estado. Seu reconhecimento jurídico também é facilitado, bastando *la simple inscripción del acta de constitución* (Colômbia, 1991).

Semelhantemente também, a Constituição chilena também dispõe, em seu art. 19, nº 15, sobre o direito à liberdade de associação, sem permissão prévia, de modo que ninguém poderá ser obrigado a ser associado, sendo a personalidade jurídica da associação condicionada à sua constituição na forma da lei. O nº 19, por sua vez, estabelece que a filiação sindical também deverá ser voluntária, porém limita o direito à sindicalização aos termos da lei. Não obstante, é facilitada a personalidade jurídica das organizações sindicais, que a terão *por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley* (Chile, 1980).

Destaca-se nesse quesito a Constituição argentina, cujo art. 14 traz como direito de todos os habitantes da nação o de *asociarse con fines útiles*. Assim, o dispositivo constitucional inclui o critério de utilidade ao direito à livre associação (o que poderia ser, no entanto, uma associação para fins inúteis?). O art. 14 bis, por seu turno, estabelece que as leis trabalhistas devem assegurar ao trabalhador a organização sindical livre e democrática. Semelhantemente às demais Constituições, há previsão de facilidade no reconhecimento jurídico dos sindicatos, que será feito *por la simple inscripción en un registro especial* (Argentina, 1994).

Nas Constituições argentina e brasileira, há uma aproximação entre os direitos dos trabalhadores com aspectos da seguridade social – o que não implica, necessariamente, em uma confusão entre os ramos trabalhista e previdenciário. No caso argentino, o art. 14 bis dispõe que os benefícios da seguridade social terão caráter integral e irrenunciável, de modo que a lei deverá estabelecer o seguro social obrigatório, as aposentadorias e as pensões móveis, a proteção integral da família, a defesa do bem de família, a compensação econômica familiar e o acesso a uma moradia digna (Argentina, 1994).

Na Carta Magna brasileira, o art. 7º estabelece o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário (inciso II; nesse sentido, também o art. 201, inciso III), o salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda, nos termos da lei (inciso XII; no mesmo sentido, o art. 201, inciso IV) e a aposentadoria (XXIV) como direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. O art. 201, inciso I, ainda, estabelece que a previdência social atenderá a “cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada”, enquanto o § 12 dispõe que a lei deverá estabelecer um sistema especial de inclusão previdenciária, com a aplicação de alíquotas diferenciadas, para abranger

trabalhadores de baixa renda, inclusive os que estão em situação de informalidade. Além disso, o sistema atenderá aqueles que não possuem renda própria e se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em suas residências, desde que sejam membros de famílias de baixa renda (Brasil, 1988).

No caso chileno, o art. 19, nº 18, após versar sobre a liberdade do trabalho e sua proteção (nº 16), bem como o acesso às funções e aos empregos públicos (nº 17), assegura a todas as pessoas o direito à seguridade social, e dispõe que a ação estatal deve estar voltada para a garantia de acesso, a todos os habitantes, *al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas* (CHILE, 1980). A Constituição colombiana, por sua vez, estabelece a seguridade social como um direito irrenunciável de todos os habitantes (art. 48), em especial das crianças (art. 44) e das pessoas *de la tercera edad* (art. 46)

Em acréscimo, todas as constituições estudadas possuem previsão expressa de reconhecimento dos tratados ou dos acordos internacionais ratificados que versem sobre direitos humanos (Constituição argentina de 1994; art. 5º, §§ 2º e 3º da Constituição brasileira de 1988; art. 154, nº 3, Constituição chilena de 1980; art. 22; art. 53, Constituição colombiana de 1991). No entanto, cada Constituição delimitou procedimentos próprios para o reconhecimento e o *status* das normas internacionais.

Tushnet (2014) assevera que há uma relação próxima entre o direito constitucional comparado e o direito internacional público, em especial na temática de direitos humanos (*international human rights law*), de modo que, na literatura, em muitos momentos, é difícil distinguir entre aspectos de um campo e outro, o que ocorre devido à penetração do direito internacional no direito doméstico.

Nesse sentido, o autor afirma que o estreitamento entre o direito internacional e o direito constitucional interno é especialmente evidente quando aquele é incorporado a este por meio de tratados internacionais (Tushnet, 2014). Esse fenômeno pode ser observado nas Constituições dos quatro países.

