

Anais de Artigos Completos - Volume 3 X CIDHCoimbra 2025

Organizadores:

Jónatas Machado

Carla de Marcelino Gomes

Catarina Gomes

César Augusto Ribeiro Nunes

Leopoldo Rocha Soares



X CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: UMA VISÃO TRANSDISCIPLINAR

ORGANIZAÇÃO:



<http://www.inppdh.com.br>



<http://igc.fd.uc.pt/>

**JÓNATAS MACHADO
CARLA DE MARCELINO GOMES
CATARINA GOMES
CÉSAR AUGUSTO RIBEIRO NUNES
LEOPOLDO ROCHA SOARES
(Organizadores)**

**ANAIS DE ARTIGOS COMPLETOS DO
X CIDHCoimbra 2025
VOLUME 3**

www.cidhcoimbra.com

1ª edição

**Campinas / Jundiaí - SP - Brasil
Editora Brasília / Edições Brasil
2026**

© Editora Brasília / Edições Brasil - julho de 2026

Supervisão: César Augusto Ribeiro Nunes
Capa e editoração: João J. F. Aguiar
Revisão ortográfica: os autores, respectivamente ao capítulo
Revisão Geral: Comissão Organizadora do X CIDHCoimbra 2025

Conselho Editorial Editora Brasília: César Ap. Nunes, Leopoldo Rocha Soares, Daniel Pacheco Pontes, Paulo Henrique Miotto Donadeli, Elizabete David Novaes, Eduardo Antônio da Silva Figueiredo, Egberto Pereira dos Reis

Conselho Editorial Edições Brasil: Antonio Cesar Galhardi, João Carlos dos Santos, Dimas Ozanam Calheiros, José Fernando Petrini, Teresa Helena Buscato Martins, Marlene Rodrigues da Silva Aguiar. Colaboração: Valdir Baldo, Glaucia Maria Rizzati Aguiar e Ana Paula Rossetto Baldo.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610/1998. Todas as informações e perspectivas teóricas contidas nesta obra são de exclusiva responsabilidade dos/as autores/as. As figuras deste livro foram produzidas pelos/as autores/as, sendo exclusivamente responsáveis por elas. As opiniões expressas pelos/as autores/as são de sua exclusiva responsabilidade e não representam as opiniões dos/as respectivos/as organizadores/as, quando os/as houve, sendo certo que o IGC/CDH, o INPPDH, as instituições parceiras do Congresso, assim como as Comissões Científica e Organizadora não são oneradas, coletiva ou individualmente, pelos conteúdos dos trabalhos publicados.

A imagem da capa foi obtida na Adobe Stock por João J. F. Aguiar. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou transmitida por qualquer meio, sem previa autorização por escrito das editoras. O mesmo se aplica às características gráficas e à editoração eletrônica desta obra. Não é permitido utilizar esta obra para fins comerciais. Quando referenciada, deve o responsável por isto fazer a devida indicação bibliográfica que reconheça, adequadamente, a autoria do texto. Cumpridas essas regras de autoria e editoração, é possível copiar e distribuir essa obra em qualquer meio ou formato. Alguns nomes de empresas e respectivos produtos e/ou marcas foram citadas apenas para fins didáticos, não havendo qualquer vínculo entre estas e os responsáveis pela produção da obra. As editoras, os organizadores e os autores acreditam que todas as informações apresentadas nesta obra estão corretas. Contudo, não há qualquer tipo de garantia de que os conteúdos resultarão no esperado pelo leitor. Caso seja necessário, as editoras disponibilizarão erratas em seus sites.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N9221a Nunes, César Augusto R.

Anais de Artigos Completos do X CIDHCoimbra 2025 - Volume
3 / César Augusto R. Nunes et. al. (orgs.) [et al.] – Campinas /
Jundiaí: Brasília / Edições Brasil, 2026.

323 p. Série Simpósios do X CIDHCoimbra 2025

Inclui Bibliografia

ISBN: 978-65-5104-134-1

1. Direitos Humanos I. Título

CDD: 341

Publicado no Brasil / Edição eletrônica
contato@edbrasilica.com.br / contato@edicoesbrasil.com.br

X CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA: uma visão transdisciplinar

14 a 16 de Outubro de 2025 – Coimbra/Portugal

www.cidhcoimbra.com

VOLUME 3 - Composição dos Simpósios:

SIMPÓSIO – Presencial 02
DIREITOS HUMANOS, PESSOA E IDENTIDADE: UM DEBATE CONTEMPORÂNEO
Coordenadores as: Eloísa Trillo-Figueroa e Fernando de Arnaiz Valdivia
SIMPÓSIO – Presencial 04
DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD Y JUSTICIA: ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO EN CONTEXTOS HISTÓRICOS Y CONTEMPORÁNEOS
Coordenadores as: María Delia Macias Reyes e Luis Ángel Jara Pullas
SIMPÓSIO – Presencial 06
DIREITOS HUMANOS UNIVERSAIS? PERSPECTIVAS CRÍTICAS E DECOLONIAIS
Coordenadores as: Suhayla Viana de Castro e Rui Garrido
SIMPÓSIO – Presencial 07
DIREITOS HUMANOS: EQUIDADE NA DIFERENÇA
Coordenadores as: Irene Rizzini e Antonio Carlos de Oliveira
SIMPÓSIO – Presencial 08
DIREITOS HUMANOS, DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO, PROCESSOS FORMATIVOS E PROTEÇÃO SOCIAL
Coordenadores as: Carlos Alberto Lima de Almeida e Lidianne de Aguiar Lopes
SIMPÓSIO – Presencial 10
RELAÇÕES DE TRABALHO E SUSTENTABILIDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS
Coordenadores as: Giovanni Paolo Pilosio e Luciana Chivoloni de Andrade Jardim
SIMPÓSIO – Presencial 11
DIREITO, RAÇA E INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS
Coordenadores as: Coordenadores as: Renata Coutinho de Almeida
SIMPÓSIO – Presencial 12
POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS E EQUIDADE: TRATAMENTO NOS CAMPOS DA EDUCAÇÃO E DO TRABALHO
Coordenadores as: Maurinice Evaristo Wenceslau e Fabiany de Cássia Tavares Silva

SIMPÓSIO – Presencial 13

SUSTENTABILIDADE, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS - UMA VISÃO
INTERDISCIPLINAR

Coordenadores | as: Consuelo Martínez-Sic. e Sepúlveda e José Maria Carabante
Muntada

SIMPÓSIO – Presencial 14

MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS

Coordenadores | as: Giovanni Paolo Pilosio

ISBN: 978-65-5104-134-1

COMISSÃO CIENTÍFICA DO X CIDHCOIMBRA 2025:

Membros Titulares:

Prof. Doutor Vital Moreira; Prof. Doutor Jónatas Machado; Mestre Carla de Marcelino
Gomes; Mestre Catarina Gomes; Doutor César Augusto Ribeiro Nunes; e Doutor
Leopoldo Rocha Soares.

Membros Convidados:

Prof. Doutor César Aparecido Nunes; Profa. Doutora Aparecida Luzia Alzira Zuin;
Mestre Alexandre Sanches Cunha; Mestre Orquídea Massarongo-Jona

SUMÁRIO

Derecho y Derechos entre Identidad, Relación y Orden Positivo: reflexiones filosóficas.....	10
---	----

Paolo Savarese

A Degeneração do Estado de Direito e o Uso das Big Techs Pela Extrema Direita: para além do debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt.....	23
--	----

Pedro Henrique Müller Fernandes Machado e Pedro Estevam Alves Pinto Serrano

¿El Principio de Separación de Poderes en Crisis? Fundamentos Filosófico-Jurídicos Frente Al Desafío de Preservar el Estado de Derecho en Contextos Democráticos Contemporáneos.....	33
--	----

Antuanette Kristal Hurtado Espinoza

Some Critical Remarks on the Generational Framework: A Contextual and conceptual-Linguistic Framework for the Constitutional Meaning of Social Rights.....	45
--	----

Michele Zezza

Neocolonialismo Francês, Ecologia da Guerra e Direitos Humanos: uma leitura do conflito entre Benin e Níger Sob a Perspectiva do Twail	59
--	----

Natália Bossle Demori e Alexandre Cortez Fernandes

Direitos Humanos e Decolonialidade: Estado, Poder e Democracia – A Ontodivergência Jurídica.....	72
--	----

Rita de Cássia Lins e Silva

Da Nakba ao Tribunal Internacional: a promessa vazia dos Direitos Humanos Universais.....	85
---	----

Angélica Lima

Herança e Vulnerabilidade: repensando a igualdade entre os filhos no direito sucessório brasileiro	101
--	-----

Pollyanna Thays Zanetti e Walsir Edson Rodrigues Júnior

O Processo de Democratização do Acesso ao Ensino Superior no Brasil: o protagonismo do movimento negro e do Pré-Vestibular Para Negros E Carentes (PVNC).....	114
---	-----

Andréia Clapp Salvador e Camila Moraes

Diferença, Diversidade e a (Re)Construção das Identidades Culturais	125
---	-----

Juliana Cartijo Naves Fernandes

Infâncias com Deficiência Sob um Olhar Decolonial: capacitismo, inclusão escolar e desafios para a equidade.....	134
--	-----

Isabelle Marques

Como Era Antes e Como Ficou? Repercussões Ocasionadas aos Acompanhantes de Interações de Longa Permanência na Pediatria	146
Thais Cavalcanti Marques	
Violência Patrimonial e Fraude Processual nas Ações de Divórcio: o papel da cooperação jurídica internacional na efetivação de Direitos das Mulheres	155
Dora Ribas Azevedo Fagundes	
Tribunal de Contas e Direito à Saúde: análise da utilização de mecanismos consensuais voltados à melhoria da gestão da saúde pública no Município do Rio de Janeiro.....	165
Juliana Batalha Knackfuss	
A Sub-Representação de Mulheres Negras na Magistratura da Justiça do Trabalho: uma análise interseccional no TRT-2	174
Kláudia Cobos Traldi	
A Proteção à Saúde das Mulheres que Vivenciam a Maternidade Como Meio de Promoção de Igualdade: reflexões sobre a realidade brasileira após o advento da Lei 13467/2017	185
Luciana Martinez Geraldles Rodrigues	
Raça, Branquitude e o Mito da Democracia Racial na Conformação da Criminologia Crítica Brasileira	193
Daniel Lima Oliveira e Felipe de Araújo Chersoni	
O “IDH Negro” de Niterói: uma análise crítica do recorte racial no mapa da desigualdade 2023	208
Ingrid Oliveira	
Curso Autoinstrucional Sobre Letramento Racial Para Trabalhadores do Sus: proposta didática como estratégia de enfrentamento ao racismo institucional.....	218
Letícia Batista Silva	
Entre o Direito à Educação e o Desalento das Juventudes no Brasil.....	226
Ismael Martins Boeira	
A Hermenêutica Jurídica e a (In)Efetivação dos Direitos Humanos e Fundamentais	235
Vitória Sabrina de Moura Silva	
A Jurisdição Constitucional na Execução de Políticas Públicas: uma análise do Princípio da Sustentabilidade no julgamento do Recurso Extraordinário 684.612/RJ	245
Mariana Caetano da Silva Souza Schwindt	
Entre o Ambiental e o Cultural: os impactos das mudanças climáticas no patrimônio cultural de comunidades tradicionais do Maranhão.....	259
Luiza Helena Amorim de Sousa	

Sustainable Development, Distributive Justice, and Human Rights: an integrated economic analysis.....	269
Giovanna Morelli	
Vinte e Cinco Anos do Comissário Para os Direitos Humanos do Conselho da Europa: o seu contributo para a promoção e defesa dos Direitos Humanos em Portugal	284
Camilo Villajos de Silva	
“Let Them Die”: The Central Mediterranean Route, Missing Migrants, and The Crisis of International Responsibility in Maritime Rescue	296
Matheus Fernandes Ramos Sales	
Entre a Política Migratória e o Tribunal Digital: endofobia e discurso de ódio nos comentários sobre a notificação de imigrantes brasileiros em Portugal na Rede X... ..	310
Franco Dani Araújo e Pinto	

DERECHO Y DERECHOS ENTRE IDENTIDAD, RELACIÓN Y ORDEN POSITIVO: REFLEXIONES FILOSÓFICAS

Paolo Savarese

Università di Teramo (Italia). Professore ordinario di filosofia del diritto

Resumen:

La contribución aborda la reflexión acerca de los vínculos existentes entre los derechos humanos, la identidad personal y el sistema jurídico. Este arco problemático abarca algunos de los pasos clave para concebir los derechos no como concesiones del ordenamiento jurídico y del poder político (es decir, como derechos reflexivos), sino como cláusulas fundamentales del ordenamiento jurídico y como corolarios esenciales de la civilización jurídica. La tensión entre los derechos y el derecho plantea el problema de la relación entre la persona humana, con su dignidad e irreductibilidad, y el orden jurídico, sus principios fundamentales y sus corolarios. En la presente investigación, se esbozarán brevemente dos enfoques cuya convergencia parcial y divergencia sustancial pueden contribuir a esclarecer el núcleo filosófico-jurídico de la cuestión. Siguiendo a Kant y a sus herederos especulativos, se puede establecer que el núcleo de los derechos humanos se fundamenta en el reconocimiento mutuo basado en la dignidad personal, lo que implica una pretensión de respeto incondicional también en términos de protección jurídica. Alternativamente, retomando instancias del pensamiento clásico, se puede reconstruir la participación proporcionalmente diferenciada del sujeto personal en el bien común para encontrar en ella el tejido del orden en el que encuentran expresión los principios fundamentales del derecho y en el que se injertan, como si fueran nudos o bordados, esas garantías elementales e inalienables que denominamos derechos humanos. Se abordará el punto discriminante entre ambos modelos, centrándose en la articulación del derecho en la intersubjetividad como multiplicación de la libertad o la relación interpersonal como expresión de un tejido de orden que la trasciende en vistas al bien común.

Palabras clave: Persona y derechos humanos; Modelos de juridicidad; Libertad y bien común.

El problema

Para abordar la tensión entre derecho y derechos desde una perspectiva abierta a la universalidad, es imperativo reflexionar sobre los derechos, incluso antes de implementarlos o defenderlos, de modo que no se tornen insostenibles en su propia concepción. La primera causa de insostenibilidad, en términos teóricos, radica en la inclusión de cualquier núcleo de contradicción en su estructura conceptual. Este fenómeno se produce cuando un atributo es afirmado y negado simultáneamente por un sujeto, lo que resulta en la anulación del propio sujeto. Sin embargo, es pertinente señalar que la noción de la nada, o más precisamente, la ausencia de existencia, no puede ser titular de derechos o reclamaciones legítimas. En este sentido, si el derecho no es más que una función del poder, se convierte en un medio o una máscara de este, lo que entra en contradicción con su propia naturaleza, ya que del derecho solo queda su envoltura reguladora, indiferente al fin para el que se asume. La identificación con el poder tiene como resultado la asociación del derecho con su aspecto positivo, lo que lo convierte en un instrumento positivo, ya sea como medio de imposición de una voluntad sobre otra o de control generalizado de los comportamientos y las interacciones sociales. Esta contradicción, que se manifiesta en la intersección entre la acción social y el contexto institucional que la envuelve, se asemeja a la paradoja que enfrenta el escéptico, planteada por Aristóteles en la *Metafísica* (libro IV, 4)¹. Esta contradicción se profundiza al considerar los derechos como protecciones. En efecto, aun cuando se les concibe como condiciones de coherencia del ordenamiento positivo, si se desean denominar cláusulas de garantía lógico-operativas de la positividad jurídica (Ferrajoli, 2007), dichos elementos se transforman, en última instancia, en posiciones reflejadas, es decir, en concesiones del ordenamiento del poder y de quienes, aun consensuadamente, lo detentan (La Pira, 1947)². Para superar esta situación, es imperativo reconsiderar la interrelación entre el derecho, concebido como un sistema positivo de organización, y los derechos, interpretados como ga-

1 Esta afirmación implica a toda la filosofía del derecho y, tal como se expresa aquí, da fe de la convicción filosófica fundamental del autor de este trabajo. El problema de fondo no es la nostalgia por el derecho natural, sino la inevitabilidad de la pregunta “¿qué es el derecho?”, una pregunta epistémica y no fenoménica, que incluso el más acérrimo partidario del positivismo jurídico no puede dejar de plantearse. En este sentido es muy significativa la dirección que han tomado los estudios críticos sobre el pensamiento de Kelsen, arrojando luz sobre las grandes cuestiones filosóficas que acompañaron toda su vida y su trayectoria de pensamiento (cf. Di Lucia y Passerini Glazel, 2025).

2 La expresión «derechos reflejados» utilizada por La Pira, retomado en el mismo sentido en la misma sesión de la Asamblea Constituyente también por Palmiro Togliatti, no se refiere a la lógica del ordenamiento jurídico, que presupone, sino a sus contenidos; no se trata, en otras palabras, de un pasaje sobre la teoría general del derecho. El sesgo ético-político del discurso, acentuado por su ubicación, se cruza, sin embargo, con los fundamentos filosóficos del sistema jurídico y del derecho en general.

rantías de la esfera de dignidad intangible por el poder de cualquier entidad humana y, especialmente, del poder disimulado o diluido por el uso indebido y abusivo del derecho³.

En este sentido, se propone una reflexión sobre las correlaciones entre los derechos humanos, la identidad personal y el orden jurídico positivo. Este arco problemático abarca ciertos pasajes que pueden rescatar a los derechos humanos fundamentales de ser reducidos, por un lado, a cláusulas lógico-operativas, aunque constitutivas del orden jurídico positivo, y, por otro, a no ser más que concesiones benignas y ambiguas de poder, ya sea éste incardinado en un sistema o entregado a un individuo. El presente ensayo aborda la relación entre los derechos y el derecho, concebido como un orden que materializa positivamente la *idea* de derecho. Esta relación se manifiesta en la medida en que, entre el ser humano, en su dignidad e irreductibilidad, y el orden jurídico, no existe una disparidad o falta de relación (Bombelli, 2007), sino una implicación recíproca y una continuidad sustancial, aunque desde una perspectiva distinta, que se manifiesta como principios fundamentales del derecho y sus institutos clave, entre los que se incluyen los derechos humanos.

Contar los derechos humanos y la propia persona humana entre las condiciones, aunque fundamentales, y corolarios, aunque esenciales, del derecho no es lo mismo que asumirlos axiomáticamente como fundamento del derecho, ya que ello, si acaso, puede constituir un punto de llegada del discurso y, sobre todo, porque parece arriesgado asumir lo que uno espera que sean los nodos principales de esa red de orden en que consiste el derecho, como factores exhaustivos de la estructura y función, o quizá mejor, de la finalidad definitoria de esa misma red. Uno no puede dejar de preguntarse, en efecto, si los derechos y la persona humana, que en tal hipótesis explicativa los vincula a su vez, pueden dar cuenta del orden que los conecta “positivamente” según el reconocimiento mutuo y la cooperación pacífica, o si la propia presentación de los derechos que en su emergencia en el plano positivo aparecen también como reivindicaciones y demandas, no pone en tensión a los propios nodos y a sus conexiones, hasta el punto de prefigurar el desgarrar de la misma red, del mismo tejido compuesto por todos sus hilos con sus variados y ojalá armoniosos entrelazamientos.

Las cuestiones implícitas y sobreentendidas en estas breves expresiones son numerosas, intrincadas y, en parte, evasivas. Sin embargo, surge la interrogante de si el hilo que se teje en los nudos de esa red, en la trama de ese tejido, es primordialmente la libertad individual o incluso la dignidad de la persona humana, o si la trama del tejido, la urdimbre del tejido, no requieren, además del contacto mutuo de las libertades, otros factores y con-

3 Como se ha expuesto en investigaciones previas, la cláusula más inclusiva de coherencia lógico-operativa del sistema se encuentra, de hecho, supeditada a la definición de quién, en y por ese sistema, es reconocido como titular de la personalidad jurídica.

diciones, en ausencia de los cuales las libertades no fluyen hacia las tramas multicolores del tejido, sino que permanecen aisladas y su mero ejercicio no puede sino romper los nudos de la red y desgarrar el propio tejido que debería unirlos. En este sentido, se plantea la interrogante de si la adopción de los derechos como fundamento y razón de ser del derecho en su positividad, no acentúa su recurrente divergencia de facto hasta el punto de revelar su incompatibilidad fundamental.