A Constituição colombiana possui disposição expressa (art. 53) em relação às convenções internacionais do trabalho, estabelecendo a estas o *status* de legislação interna, quando devidamente ratificadas. Quanto aos tratados e acordos internacionais sobre direitos humanos, em geral, há disposição (art. 93) no sentido de que devem prevalecer no ordenamento jurídico colombiano. Além disso, os direitos e os deveres consagrados no texto constitucional

colombiano devem ser interpretados em conformidade com os tratados internacionais sobre direitos humanos (TIDH) ratificados pela Colômbia (Colômbia, 1991).

Já a Constituição Argentina dispõe que, em regra, os tratados e os acordos internacionais possuem *status* supralegal (art. 75, nº 22). Não obstante, apresenta, logo em seguida, um rol de normas internacionais que, *en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos* (Argentina, 1994).

Os demais tratados e convenções sobre direitos humanos, para alcançar a hierarquia constitucional no ordenamento jurídico argentino, devem, após aprovados pelo Congresso, possuir voto de ao menos dois terços da totalidade de membros de cada Câmara.

A Constituição brasileira, por sua vez, também estabelece um procedimento próprio para quaisquer tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, de modo que, se “aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (art. 5º, § 3º), tendo, assim, *status* constitucional. O Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro decidiu, em 2008, no julgamento do RE nº 466.343, que os tratados internacionais de direitos humanos (TIDH) que não tenham passado por esse procedimento terão *status* supralegal, isto é, acima da legislação infraconstitucional, porém abaixo da Constituição (BRASIL, 2008), à semelhança da Constituição argentina.

Verifica-se, assim, que o quórum para que um TIDH possua hierarquia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro é menor ( $\frac{3}{5}$ , 60%) em comparação ao ordenamento argentino ( $\frac{2}{3}$ , 66,67%). Em ambos os ordenamentos, os TIDH que não passarem pelo respectivo procedimento constitucionalmente previsto estarão acima das leis, porém abaixo da Constituição.

Adicionalmente, como anteriormente exposto, as quatro constituições foram promulgadas ao fim do século XX, em processo de declínio de regimes autoritários, em processo de redemocratização. Tushnet (2014) afirma que um dos motivos pelos quais os Estados contemporâneos podem necessitar de uma Constituição escrita é a existência de populações heterogêneas, de modo que a Constituição possa servir como uma expressão (às vezes a única) da unidade da nação.

A heterogeneidade da população é uma marca característica dos países latino-americanos, cujas principais origens étnicas são povos indígenas, europeus (em especial,

espanhois e portugueses) e africanos, que por séculos foram escravizados para a manutenção do sistema escravocrata de exploração das colônias espanholas portuguesas. No caso do Equador e da Bolívia, suas respectivas constituições os estabelecem como Estado Plurinacional, de modo a reconhecer a diversidade indígena como parte integrante da identidade nacional (Maldonado Bravo, 2023).

Nesse diapasão, Sousa Júnior e Fonseca (2017) sugerem a ideia de um "constitucionalismo achado na rua", com o objetivo de desenvolver um movimento que promova a transformação do modelo de organização do Estado moderno, buscando sua "descolonização" e "despatriarcalização", ao mesmo tempo em que se abre para o reconhecimento das mobilizações jurídicas voltadas à emancipação.

Os autores afirmam que, a partir da década de 1980, países latino-americanos, incluindo o Brasil, tentaram superar esse "monismo identitário" com constituições que reconheciam a diversidade, especialmente os direitos dos povos indígenas. No entanto, os ciclos de constitucionalismo multicultural e pluralista mantiveram a segregação cultural e as estruturas de poder coloniais, sem resolver as desigualdades sociais. Desse modo, o constitucionalismo plurinacional, adotado por Bolívia e Equador, buscou um diálogo intercultural, mas enfrentou limites devido a modelos econômicos que priorizaram o desenvolvimento sobre os direitos indígenas. A noção de Constituição, portanto, precisa ser repensada à luz de uma lógica decolonial, que desafie as centralidades de poder herdadas (Sousa Júnior e Fonseca, 2017).

Ainda, os autores discorrem que pensar o constitucionalismo no Brasil exige considerar seu passado colonial e os efeitos persistentes dessa herança, que se manifestam como "colonialidades". A colonialidade do poder se reflete na adoção do modelo de Estado-nação moderno, que facilitou a expansão capitalista, centralizando moeda, língua e normas para consolidar o controle pelas elites dominantes. A independência brasileira não rompeu com essa estrutura de poder, perpetuando divisões de classe, raça, gênero e uma ordem patriarcal, sob uma identidade nacional construída para suprimir diferenças culturais.