Dos enfoques del reconocimiento

La problemática, de naturaleza sumamente compleja, trasciende los límites de este breve estudio, por lo que me limitaré a presentar, en síntesis, dos enfoques, cuyas convergencias parciales y divergencias sustanciales pueden contribuir a esclarecer el núcleo filosófico más que jurídico, y por tanto filosófico-jurídico, de la cuestión. En este sentido, es posible asumir, en consonancia con las reflexiones de Kant y sus herederos especulativos, que el fundamento de los derechos humanos radica en el reconocimiento recíproco fundamentado en la dignidad personal (Kant, 1797, II, §§ 37-41). Este reconocimiento implica una exigencia de respeto incondicional, incluso en el ámbito de las protecciones jurídicas. En el desarrollo de esta línea de pensamiento, el derecho positivo emerge como una proyección del reconocimiento, que a su vez constituye su fundamento y medida (Fichte, 1796, § 4). Como alternativa, es posible recurrir a las instancias del pensamiento clásico magistralmente encapsuladas por la definición de derecho de Dante Alighieri, con el propósito de esclarecer la trama de orden que inerva el bien común (político) (Dante, 1312-1313, II, V, 1). El andamiaje institucional de este bien común requiere una regulación coherente con los principios elementales de la civilización jurídica. Los derechos del sujeto personal constituyen los nudos más delicados de dicha trama, y su mensura expresa la convergencia según *proportio* de los agentes y factores que intervienen en su constitución. Se evidencia que el punto de inflexión que distingue entre ambos modelos radica en la rotación, en el primero, de la relación entre individuos sobre la libertad, la cual se erige como el principio fundacional del orden jurídico y su materialización institucional. En contraste, la segunda hipótesis explicativa sugiere que la interacción interpersonal fortalece y desarrolla la estructura de participación diferencial en el bien común, donde la libertad es esencial pero no puede prosperar adecuadamente sin comprometer sus propios fundamentos, es decir, el vínculo en el bien común que constituye la base de la trama de orden que deriva su origen y significado de este último (Ramírez, 2024).

Como se ha expuesto antes, la diversidad de modelos conceptuales en torno a los derechos humanos da lugar a interpretaciones que no solo presentan disparidades, sino que, en su conjunto, se revelan como incom-

patibles entre sí. Una perspectiva alternativa a la interpretación del derecho como una destilación institucional de los equilibrios de poder es un enfoque que coloca la libertad y su sujeto en el centro del sistema. Este enfoque se encuentra arraigado en las contribuciones de Kant, Fichte y Hegel, quienes procuraron concebir el derecho como una manifestación de la relación intersubjetiva de reconocimiento (*Anerkennung*), desvinculándolo de la inmediatez del poder. Si bien se ha demostrado que este fenómeno produce la desproporción de la dominación unilateral, la libertad, núcleo duro de la dignidad del individuo y de la reciprocidad entre sus portadores, se ha comprobado igualmente que se delinea como raíz del derecho de cada individuo a ser reconocido y como fuente de los principios que regulan las relaciones externas de las múltiples libertades, de los órdenes que ordenan y regulan positivamente los comportamientos humanos en los que se realiza su libertad. A pesar de las controversias inherentes a este modelo, la definición de derecho propuesto por Kant sintetiza de manera concisa su perspectiva (Kant, 1797, I, § 230). La restricción de este paradigma, que se centra en el reconocimiento mutuo de la libertad, no radica tanto en la indiferencia recíproca, que no impide, como en la reproposición, orientada hacia el individuo, de la combinación de libertad y poder. En consecuencia, la derivación del derecho y de los derechos se origina a partir de la adquisición y gestión de la cantidad de poder necesaria para asegurar su defensa o realización. Se evidencia, por tanto, que el reconocimiento, al ser tomado como el núcleo del derecho, debe buscar un paradigma fundante alternativo, ya que, de lo contrario, da lugar a relaciones de dominación desproporcionadas y virtualmente violentas.

El modelo relacional, fundamentado en el reconocimiento de la respectiva dignidad y libertad, cuya emergencia en el pensamiento moderno ha sido meticulosamente reconstruida por Ricoeur (Ricoeur, 2004), sugiere una línea de reflexión que puede ser explorada desde otra perspectiva, la de la participación proporcional en un fin que, planteándose como un bien intrínsecamente comunicativo, vincula desde dentro las intenciones y conecta las operaciones de una multiplicidad de agentes que, de manera diferenciada y complementaria, no convergen simplemente, sino que se sueldan en el fin que da dirección y sentido a todo el proceso que lo pretende y, salvo impedimentos debidos a causas o agentes externos, lo logra (*bonum commune*) (Savarese, 2018; Ramírez, 2024). La dimensión de orden de tal dinamismo, en este caso, interviene no como condición de división de roles cuyos respectivos efectos se suman acumulativamente o se integran como en un engranaje, sino de integración recíproca, semejante, si no análoga, al modo en que distintos metales se funden en una aleación o los números reales e imaginarios se combinan en números complejos. Para lograr un objetivo que solo puede lograrse a través de la cooperación, ya que trasciende la capacidad individual y también la posible acumulación con otras, es necesario que las respectivas acciones se fusionen diferencialmente, es decir, sin confundirse. Sin embar-

go, esto es posible si el fin único e indiviso de los distintos agentes se comunica a las respectivas acciones de tal manera que se fusionen, y esto ya en su estructura intencional. Ambos sujetos son conscientes y saben irreflexivamente que, al perseguir ese fin, no pueden sino querer sin condiciones previas extrínsecas a la cooperación misma, también la acción del otro respectivo. En otras palabras, aun sin que esto se haga explícito o se pretenda directamente, la acción del otro es inmanente a la acción del cooperador, pero esto ocurre y es posible por la mediación del bien que, como fin, informa la cooperación misma. La estructura diferencial de la cooperación, es decir, la imposibilidad de su ocurrencia si las respectivas acciones no se funden sin desdibujarse, implica también que cada uno reconozca al otro en su acción y no anule su posición y función, lo que constituye un núcleo de juridicidad estructurante de la cooperación. En el contexto del orden establecido, cada individuo posee su propio ius in se y la facultad de reclamarlo en nombre de la relación de cooperación. En el caso de que una interpretación errónea de un sentido pueda conducir a una asimilación alienante, una comprensión precisa de las relaciones que vinculan las partes con el interior que se manifiesta en el fin o bien común puede prevenir la indiferencia mutua y el posible predominio desproporcionado del uno o del otro que puede derivarse de un reconocimiento estructurado en torno a una libertad autorreferencial. Este enfoque hace comprensible y vivible la vida en la polis.

En el ámbito científico, específicamente en el marco de la teoría de los sistemas complejos, estas consideraciones pueden facilitar una reevaluación del nexo entre reconocimiento y derecho, de manera congruente con las condiciones de constitución del sistema jurídico, de acuerdo con la lógica intrínseca de los sistemas dinámicos complejos. En contraste, el sistema jurídico posiblemente instituido por el reconocimiento de la libertad, prescindiendo de la mediación de un fin común, parece más bien coherente con la lógica de los sistemas epistemológica y operativamente lineales. En dichos sistemas, las relaciones humanas se manifiestan como conjunciones o sumas funcionales de identidades interactuantes en vista de su propia constitución o reconstitución. De esta constitución o reconstitución se desprende la distinción oposicional recíproca, inevitablemente estructurada según la lógica binaria que puede realizarse en la dominación, la desproporción o la indiferencia recíproca.

El nudo filosófico

El modelo de relación interhumana que se constituye como reconocimiento de y en la libertad respectiva, por el que el individuo llega a sí mismo solo gracias a la llamada (*Aufforderung*) del otro (*alter* antes que *alius*) a la libertad, se opone a aquel desprecio que consiste en considerarlo o tratarlo como carente de aquella dignidad que se opone a su reducción a objeto directo de

la voluntad ajena, a objeto según apreciación cuantitativa, en definitiva, simple término pasivo de la acción de otro. En el contexto de la reflexión kantiana sobre el imperativo moral, se plantea que este constituye el núcleo de la moralidad. En su formulación, este imperativo se proyecta en las relaciones externas, dando lugar al derecho según la definición kantiana. En este sentido, la voluntad individual, frecuentemente interpretada como arbitrariedad, debe operar de tal modo que pueda concordar, en sus acciones externas, con la de cualquier otro, según la ley universal de la libertad. Esta ley precisa y exige, desde una perspectiva moral, el respeto (*Achtung*) al otro como persona, titular o portador de humanidad. En este sentido, se desprende de la reflexión kantiana que las relaciones interpersonales concretas no permiten la instrumentalización de los demás, y menos aún la desigualdad. En el contexto kantiano, los principios morales no permiten la alternancia en el reconocimiento de relaciones duales, ya sean recíprocas, naturalistas o simplemente constatativas en el sentido de fotográfica o imaginaria. Sin embargo, se observa que el derecho, que regula las relaciones externas, parece limitar las múltiples libertades que interactúan externamente, restringiéndolas a la autorreferencia. Como resultado, se establecen relaciones puramente funcionales y estructuras sociales que son extrínsecas al sujeto que ejerce el reconocimiento. Es posible que el sujeto se autoidentifique con la libertad, buscando su propia libertad de manera indefinida. Si se excluyen utopías como la «ciudad de los únicos» propuesta por Stirner (Ferri, 2001), el otro permanece como un punto de apoyo para la autoconstitución, pero inevitablemente al final se revela como un obstáculo, rival e *inimicus*⁴.

Asimismo, resulta pertinente cuestionar si el modelo de sociedad en cuestión, que propicia una multipolaridad extrema, no propicia la plena liberación de las pulsiones individuales, en sí mismas entrópicas, asumiendo la libertad individual como su principio fundamental es decir asumiendo el factor entrópico más potente como su principio regulador. Esto introduce una contradicción que inevitablemente final da lugar al final a modos reguladores de la vida social homogéneos con el control, que pueden generar la ilusión de sostenibilidad del orden social, pero que en realidad preestablecen su degradación y disolución. En otras palabras, el sistema legal, entendido como el conjunto de normas y procedimientos destinados a garantizar la aplicación del derecho, si se centra en derechos que protegen y encierran en sí misma el individuo en su autorreferencialidad, opera como un factor que, si bien puede parecer obstruccionista, en realidad constituye un elemento

4 En el análisis del presente estudio, se hace evidente la necesidad de considerar la influencia de la filosofía de Max Stirner en el contexto de la sociedad de los únicos. En relación con el modelo social en cuestión, resulta inevitable cuestionar su compatibilidad con el sistema de control universal, que busca asegurar un ámbito privado para los individuos bajo la premisa de que permanezcan dentro de su entorno virtual. Este modelo se anticipa en la sociedad disciplinada, gestionada por o a través de la así llamada inteligencia artificial.

crucial en el proceso de disipación entrópica, al final del cual se produce el equivalente a la muerte térmica del universo físico.

Para superar las limitaciones de un modelo de sociedad y de derecho en el que la relación entre libertad y orden social se ve obstaculizada por una contradicción interna que esconde en su propio interior los gérmenes su propia aniquilación, se propone un enfoque alternativo. Este modelo se basa en la premisa de que la relación intersubjetiva y el reconocimiento que la caracteriza se enmarcan dentro de una concepción comunicativa y difusiva del bien. Este bien, entendido como un fin común que se manifiesta de manera participativa en su estructura de orden, ofrece una solución potencial a las dificultades percibidas en el modelo actual. El reconocimiento, tanto en su concepción teórica como en su aplicación práctica, se inscribe en un marco más amplio que recupera la subjetividad de la autorreferencialidad y el narcisismo, así como la intersubjetividad de las ilusiones propias de un juego infinito de espejos. Este bien, concebido como Un bien que se perfila como un fin que exige colaboración, se manifiesta a través de un entramado de acciones diversas, complementarias y inseparables entre sí, llevadas a cabo por múltiples agentes. Este conjunto de acciones, más que ser el producto de su mera suma o intersección ocasional, constituye una red intrincada y continua que las vincula. En otras palabras, el propósito en cuestión no puede ser compartido únicamente desde una perspectiva funcional lineal o estructural, en el sentido de suma de funciones lineales, sino que presenta una naturaleza intrínsecamente compleja⁵.

En esta línea, si el vínculo entre el individuo y la realidad social no debe interpretarse de manera extrínseca o funcional, es necesario buscar, al menos en términos hipotéticos, dicho vínculo en un bien decisivo para el individuo y homogéneo al tejido de tal cooperación. En términos clásicos, se define el bien común político. Este fenómeno implica a los agentes en lo más profundo de su subjetividad, y no puede consistir en algo erigido como fin por un consenso de naturaleza contractual, fin en el que se reflejaría la suma aritmética de las arbitrariedades individuales, dejando a las partes contratantes en la recíproca extrañeza de la tangencia.

En otras palabras, el tejido del orden del bien común implica un reconocimiento mutuo libre de disecciones instrumentales, cuya reciprocidad es plena y no el mero entrecruzamiento de transacciones respectivas. Al contribuir a este tejido, los agentes se encuentran unidos mucho más allá de la mera instrumentalidad utilitaria, sin que ello implique la aplanación de unos sobre otros, la confusión entre sí o la introducción de algún rasgo de desproporcionalidad de unos con respecto a otros o al mismo fin que los une. Es imperativo, por consiguiente, que el bien concebido como fin, esto es,

5 En este caso, el concepto de *estructura* se refiere a la disposición lineal de múltiples componentes que convergen para formar un sistema artificial, es decir, un mecanismo o una máquina.

el bien común, sea merecedor de ser anhelado de tal manera, es decir, que conlleve a los agentes de manera significativa, y más aún, que los trascienda a ellos mismos. En este sentido, se puede afirmar que la inmersión en la sociedad no puede ser considerada como algo extrínseco al ser humano, ya que la sociedad, en su complejidad, supera al individuo, aunque no lo agota. Por otro lado, el excedente recíproco y diferenciado de la sociedad en su conjunto respecto del individuo configura una polaridad que se resiste a la reducción de ambos a entidades artificiales e indefinidamente manipulables.

Este planteamiento se alinea con la doctrina del Aquinate sobre la difusividad del bien, cuya interpretación concisa pero precisa puede hallarse en las conferencias de Santiago Ramírez sobre la doctrina política del Aquinate (Fornari, 2024, p. 4)⁶. En este sentido, el ser humano, en su calidad de agente moral, no se reduce a una mera confluencia funcional de tendencias y voliciones dependientes de él, sino que actúa guiado por un fin. Si su perfección suprema radica en la adhesión amorosa a Dios, principio y fin de todo ser, en su condición histórica no puede dejar de contar con el bien común político como «el bien último y perfecto en el orden de las cosas humanas» (Ramírez, 2024, p. 92)⁷. La sociedad, en tanto reflejo de la naturaleza social del ser humano, encuentra su fundamento y propósito en el orden que define la acción humana. Esta, a su vez, solo puede manifestarse de manera coherente y plena a través de la interacción social. Desde esta perspectiva, el agente racional se considera esencialmente comunicativo, y en consecuencia, su capacidad de interacción con los demás se interpreta como una manifestación de su naturaleza comunicativa (Fornari, 2024, p. 25 ss.). Esta capacidad de interacción se basa en el amor al bien intelectualmente conocido, que se desea sin limitaciones extrínsecas.

La capacidad de comprender el fin en sí mismo, tal y como lo estableció Tomás de Aquino en sus obras (Tomás de Aquino, 1932, I-II, q. 6, aa. 1-2; ID., 1933, III, c. 3)⁸ implica que, al querer el fin en sí mismo, se quiere también todo lo que está estructuralmente ordenado a él. En consecuencia, no solo se perfecciona el amor al fin, sino que también se perfecciona el amor a lo que está ordenado al fin, es decir, a la infraestructura de orden del bien común. En las articulaciones de esta infraestructura están presentes y operantes los que comparten el fin, con sus actos y acciones que convergen en el fin y cooperan con él. El amor al bien se caracteriza por su capacidad difusiva y comunicativa, ya que busca respetar y realzar la posición y fun-

6 Estas consideraciones exhiben una marcada influencia del análisis realizado por Paolo Fornari sobre el tema clásico de la difusividad del bien, particularmente según la interpretación de Tomás de Aquino en su presentación de las conferencias de Santiago sobre la doctrina política de Santo Tomás.

7 Hasta aquí puede llegar la filosofía. Por lo tanto, el resto de los seres -ser a imagen y semejanza de Dios, llamados a compartir la dicha eterna- solo puede ser el don de una luz superior.

8 Es decir, según su *ratio finis*.

ción de todos los que participan en él. En última instancia, el amor al bien incluye, es decir, hace posible el amor a todos aquellos que contribuyen a él, y de manera privilegiada, a los demás agentes que aspiran y cooperan con él. Como se evidencia en el análisis realizado, la búsqueda del bien común, incluso del bien commun político, presupone y conlleva la posibilidad de disfrutarlo *in communi* (cf. Tomás de Aquino 1932, I-II, q. 94, a. 2)⁹.

En la arquitectura de la difusividad del bien y de su reparto, se advierte la trama del reconocimiento, en la medida en que cada agente reconoce, directa o indirectamente, temática o irreflexivamente, a los otros que participan del *bonum* y en los que, *ut finis*, convergen, en los que como buenos se encuentran. Este reconocimiento no es incidental a la libertad de los demás, pero tampoco se encuentra exhaustivamente definido por la libertad particular y su perímetro, puesto que la comunicabilidad del bien en la que se fundamenta, envuelve, por así decirlo, a los agentes concernidos en su totalidad, en todas sus dimensiones intencionales y existenciales (cf. De Koninck, 1943, p. 8 y ss.)¹⁰. Por tanto, se procede a la reformulación de la doctrina del reconocimiento en un marco filosófico inspirado en Tomás de Aquino. En consecuencia, se desprende que la relación interhumana no se fundamenta en la mutua necesidad o dependencia, ni siquiera en su primer y más inmediato «contenedor», es decir, la sociedad humana, sino que se establece en función de la difusividad y comunicabilidad del bien en cuanto es dado a la persona humana. El deseo de bien, que únicamente emerge en el ámbito de la subjetividad personal, se manifiesta como un fenómeno comunicativo intrínseco al amor (entendido como eros y filia). Este amor, en su esencia, se revela como una fuerza comunicativa que no puede ser plenamente comprendida sin la participación más amplia y universal posible, es decir, sin la implicación del amor hacia los semejantes (Tomás de Aquino, 1932, I, q. 19, a. 2)¹¹. Esta comprensión no se logra a través de la simple mediación de la razón, sino por la naturaleza intrínseca del amor de naturaleza intelectual. En el contexto de la reflexión sobre la naturaleza humana, se ha sugerido

9 En este sentido, Santo Tomás sostiene que el establecimiento de una convivencia pacífica y ordenada con los demás, junto con el deseo de conocer la verdad sobre Dios, constituye el fin específico e inherente de la naturaleza racional o, más precisamente, de la naturaleza intelectual.

10 *Ivi* De Koninck (2019) expresa lo siguiente: «El bien común se distingue del bien singular por su carácter universal. Este rasgo, intrínseco al carácter de la superabundancia, se manifiesta como una propensión innata a la autodispersión, es decir, a la comunicación y propagación de la información. Este fenómeno se evidencia en la capacidad de extenderse más allá de los límites individuales, permeando en la conciencia colectiva y convirtiéndose en el bien supremo del individuo. En contraste, el bien común se erige como una entidad de mayor valor para cada individuo que lo experimenta, en la medida en que puede ser compartido y transferido a los demás» (trad. Mía).

11 *Ivi* Tomás sostiene que el apetito intelectual, entendido como una inclinación racional, se manifiesta en la disposición a compartir con otros aquello que se posee, de acuerdo con el principio de que «*ut bonum quod quis habet aliis communicet*».

que en el deseo intrínseco del ser humano, la filia se encuentra intrínsecamente vinculada al ágape. Este vínculo implica que la filia contiene en sí misma los elementos fundamentales del reconocimiento, de acuerdo con el orden de la justicia (Tommaso d'Aquino 1932 I, q. 20, a. 2 ad 3)¹².

Nota final

Una vez alcanzado este punto, es posible retomar la cuestión del nexo entre derechos humanos y derecho. Esta relación puede ser comprendida a la luz de las dos formas de entender la relación intersubjetiva. Una de ellas se fundamenta en el nexo entre libertad y dignidad humana, que constituye el pivote del reconocimiento mutuo. Esta perspectiva postula tanto el respeto incondicional como el mutuo. La otra se basa en la difusividad del bien, que, compartido como fin, une desde dentro a los agentes que cooperan conscientemente en su realización. Esta distinción se proyecta sobre la trama de orden según la cual tiene lugar la acción recíproca de los agentes y en la que se encuentra el nudo crucial de los derechos humanos y su interconexión con el derecho. La doctrina del reconocimiento, estructurada en torno al plexo dignidad/libertad, posiciona en el centro de la trama de orden de la relación recíproca y del orden eventualmente construido en torno a ella un principio operativo que, en sí mismo, solo coincide ocasional y tangencialmente con la trama de orden y sus expresiones positivas. En este sentido, los derechos se erigen como factores constitutivamente entrópicos, en la medida en que su acción reivindicativa no inyecta ni información energía en el sistema, sino que, por el contrario, consume una parte de ella. Además, estos derechos no inyectan información en el sistema, especialmente si se interpretan como protecciones, ya que solo se alinean instrumentalmente con la trama de orden en la que se sustancia el propio sistema. Desde una perspectiva observacional, la proliferación de derechos desvinculados de cualquier trama orden, ya que se centran en la autodeterminación total e imaginaria del individuo, lo atestigua tristemente. En contraste, si el reconocimiento recíproco y universal se manifiesta como una expresión de la libre participación en el bien común, los derechos emergen como puntos de conexión entre las tramas de ese tejido de interrelaciones tan refinado y complejo que constituye la sociedad humana. El derecho, en su carácter de componente normativo específico de dicho entramado de relaciones, emergerá entonces de manera discreta como un conjunto homogéneo de los derechos fundamentales, es decir, los irrenunciables títulos y «créditos» de los sujetos personales en los cuales se delinean dichas relaciones¹³. En este modelo, los derechos funda-

12 Tomás propone que el ser racional posee la capacidad de establecer lazos de amistad, argumentando que el amor al bien común «surge del mismo conocimiento intelectual».