Como essas colonialidades podem ter afetado, nas constituições latino-americanas, o direito constitucional do trabalho? Essa pergunta poderia ser uma boa indagação para pesquisas futuras.

## **Referências**

ALDAO, M. M.; CLÉRICO, M. L. La igualdad "des-enmarcada": A veinte años de la reforma Constitucional argentina de 1994. *Revista Electrónica Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja*, v. 13, p. 7–28, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11336/46128>. Acesso em: 23 jan. 2025.

ARGENTINA. Constitución (1994). Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: Portal Oficial del Estado Argentino, 1994. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2004.

BENVINDO, J. Z. The forgotten people in Brazilian constitutionalism: Revisiting behavior strategic analyses of regime transitions. *International Journal of Constitutional Law*, v. 15, n. 2, p. 332–357, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/mox020>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BENVINDO, J. Z. et al. O Estudo do Direito Constitucional Comparado no Brasil: Mapeamento das iniciativas e perspectivas de desenvolvimento da área. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 1, p. e230, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v1i1.88175>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 466.343, São Paulo (Relator: Min. Cezar Peluso). *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 12 ago. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Fundo Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/fundo-assembleia-nacional-constituente/2](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/fundo-assembleia-nacional-constituente/2). Acesso em: 23 jan. 2025.

CAMINO, I. M. O. La constitución política de 1980 y su democratización. *Revista de Derecho - Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, v. 22, 2001. Disponível em: <https://rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/viewFile/474/443>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CASTRO, L. B. de. Esperança, frustração e aprendizado: A história da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Eds.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005. p. 107–143.

CHILE. Constitución Política de la República de Chile de 1980. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1980. Disponível em:

<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/chl>. Acesso em: 23 jan. 2025.

COLÔMBIA. Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá: Portal Único del Estado Colombiano, 1991. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>. Acesso em: 23 jan. 2025.

DELGADO, M. G.; DELGADO, G. N. O princípio da dignidade da pessoa humana e o Direito do Trabalho. In: SARLET, I. W.; MELLO FILHO, L. P. V. de; FRAZÃO, A. de O. (Orgs.). *Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. p. 87–93.

FACHIN, L. E.; RUZYK, C. E. P. Direitos fundamentais, dignidade da pessoa humana e o novo Código Civil: Uma análise crítica. In: SARLET, I. W. (Org.). *Constituição, direitos fundamentais e direito privado*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011. p. 97–107.

FRANZOI, L. C.; DE MORAIS, M. C. P. Redemocratização do Brasil. *JICEX*, v. 4, n. 4, 2014. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/1878>. Acesso em: 23 jan. 2025.

GONÇALVES, F. C. N. I. Transformações políticas na Colômbia do século XXI: Conflito, Acordo de Paz e seus efeitos domésticos e internacionais. *Revista Eletrônica da ANPHLAC*, n. 28, p. 338–363, 2020.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964–1973). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945–2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005a. p. 49–72.

HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: O II PND e a crise da dívida externa (1974–1984). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B. de; HERMANN, J. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea (1945–2004)*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005b.

HINKELAMMERT, F.; JIMÉNEZ, H. M. *Hacia una economía para la vida*. San José: DEI, 2005.

HIRSCHL, R. *Comparative matters: The renaissance of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198714514.001.0001>. Acesso em: 23 jan. 2025.

HONNETH, A. Redistribution as recognition: A response to Nancy Fraser. In: FRASER, N.; HONNETH, A. (Eds.). *Redistribution or recognition: A political-philosophical exchange*. New York: Verso, 2003. p. 143–162.

INDEX MUNDI. Disponível em: <https://www.indexmundi.com/map/?v=21&r=sa&l=pt>. Acesso em: 23 jan. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Plano nacional de emprego e trabalho decente: Gerar emprego e trabalho. 2010. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/plano-nacional-de-emprego-e-trabalho-decente-gerar-emprego-e-trabalho>. Acesso em: 23 jan. 2025.

JACKSON, V. C. Constitutional comparisons: Convergence, resistance, engagement. *Harvard Law Review*, v. 119, n. 1, p. 109–128, 2005.