13 In queste ciò che *partecipa* all'ente che è un intero di ordine, conserva un'azione propria distinta da quella dell'intero, come questo gode di una unità che non dissolve l'identità delle *parti*, e di un'azione che è primariamente, se non esclusivamente, sua propria. Si ten-

mentales no emergen como resultado y fundamento de la dinámica reivindicativa de las libertades anómicas, sino que se establecen como garantías y protecciones de la posibilidad de cooperar de manera fundamentalmente libre al bien común, o al menos dentro de su marco. En este sentido, los derechos fundamentales se erigen como un pilar fundamental del ordenamiento jurídico, al oponerse a las diversas formas de erosión de la trama de orden que constituye la cooperación. Además, garantizan las condiciones necesarias para el ejercicio de las más diversas formas de libertad y creatividad.

Las implicaciones de esta línea de pensamiento son numerosas y en gran medida por explorar. Es suficiente señalar que solo una sociedad cuyo orden sea coherente con la articulación compleja y diferencial del bien común en cuyo tejido de orden se hallen garantizados los derechos humanos fundamentales, puede invertir, al menos en principio y parcialmente, la flecha implacable de la decadencia entropica, que social y culturalmente significa un choque cada vez más incontrolable hasta el colapso mismo de la civilización jurídica y de toda realidad social.

Referencias

BOMBELLI Giovanni. Cotta antropologo. Antropologia culturale-strutturalista, antropologia-culturale esistenziale, antropologia filosofica, in Sergio Cotta (1920-2007). Dieci anni dopo. Jovene Editore, Napoli, 2018, p. 91-108.

DANTE, Monarchia. 1312-1313. <https://www.danteonline.it/monarchia/>

DE KONINK, Charles. De la primauté du bien commun contre les personnalistes. Le principe de l'ordre nouveau. Montréal: Fides/Éditions de l'Université Laval, 1943.

DI LUCIA Paolo e Passerini GLAZEL Lorenzo. Hans Kelsen. Giustizia, diritto e realtà sociale. Milano: Raffaello Cortina Editore, 2024.

FERRAJOLI, Luigi. Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia. Teoria del diritto (Vol. 1). Bari: Editori Laterza, 2007.

FERRI, Enrico. La città degli unici. Individualismo, nichilismo, anomia. Torino: Giappichelli, 2001.

FICHTE, Johann Gottlieb. A. Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre. Iena u. Leipzig, C.E. Gabler, 1796.

FORNARI, Paolo. Con gli occhi di Tommaso. Inquadramento filosofico e guida alla lettura (Ramirez 2023, p. 13-44)

KANT. Metaphysik der Sitten (1797). Werke, Akademie Ausgabe, Band VI.

LA PIRA, Giorgio. Intervento all'Assemblea costituente dell'11 marzo 1947. In Atti dell'Assemblea costituente, LVIII, Seduta pomeridiana di martedì 11 marzo

ga presente che, in questa linea, la società è un *corpus* unitario la cui specifica consistenza entitativa è quella degli enti dotati non di una unità assoluta, ma di una unità d'ordine (Cfr. TOMMASO D'AQUINO, 1932, II-II, q. 47, a. 11).

1947.

RAMIREZ, Santiago. La dottrina politica di san Tommaso. A c. di G. Franchi e P. Fornari, Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2023.

SAVARESE, Paolo. La sussidiarietà e il bene comune. Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2018³.

RICCEUR, Paul. *Parcours de la reconnaissance. Trois études*. Paris: Éd. Stock, 2004.

TOMMASO d'AQUINO, *Summae contra gentiles*, Romae: ex Typographia Forzani et soc., 1933.

ID., *Summa theologica*, Torino, Marietti 1820, 1932.

A DEGENERAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO E O USO DAS *BIG TECHS* PELA EXTREMA DIREITA: PARA ALÉM DO DEBATE ENTRE HANS KELSEN E CARL SCHMITT

Pedro Henrique Müller Fernandes Machado

Pesquisador-membro do grupo de pesquisa: Sistema de Justiça e Estado de Exceção

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano

Professor da Univ. Católica de São Paulo de Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito na graduação, mestrado e doutorado, coordenador do grupo de pesquisa:

Sistema de Justiça e Estado de Exceção, Pós-Doutor em Teoria do Direito pela Faculdade Direito da Univ. de Lisboa e Pós-Doutor em Direito Público pela Univ. de Paris – Nanterre, Advogado

Resumo:

O presente artigo, “A Degeração do Estado de Direito e o uso das *Big Techs* pela extrema direita: para além do debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt”, analisa o desgaste do Estado de Direito na era digital. Argumenta-se que o poder infraestrutural das *Big Techs*, instrumentalizado por discursos autoritários da extrema-direita, cria uma crise que ultrapassa o debate clássico sobre soberania. A atual ruptura não é apenas formal, mas ética e ontológica, marcada pela erosão da alteridade e pela imposição de uma lógica individualista. Sustenta-se que a tradicional dualidade entre Estado Normativo e Estado Prerrogativo tornou-se insuficiente diante do mundo hipertecnológico. Propõe-se, assim, a noção de Estado Normativo Digital, espaço das redes sociais onde *Big Techs*, valendo-se de inteligência artificial, dados e algoritmos, orientam o pensamento e influenciam a política, operando na prática uma autorregulação. O Estado Prerrogativo Digital caracteriza-se pela violação sistemática de direitos fundamentais dos usuários - honra, imagem, privacidade, intimidade, identidade e proteção de dados - configurando um tipo de autoritarismo sofisticado e pós-moderno. Estrutura reforçada pela impotência do Estado liberal frente ao poder transnacional das grandes corporações tecnológicas, que distorcem a linguagem jurídica e restringem o espaço do Direito. O artigo propõe alternativas para um novo paradigma de Estado de Direito na era digital. A resposta passa pela proteção da vulnerabilidade do “Outro”, pela regulação efetiva das *Big Techs*, com transparência

algorítmica, auditorias públicas, supervisão estatal e cooperação internacional, visando assegurar a dignidade humana, fortalecer a democracia e garantir responsabilidade jurídica às plataformas e aos seus usuários.

Palavras-chave: Estado de Direito; *Big Techs*; Direito Degenerado; Estado de Exceção e Direitos Humanos.

A ética do rosto e o rosto algorítmico: a perda do outro na era digital

É imperioso neste momento, apresentarmos algumas ideias que são de fundamental importância para a compreensão do tema aludido, o caminho percorrido e a conclusão a que se pretende chegar.

O conceito de “Totalidade”, em Emmanuel Lévinas, faz alusão a um sistema filosófico/ontológico afim de absorver e reduzir o Outro à Identidade do Eu, negando a sua transcendência e sua alteridade. O autor faz contumaz crítica a esta expressão, uma vez que ao englobar o diferente no mesmo, nega a singularidade do Outro. Lévinas em “Totalidade e Infinito”, desenha uma crítica demolidora à tradição filosófica ocidental, definida por ele como “filosofia da Totalidade” – um pensamento sistemático que vislumbra reduzir a alteridade radical do Outro aos esquemas de compreensão do Eu, neutralizando sua diferença e transcendência. Em contramão a esta lógica, Lévinas opõe a “metafísica do Infinito”, onde a relação ética primacial, motivada pelo “Rosto” do Outro, antepondo-se a toda e qualquer ordem política ou jurídica.

Sobre Alteridade assim nos explica Emmanuel Lévinas: A alteridade que ser exprime no rosto fornece a única “matéria” possível à negação total. Só posso querer matar um ente absolutamente independente, aquele que ultrapassa infinitamente os meus poderes e que desse modo não se opõe a isso, mas paralisa o próprio o poder de poder. Outrem é o único ser que eu posso querer matar. (Lévinas, Emmanuel, Totalidade e Infinito, página 193.)

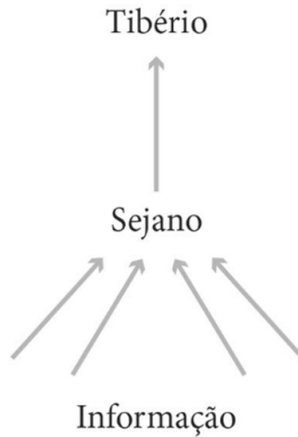
Para Lévinas a Alteridade é a relação ética fundamental com o Outro, onde o rosto do Outro nos interpela e nos responsabiliza. O “Eu” só existe como aquele que é interpelado e responsável. A identidade do Eu é construída na relação com a Alteridade. A ética em Lévinas, em seu âmago, é um antídoto filosófico contra a totalização, contra todo e qualquer sistema filosófico, político e burocrático, que reduza o Outro a uma categoria. Daí a frase “não matarás” reverberada por Lévinas, uma vez que para o autor, a Alteridade e o respeito com o Outro é tema fundamental de sua obra, tendo a paz como o seu fim maior.

Aplica-se, perfeitamente, a proposta do trabalho, o argumento que o Estado de Direito Liberal clássico, na realidade, é uma tentativa institucional de responder à “chamada do Outro”, por meio de direitos e garantias

constitucionais. Em contramão, as plataformas digitais, imprimem a lógica da “Totalidade Algorítmica”: A redução do indivíduo a um “*Datum*”, a um perfil comportamental que foi esvaziado de sua humanidade e alteridade. Tal esvaziamento é fruto de uma recomendação dos algoritmos, no intento de filtrar e neutralizar o “Rosto daquele que pensa diferente, seja no campo político, étnico e social, decependo a base ética do diálogo e do respeito na qual sustenta toda e qualquer ordem jurídica democrática. Esse fenômeno é utilizado de forma vil pela extrema-direita, explorando a “morte do Outro” digital, desumanizando todos aqueles que tenham posições dissonantes, criando um cenário de adversariedade e por conseguinte, criando um mundo onde a violência discursiva e real se torna viável, sendo possível de se realizar.

Nexus e o poder infraestrutural: as *big techs* como arquitetas da nova realidade

A partir de Yuval Noah Harari, em sua obra “Nexus: Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial”, o poder de construir e controlar as redes de informação que definem a realidade humana, chamado pelo autor de “Nexos”, é o alicerce para compreendermos que o poder das *Big Techs* vai muito além do econômico, sendo um poder biopolítico e infraestrutural, buscando controlar a esfera pública digital. Como citado pelo próprio Harari, o imperador romano Tibério, que se tornou o fantoche do comandante da Guarda Pretoriana, Lúcio Aélcio Sejano, que centralizou o policiamento e a administração da cidade de Roma. Sejano persuadiu Tibério a sair da capital e ir para Capri, argumentando que seria muito mais fácil proteger o imperador numa ilha pequena do que numa metrópole populosa. Na verdade, segundo explicou o historiador romano Tácito, o objetivo de Sejano era controlar toda informação que chegava ao imperador. “O acesso ao imperador estaria sob seu controle, e as cartas, em sua maioria sendo transmitidas por soldados, passariam por suas mãos” (Yuval Noah Harari: “Nexus” uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à Inteligência artificial, página 356).



O controle do fluxo de informação, demonstra ser um poder anterior e mais fundamental do que aquele emanado pelo Estado propriamente dito. Este poder permite a atores não-estatais, por meio de membros da sociedade, assumidamente de extrema-direita, mas também as próprias plataformas, ao construírem narrativas convenientes, na pretensão de alterar a percepção e organizar ações em escala global, fazendo uma espécie de *“bypassing”*, que resguarde a privacidade dos dados pessoais e conteúdos. Com isso, o Estado perde o monopólio da definição da realidade, possibilitando alterar a forma como o sujeito enxerga o mundo a sua volta, contestando a autoridade neste novo *“Nexus”*.

O estado dual digital: a coexistência da legalidade e do não-direito

A teoria do Estado Dual, desenvolvida por Ernst Fraenkel, em sua obra *“O Estado Dual: uma contribuição à teoria da ditadura, basicamente, explica como se dava o sistema político no período de Nacional-Socialismo na Alemanha (1933-1945). Formado por um Estado “Normativo”, composto por leis, atos e sistema de justiça e o “Estado Prerrogativo”, compreendido como a suspensão dos direitos e da constituição, valendo-se a prerrogativa da autoridade. Como assevera Ernst Fraenkel: O Estado Dual é um Estado em que o Estado Normativo e o Estado de Prerrogativa coexistem. O Estado de Prerrogativa é livre para impor a lei, enquanto o Estado Normativo administra a justiça em casos não políticos (Ernst Fraenkel, Dual State a Contribution to the theory of Dictatorship, página 13-40, 1941).*

O Estado Dual digital, se adaptou ao mundo informacional, tecnológico das redes e agasalhou às teorias já existentes em períodos históricos anteriores, incluindo e readequando, dessa vez, o Estado Normativo Digital, entendido como a ordem oficial das políticas de comunidade, termos

de serviço e a lei formal, a título de exemplo podemos citar as redes sociais cumprindo ordens judiciais específicas. O Estado Prerrogativo Digital, entendido como o espaço onde as regras são seletivamente ignoradas, os algoritmos promovem o discurso de ódio, a desinformação, intervindo de forma tendenciosa, com pouco rigor aos limites legais, dando vazão para o líder impor as próprias regras, utilizando-se de inteligência artificial e de poder econômico.

Destaca-se o pensamento do jurista Pedro Serrano, com relevante contributo à teoria do Estado de Exceção e o Autoritarismo Líquido, confluindo ideias e apresentando novos caminhos para o estudo e o aprofundamento da Teoria do Direito e da Teoria do Estado, coadunados com sua forma inovadora e genial maneira de pensar, Serrano, nos ensina com o conceito de Autoritarismo líquido, que as ditaduras não são mais feitas com exército e tanques nas ruas, mas sim, por mecanismos fragmentários dentro do próprio Estado, por atores estatais, aplicando-se por medidas de exceção no interior da estrutura democrática e de direito do Estado.

Nesse ínterim, o espaço necessário para o avanço do Fascismo se alimenta da permissividade e do pouco controle por parte das redes, para proliferar o “não-direito”, onde a extrema-direita, se nutre dessas lacunas, para operar e prosperar, na direção do engajamento, mas fora dos limites éticos e legais, que o tempo cotidiano exige, para que as *Big Techs* tenham maior lucro. Ademais, fica cristalino que o Estado soberano tradicional, mostra-se vulnerável e impotente para regular este “Estado Prerrogativo Digital”.

O capitalismo de vigilância: a lógica econômica da expropriação comportamental na Era da IA

A despeito da contribuição da escritora Shoshana Zuboff, em sua obra seminal “A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder”, nos auxilia a entendermos a lógica econômica que tem como supedâneo a estrutura do Estado Dual Digital. Ao desvelar um novo método de acumulação capitalista, que se fundou na expropriação humana, em nossos comportamentos, emoções, relações e deslocamentos, assim chamada de “matéria-prima comportamental”. Como definido por Shoshana Zuboff: “Aprendemos que o capitalismo de vigilância é uma ameaça à natureza humana no século XXI, assim como o capitalismo industrial foi uma ameaça à natureza no século XIX”. (Shoshana Zuboff: “A Era do Capitalismo de Vigilância”, editora Intrínseca, página 56, 2021).

Por meio de algoritmos de inteligência artificial, engendrado nesse método de aprendizagem, absorção de dados, busca-se, inferir e produzir, produtos de previsão”. Olha-se a IA, não como ferramenta neutra, mas o ponto atômico de uma lógica extrativista em escala industrial, isso quer dizer, quanto maior a previsibilidade quanto às estimativas de investimentos no futuro,

“instrumentarian power”, maior a possibilidade de lucro.

Doravante, o capitalismo de vigilância incorporado pela IA, mostra-se, muito mais complexo do que imaginávamos: não se trata apenas de um simples modelo de negócios, contudo, a infraestrutura econômica por trás, que financia a engrenagem das *Big Techs*, incentiva e acelera a própria corrosão não só dos valores humanistas, mas também do próprio Estado de Direito.

A impotência autoritária: a paralisia do estado liberal

A partir da lógica atribuída por Marie Goupy em: “O Estado de Exceção ou A impotência autoritária do Estado na era do Liberalismo”, revela o estado de exceção, como sintoma de uma estrutura de poder, que se manifesta de forma distante da que pretensa e originariamente existe, fazendo-se uso de tais medidas, em momentos de guerra, insurreição, ou catástrofes naturais, passando-se e ser aplicada de forma oportuna. Como explica Goupy, o Estado é incapaz de responder a graves crises sem violar seus próprios princípios, mas também é incapaz de impor uma verdadeira ditadura porque está enredado em redes de controle jurídico e submetido ao poder econômico. Conforme a pensadora Marie Goupy: É por isso que numa situação de grave crise, manifestam-se a sua cegueira pela própria impotência (Marie Goupy: O Estado de Exceção ou A Impotência Autoritária do Estado na Era do Liberalismo, página 215, São Paulo, 2023).

Pretende-se explicar como se faz uso do conceito de Estado de Exceção a partir da lógica “supra-estatal”, sejam pelos mais variados motivos, sejam políticos ou econômicos. Ao trabalhar com uma terceira categoria, seja ela: a tecnológica. Para tanto, o Estado já enfraquecido e a mostrar sua “impotência autoritária”, é ainda mais incapaz de enfrentar um poder não-estatal e global como o das *Big Techs*. O estado de exceção clássico cunhado por Carl Schmitt, era uma ferramenta do Estado contra ameaças internas ou externas. No entanto, a ameaça das *Big Techs* é infraestrutural e transversal, está-se a elidir parcialmente o estado de exceção tradicional, com o uso de tecnologia e inteligência artificial, ao causar a total paralisia do Estado liberal frente ao novo poder digital.

O estudo do Estado de Exceção em face dos desafios frente às grandes empresas de tecnologia, conhecidas como *Big Techs* é premente. O mundo tecnológico trouxe demasiado poder de influenciar não só nas relações interpessoais, mas também, afetando à subjetivação do imaginário, dos desejos, dos prazeres, dos padrões, criando uma espécie de filtro ético. Não nos enganemos, há mais perversidade nisso que se imagina. O poder de influenciar o espectro intersubjetivo, cria-se um padrão de consciência, com base em algoritmos pré-concebidos como uma estratégia de controle de poder, agindo de forma autoritária, propondo leis de censura por exemplo, mas é estruturalmente incapaz de compreender e regular a complexidade técnica e

o poder global das plataformas.

A paralisia do Estado por sua ideologia liberal, o faz submisso à lógica de mercado das *Big Techs* como empresas privadas, avacalhado pela lógica que muitas vezes o torna refém do “lobby” entre Estado e empresas, fazendo o povo refém de interesses nada republicanos, visando influenciar em disputas políticas e eleições. Esta impotência para impor o Estado de Direito na era digital é o que permite o avanço do Fascismo, atravessado por discursos de ódio, como torcedores do caos, que insuflam a ideia de perseguição ao inimigo, da aniquilação do diferente, a lógica de propagação do medo constante, tudo isso dentro de uma razão de desumanização do indivíduo, o que chamamos de Estado Dual Digital.

Direito degenerado 2.0: a corrupção da linguagem jurídica e da razão

O jurista alemão Bernd Rüthers em seu livro, “Derecho degenerado. Teoría jurídica y juristas de cámara en el Tercer Reich”, onde de forma precisa explica que a linguagem jurídica foi corrompida para servir a uma ideologia, destruindo a racionalidade e a segurança jurídica. Conforme Bernd Rüthers: *Estos conceptos auxiliares alcanzan un especial significado en tiempos de cambios sociales y políticos, cuando se quiere transformar las “vejas” leyes en “nuevas” regulaciones políticamente deseadas, de modo a que aquellas de antes o bien se vuelven útiles para ese fin, o bien son dejadas de lado por superadas “obsoletas”*, leia-se: Esses conceitos auxiliares assumem um significado especial em tempos de mudança social e política, quando o objetivo é transformar leis “antigas” em regulamentos “novos” politicamente desejados, de modo que as antigas se tornem úteis para esse propósito ou sejam descartadas como ultrapassadas e “obsoletas”. (Bernd Rüthers: “Derecho degenerado. Teoría jurídica y juristas de cámara en el Tercer Reich, página 193, Madri, 2016).

Ademais, vivemos novos tempos, e para isso, é necessário que compreendamos as novas formas de degeneração do direito. Nos tempos de ultra informatização, a linguagem é corrompida fazendo uso de termos como: “liberdade de expressão”, “neutralidade da plataforma” e “inovação”, sofrem um esvaziamento de sentido ou de forma a serem instrumentalizados pela extrema-direita em consonância com as *Big Techs*, para defender o “*status quo*” de desregulação e a existência do “Estado Prerrogativo Digital”.

Esse Estado Prerrogativo Digital ou - a substituição da razão jurídica pela razão técnica-, apresenta-se de modo irretorquível nas decisões de vida ou morte para o debate público, uma vez que bloqueios, remoção de conteúdos ou até mesmo exclusão de usuários, são tarefas realizadas por algoritmos opacos e critérios de negócio, não por princípios jurídicos transparentes e debatidos publicamente. O Direito é “tecnificado” e degenerado por um conjunto de regras indeterminadas para gerenciar uma máquina de prolifera-

ção de ódio.