MAIOR, J. L. S. Crítica marxista ao conceito de trabalho decente. In: CÉSAR, J. B. M.; MENDES, M. C. S.; SANTOS, P. S. C. S.; NASCIMENTO, R. S. (Eds.). *Trabalho decente e agenda 2030: Estudos em homenagem ao desembargador e professor Lorival Ferreira dos Santos*. v. 1. Lacier Editora, 2023. p. 123–145.

MALDONADO BRAVO, E. E. Plurinacionalidade: Um histórico à margem esquerda. *InSURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais*, v. 9, n. 1, p. 347–388, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v9i1.46869>. Acesso em: 23 jan. 2025.

MEYER, E. P. N. Repensando o direito constitucional comparado no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 8, n. 1, p. 115–149, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v8i1.74782>. Acesso em: 23 jan. 2025.

MELLO FILHO, L. P. V.; DUTRA, R. Q. Centralidade da pessoa humana versus centralidade do cidadão trabalhador: O desafio de reler o trabalho a partir da Constituição Federal de 1988. In: SARLET, I. W.; MELLO FILHO, L. P. V.; FRAZÃO, A. de O. (Eds.). *Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. p. 238–253.

MELLO FILHO, L. P. V.; DUTRA, R. Q. Caminhos para o novo direito do trabalho: Desmistificando falácias. In: DELGADO, G. N. (Ed.). *Direito fundamental ao trabalho digno no século XXI: Desafios e ressignificações para as relações de trabalho da era digital*. v. 3. São Paulo: LTr, 2020. p. 91–104.

MERCOSUL. Países do Mercosul. 2024. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 23 jan. 2025.

NATALE, A. A. La reforma constitucional argentina de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, n. 2, p. 219–237, 2000. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/885/88500211.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

NEVES, M. C. P. (Não) solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. *Lua Nova*, n. 93, p. 201–232, 2014.

NEVES, M. C. P. *Transconstitucionalismo*. v. 1. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

NOGUEIRA ALCALÁ, H. La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005. *Estudios Constitucionales*, v. 6, n. 2, p. 325–370, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.4067/S0718-52002008000100011>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PARDOW LORENZO, D. G.; VERDUGO RAMÍREZ, S. El Tribunal Constitucional chileno y la reforma de 2005: Un enroque entre jueces de carrera y académicos. *Revista de Derecho (Valdivia)*, v. 28, n. 1, p. 123–144, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4067/S0718-09502015000100006>. Acesso em: 23 jan. 2025.

ROSENFELD, C. L.; PAULI, J. Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: reconhecimento e direitos humanos. *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, p. 319–329, 2012.

SARLET, I. W. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, I. W. Os direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais na Constituição Federal brasileira de 1988. In: SARLET, I. W.; MELLO FILHO, L. P. V.; FRAZÃO, A. de O. (Eds.). *Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. p. 7–31.

SARLET, I. W.; MELLO FILHO, L. P. V.; FRAZÃO, A. de O. (Eds.). *Diálogos entre o direito do trabalho e o direito constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

SOUSA, J. R. de; SANTOS, S. C. M. dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396–1416, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SOUSA JUNIOR, J. G. de; FONSECA, L. G. D. da. O Constitucionalismo achado na rua – uma proposta de decolonização do Direito. *Revista Direito e Práxis*, v. 8, n. 4, p. 2882–2902, 2017.

TUSHNET, M. *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

VALENZUELA, J. S. Transición por redemocratización: el frente nacional colombiano en una reflexión teórica y comparativa. University of Notre Dame, 2011. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/documents/1697>. Acesso em: 23 jan. 2025.

VASCONCELOS, D. Autoritarismo, derechos humanos y redemocratización: un análisis comparativo de la justicia transicional en Brasil y en Argentina. *Revista Andina de Estudios Políticos*, v. 3, n. 1, p. 134–165, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.35004/raep.v3i1.168>. Acesso em: 23 jan. 2025.

VAZ, A. A.; BERBERI, M. A. L.; MARTINS, T. A crise na União Europeia e os impactos nos princípios fundamentais do trabalho diante da flexibilização de direitos pelos Estados-Membros em contrariedade aos preceitos do direito comunitário. *Revista Internacional*

*Consinter de Direito*, v. 7, n. 12, 2023. Disponível em:  
<https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00012.16>. Acesso em: 23 jan. 2025.

WORLD BANK. GDP (current US\$). 2024. Disponível em:  
[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true).  
Acesso em: 23 jan. 2025.