Para além de Kelsen e Schmitt: em busca de um novo paradigma para o estado de direito na era digital

O sempre importante jurista Hans Kelsen com sua contribuição “Teoria Pura do Direito”, confiava na racionalidade de um sistema jurídico fechado, neutro e autoreferente, protegido por um tribunal constitucional, não deixa de ter relevância e nunca deixará, devido ao sistema adotado por diversos países de controle de constitucionalidade, porém, o poder das *Big Techs* trabalha à margem e na entrelinha desse sistema. Sendo uma questão infraestrutural e pré-jurídica, como bem nos explica Harari, degenerando e corrompendo a esfera pública que dá sentido às normas, antes mesmo que elas possam ser aplicadas, fazendo alusão à Rùthers.

Merece destaque também o renomado jurista Carl Schmitt com seu escrito “Teologia Política”, “*pari passu*”, a recordar que na visão schmittiana a soberania na decisão excepcional do líder para suspender a lei e salvar o Estado. Contudo, o estado de exceção hoje não é decretado, mas é constituído de forma difusa e permanente pelas plataformas, o que chamamos de “Estado Prerrogativo Digital”, teoria adequada ao âmbito das novas tecnologias, que adapta a teoria do Estado de Prerrogativas de Ernst Fraenkel. Ademais, nas palavras de Marie Goupy, a teoria schmittiana mostra-se impotente, sem o condão de decidir soberanamente sobre um poder globalizado, que a ultrapassa e diante do que se revela, há muito tempo superada e anacrônica frente às questões atuais.

É preciso sair da ilha para ver a ilha. Superar o debate do século XX entre norma e decisão, para avançarmos para o século XXI. A crise atual não é uma crise dentro do sistema jurídico, mas uma crise do sistema jurídico – ou, como alude Pedro Serrano, uma crise do próprio sistema de justiça – e, por decorrência do próprio Estado, com mecanismos fragmentários e de difícil percepção, com características de transitoriedade, mutabilidade e liquidez. Cito Pedro Serrano: No século XXI, o Estado de exceção muda de natureza. Não há mais a interrupção do Estado democrático para a instauração de um Estado de exceção. Os mecanismos do autoritarismo típicos de exceção passam a existir e conviver dentro da rotina democrática, como uma verdadeira técnica de governo, ou governança permanente de exceção. (Pedro Serrano: Estado de Exceção e autoritarismo líquido na América Latina, página 107, poliética. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020).

O direito não deve ser apenas um sistema de normas ou de vontade, mas sim, um sistema que ofereça uma resposta à vulnerabilidade do “Outro”, tendo como parâmetro a dignidade humana. Se o poder é o controle das redes de informação “Nexus”, a resposta democrática deve ser no sentido de dar maior transparência algorítmica, exigindo que os critérios de mo-

deração e recomendação sejam auditáveis por autoridade pública.

É salutar reintegrar a esfera digital em um marco jurídico coerente e democrático, congruente aos novos tempos. Implica em colocar fim à autorregulação das gigantes do mundo da tecnologia, talvez possamos olhar para marcos como o *“Digital Services Act”* e o *“Digital Markets Act”* da União Europeia, que estabeleçam e imponham obrigações claras de *“duty of care”*, priorizando o dever de cuidado às plataformas digitais aos usuários, com responsabilização na esfera jurídica por eventuais danos causados.

Por fim, entretanto, o que se busca, é subordinar o poder tecnológico aos mesmos direitos e deveres de qualquer cidadão, por meio do direito, das leis e da constituição, com transparência, prestação de contas, participação pública e respeito aos direitos fundamentais. Reafirmo, que o objetivo não é destruir a tecnologia, mas reorientá-la, com uma visão humanizada, uma vez que foi feita para ser utilizada por seres humanos, deve incontornavelmente, agir com respeito, dentro dos limites éticos e legais.

“Informação não
é conhecimento,
conhecimento não é
saber e saber não é
sabedoria”
Frank Zappa.

Referências

FRAENKEL, Ernst, Ernst Fraenkel, Dual State a Contribution to the theory of Dictatorship. Tradutor: Edith: E.A. Shils, in Collaboration with Lowenstein, 1941, p. 13-40, Germany, 1941.

GOUPY, Marie. O Estado de Exceção ou A Impotência Autoritária Do Estado Na Era Do Liberalismo. Tradução: Victória Bianchi Okubo, Editora Contracorrente, página 215, São Paulo, Brasil, 2023.

Harari, Noah Yuval. Nexus: Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial. Tradução: Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª edição, Companhia das Letras, página 356, São Paulo, 2024.

LÉVINAS, Emmanuel. Totalidade e Infinito. Martinus Nijhoff Publishers B.V. Tradução José Pinto Ribeiro. 3ª edição, Biblioteca de filosofia contemporânea, página 193, Lisboa, Portugal, 1980.

Rüthers, Bernd. Derecho degenerado. Teoría jurídica y juristas de cámara em el Tercer Reich. Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons, Madrid, 2016.

SERRANO, Pedro. Estado de Exceção e autoritarismo líquido na América Latina, página 107, política. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 94-125, 2020.

ZAPPA, Frank. Joe’s Garage: Acts I, II & II: Zappa Records, 1979. 1 Álbum musical (1h 37 min 33 s). Faixa 12: “Packard Goose”.

ZUBOFF, Soshana. A Era do Capitalismo de Vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Editora Intrínseca. Tradução: George Schlesinger, edição digital, Rio de Janeiro, página 56, 2021.

¿EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN CRISIS? FUNDAMENTOS FILOSÓFICO-JURÍDICOS FRENTE AL DESAFÍO DE PRESERVAR EL ESTADO DE DERECHO EN CONTEXTOS DEMOCRÁTICOS CONTEMPORÁNEOS

Antuanette Kristal Hurtado Espinoza

Abogada y profesora universitaria. Magister en Derechos Humanos y Sistemas de Protección

Resumen:

La presente investigación aborda el debilitamiento del principio de separación de poderes como expresión de las crisis constitucionales en sistemas democráticos, con especial énfasis en el estudio del caso peruano. Por lo tanto, se propone un análisis jurídico y filosófico que examine determinadas prácticas y decisiones políticas recientes, debido a que están desconfigurando el equilibrio institucional propuesto en la Constitución. La justificación y relevancia del tema, se puede encontrar en la coyuntura de los últimos años a partir de aprobación de normas inconstitucionales o que afectan competencias de otros poderes del Estado y en consecuencia generan una crisis de legitimidad institucional lo que pone en riesgo el Estado de Derecho. Asimismo, con este tema se puede evidenciar la instrumentalización de mecanismos constitucionales para fines regresivos, lo cual exige una reflexión crítica desde el derecho constitucional y la filosofía política. En relación al objetivo general, éste consiste en analizar desde una perspectiva filosófica y jurídica cómo la desnaturalización del principio de separación de poderes constituye una forma de crisis constitucional que compromete la vigencia del Estado de Derecho. Ahora bien, respecto a los objetivos específicos, en primer lugar, se ha planteado examinar los fundamentos teórico-clásicos y contemporáneos del principio de separación de poderes. En segundo lugar, identificar prácticas legislativas y decisiones que evidencien una ruptura del equilibrio constitucional. En tercer lugar, evaluar el rol del Tribunal Constitucional como garante del orden constitucional frente a excesos de algún poder del estado. La hipótesis del presente tema de investigación consiste en que el principio de separación de poderes cuando se desnaturaliza mediante el uso abusivo de las competencias de algunos poderes del Estado, se evidencia un

proceso de erosión constitucional que el sistema de justicia constitucional no ha logrado contener eficazmente. Para ello, brevemente se analizará el caso peruano como caso de estudio. Respecto a la metodología, el enfoque es cualitativo, de tipo analítico y dogmático. Asimismo, se realizará la revisión crítica de doctrina jurídica y de filosofía política (Montesquieu, Kelsen, Ferrajoli, entre otros), análisis normativo, estudio de casos legislativos recientes y revisión jurisprudencial del Tribunal Constitucional. Finalmente, en cuanto a los resultados, se espera demostrar que la separación de poderes cuando se desnaturaliza inevitablemente atraviesa por una crisis funcional y conceptual, y que se requiere una reconfiguración del control constitucional para reforzar los límites materiales al poder legislativo, a fin de preservar el equilibrio democrático y los derechos fundamentales.

Palabras clave: Estado de derecho; Separación de poderes; Crisis constitucional

Introducción

En las últimas décadas, se ha podido observar el debilitamiento del Estado Constitucional de Derecho mediante una crisis de legitimidad en las instituciones del Estado, actualmente las democracias están pasando por un proceso de transformación y de cuestionamiento frente a diversos resultados que desatienden el interés general de la población. Consecuentemente, este fenómeno se manifiesta en la crisis del principio de separación de poderes, principio que reviste y organiza la esencia del Estado. En ese sentido, dicha problemática se manifiesta con intensidad en América Latina, región que se ha caracterizado por la fragilidad en el uso de sus mecanismos de control y equilibrio del poder.

Teniendo en cuenta dicho contexto, resulta particularmente interesante centrar el análisis en el caso peruano, toda vez que el constante enfrentamiento entre poderes del Estado, cuyo punto de partida se dio con la disolución del congreso en el 2019, las sucesivas vacancias presidenciales y instrumentalización del sistema de justicia, han creado el escenario idóneo para evidenciar un desequilibrio estructural, por tanto, surgen cuestionamientos sobre la solidez en los principios democráticos, la separación de poderes y la capacidad de garantizar un sistema de gobierno respetuoso de la constitución.

No obstante, cabe reflexionar sobre qué sucedería si se utilizan los mecanismos que regula la propia constitución para crear espacios de discordia, siguiendo la línea argumentativa de Zagrebelsky quien sostiene que las constituciones a traviesan tiempos difíciles y ya no es por factores externos sino por la instrumentalización de sus propios mecanismos para vulnerar el contenido material de esta.

Asimismo, como objetivo general del presente artículo, se analiza con una perspectiva filosófica y jurídica partiendo de la desnaturalización del principio de separación de poderes configura un debilitamiento del Estado de Derecho. En ese sentido, para tal propósito, es preciso de proponer de manera específica analizar los fundamentos teórico-clásicos y contemporáneos del principio de separación de poderes, e identificar la praxis legislativa que evidencie la ruptura del Estado Constitucional de Derecho, finalmente evaluar el rol del supremo intérprete de la constitución, el Tribunal Constitucional.

Siguiendo esa línea de argumentación, es posible sostener que cuando el principio de separación de poderes al desnaturalizarse con la extralimitación de competencias o la instrumentalización de estas por parte de los poderes del Estado, se produce una erosión constitucional ad intra del Estado, problemática que ni el sistema de justicia constitucional ha podido contener de manera eficiente. Siendo pertinente ilustrar dicha problemática con el caso peruano, utilizándolo como caso modelo que representa los desafíos contemporáneos que enfrenta las democracias latinoamericanas. Por otro lado, se debe mencionar que respecto a la metodología se delimita al enfoque cualitativo de tipo analítico-dogmático, que combina reflexiones sobre análisis de casos legislativos recientes y jurisprudencia del Tribunal Constitucional que permite identificar factores que han debilitado el principio de separación de poderes y proponer una vía del equilibrio democrático en las democracias contemporáneas.

Fundamentos filosófico-jurídicos del principio de separación de poderes

En este apartado se tiene como punto de partida el fundamento filosófico y jurídico del principio de separación de poderes, es decir dar a conocer cuál es su origen clásico, teniendo esta idea clara es inevitable comenzar mencionando a Montesquieu (2002) en su obra “El espíritu de las leyes”, originalmente publicada en 1748, quien sostiene que es vital que el poder pueda frenar al poder, en esa lógica no se podría abusar de éste, dejando establecido que la libertad solo es posible cuando los poderes del estado se encuentran separados y equilibrados. Es sabido que, precediendo el pensamiento de Montesquieu, estuvo un pensador inglés quien en su obra *Dos tratados sobre el gobierno civil* (Locke, 2006), específicamente en el segundo tratado, escrita originalmente en 1690, ya había sentado la idea de distribución del poder político en distintas funciones para evitar la tiranía.

Es necesario mencionar que tanto en el constitucionalismo comparado como en las constituciones latinoamericanas se establecen los principios fundamentales del estado, por ello, según Hakansson (2024), la noción de que el estado se origina en el principio de separación de poderes es una in-

vención del liberalismo. En esa línea, sostiene también que más que declararse en la Constitución, éste se debe concretar, con efectivos controles al interior y exterior de los poderes: Ejecutivo y Legislativo. Asimismo, precisa el mencionado autor que el principio de separación de poderes se configura como un presupuesto esencial de toda Constitución, debido a que en donde no haya un poder dividido sino concentrado, ese principio solo sería una mera declaración formal.

Dicha argumentación toma consistencia a partir de lo establecido en el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que señala que aquella sociedad que no tenga garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes se entiende que no tiene constitución (Hakansson, 2024). Por tanto, la separación de poderes va más allá de una mera declaración o intenciones de cooperación entre los poderes del estado, toda vez que el mencionado principio implica la no injerencia en funciones que competen a cada uno de éstos.

Siguiendo con los fundamentos filosófico-jurídicos, partiendo de la mencionada idea de Locke, quien sostenía la distribución del poder político en legislativo, ejecutivo y federativo, no se refería al sentido técnico, sino al sentido de separación funcional para garantizar la libertad. Por otro lado, Montesquieu, realizó una sistematización teórica, proponiéndolo como un principio esencial y estructural del Estado, desarrollando la idea del equilibrio mutuo, raíz conceptual del principio de controles y contrapesos, con su expresión en inglés *Checks and balances*.

Resulta entonces que, dicho conocido concepto, expresamente apareció en 1787 y 1788, en el llamado *Federalist papers* o El Federalista, *papers n°51*, escritos por James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, en dichos ensayos defendían la constitución de Estados Unidos, destacando, que Madison, sostiene que una garantía contra la concentración de poderes en un mismo órgano consistiría en otorgar a quienes administran cada poder los medios constitucionales y los incentivos necesarios para resistir las invasiones de los demás poderes. En otras palabras, en un análisis profundo de este planteamiento sobre la separación de poderes llegaba a mostrar una existente tensión constante entre la defensa de dicho principio, y, por otro lado, las dificultades que generaba frente a ideales republicanos basado en soberanía popular (Fernández-Albertos, 2005).

Continuando con la perspectiva de Madison, quien señaló que la separación de poderes no implica que cada órgano actúe de forma aislada o sin contacto con los otros poderes, sino que más bien la interacción entre ellos va a permitir que se eviten los abusos de poder. En ese sentido, solo funcionaría el principio de separación de poderes cuando esté acompañado de controles mutuos, siendo así que a este equilibrio dinámico se le conoce como *Checks and balances*, por tanto, para que exista una protección a la libertad, los poderes necesitarían convivir en tensión, pero a su vez cooperando

entre sí, tal como lo sostiene Fernández-Albertos (2005).

Por otro lado, si se observa ahora, el constitucionalismo contemporáneo, el modelo de pesos y contra pesos del poder fue adoptado en la mayoría de las constituciones, evidentemente con matices para adaptarse a realidades concretas, tan es así que, en la doctrina actual, autores como Ferrajoli (2025), y Zagrebelsky (2024) plantean una reinterpretación como un mecanismo garantista frente al abuso de poder o concentración de este.

Cabe destacar, respecto a los contextos contemporáneos actuales, los cuales se describen líneas más adelante, se puede sostener que el principio de separación de poderes estaría en una crisis, y para reconocer ello, solos basta con realizar una comparación con los fundamentos filosóficos y jurídicos que lo constituyen. Es en ese sentido que, por ejemplo, constitucionalistas como

Ferrajoli (2025) y Zagrebelsky (2024) llegan a coincidir respecto a que la legitimidad del poder solo se configura plenamente si existen límites y garantías. En esa lógica, desde un planteamiento garantista es importante tener en cuenta la idea de que el derecho actúa como una barrera frente al ejercicio del poder arbitrario, en otras palabras, el derecho no debe concebirse únicamente como norma, sino como sistema de garantías activas que sujetan el poder público y permiten que los derechos fundamentales sean efectivos y exigibles (Moreno, 2007).

Para concluir, desde esta perspectiva la separación de poderes no solo constituye un principio estructural del Estado Constitucional de Derecho, sino que éste permite prevenir la concentración de poder y sostener la legitimidad democrática, con lo cual en el presente análisis se aborda una base sólida para determinar cómo la desnaturalización del principio de separación de poderes, ya sea mediante injerencias políticas, abusos en el ejercicio de las competencias o debilitamiento institucional de los mecanismos de control político, se configuraría no solo una crisis del principio de separación de poderes, sino una crisis del constitucionalismo contemporáneo, lo que debilita la existencia misma del Estado de Derecho.

Una mirada a la crisis del principio de separación de poderes en contextos democráticos contemporáneos

Habiendo explicado los fundamentos del principio de separación de poderes, corresponde explicar la crisis actual del principio de separación de poderes, entonces, ¿por qué se podría afirmar que existe una crisis de este principio?, ¿Se trata de una crisis que radica en su obsolescencia o se trata de una mera manipulación política que manteniendo formas constitucionales llegan a vaciar de contenido los límites establecidos por la constitución? En contextos democráticos contemporáneos, se vienen experimentando procesos de erosión constitucional, marcada por la distorsión del principio

de separación de poderes, que ahora enfrenta dinámicas que se caracterizan por la concentración del poder con reglas modificadas y adecuadas desde dentro de las instituciones utilizando mecanismos con apariencia de constitucionalidad.

En esa línea argumentativa, se debe partir de dos conceptos básicos para entender la presente problemática, en primer lugar, respecto al Estado de derecho éste significa que el ejercicio del poder estatal está limitado por el derecho, es decir, el Estado se somete al orden jurídico que él mismo crea (Kelsen, 2005), asimismo, según el citado autor, se deberá la democracia como aquella forma política que mejor expresa la identidad entre los que crean el derecho y quienes deben obedecerlo.

Teniendo en cuenta dichos conceptos, corresponde analizar que, actualmente, existen problemáticas como el bloqueo institucional y la crisis de funcionamiento de los sistemas de gobierno que han provocado que la justicia se vea arrastrada por dinámicas políticas. En lugar de cumplir con su papel como poder independiente, el Poder Judicial se vuelve un espacio para las tensiones y estrategias partidistas. De esta manera, se puede hablar de una instrumentalización del principio de separación de poderes que, presupuesta la misma Constitución, en otras palabras, todo ello, da lugar a la politización de la Justicia y la judicialización de la política, tal como sostiene en la misma línea Lousada (2024).

Adicionalmente, se podría mencionar la judicialización de la política, y la politización de la justicia, que ello debilita el rol del poder judicial y genera conflictos de legitimidad. Aunque, se debe tener en consideración que no es exclusivo de una región o de un determinado sistema de gobierno, pues, dicha problemática afecta indistintamente a los sistemas de gobierno.

Ello, materializándose en distintas regiones del mundo, en Europa se tiene el caso de Polonia y de Hungría como demostración de erosión del Estado de Derecho y crisis de la separación de poderes promovidos por los gobiernos para ampliar su control respecto de los otros poderes del Estado, es decir, las reformas a nivel constitucional han configurado el fortalecimiento del poder ejecutivo.

Ahora bien, en la actualidad, con la misma esencia de buscar el desequilibrio de los poderes del Estado, pero con matices muy concretos, las democracias latinoamericanas como El Salvador, México y Perú han desaparecido casi por completo los contrapesos institucionales instrumentalizando los propios mecanismos de la constitución.

Consecuentemente, aquellos procesos de reformas judiciales que someten a los tribunales al poder político, o se utiliza la propia Constitución para prolongar mandatos, debilitando los mecanismos de control constitucional, e incluso actuando como agentes obstruccionistas en lugar de ser agentes de consensos en búsqueda del bien común, representan una manifiesta vulneración al Estado de Derecho y al principio de separación de po-

deres.

En dicho contexto, las democracias contemporáneas se ven sometidas a escenarios inéditos, tan cierta resulta esta afirmación que se puede analizar en Latinoamérica, específicamente en El Salvador un proceso de concentración en la figura presidencial, con lo cual a partir del informe *State of Emergency and Human Rights in El Salvador* de la CIDH (2024) se pudo documentar que la separación de poderes se debilita cuando el ejecutivo utiliza reiteradamente regímenes de excepción, generando a la luz de dicho argumento que se permitan detenciones arbitrarias, suspensión de garantías, y carente sustento real para extender la suspensión de derechos fundamentales.

Asimismo, se tiene el caso de México con la reforma judicial aprobada en setiembre del 2024, la cual de acuerdo con lo expresado por Ferrajoli (2025), dicha reforma judicial supone una eliminación del principio de separación de poderes y una vulneración del Estado de Derecho, toda vez que su aprobación implica el desconocimiento modelo constitucional que se ha basado en la existencia de límites al poder político. Sostiene el mencionado autor que, tanto la separación de poderes como la garantía de los derechos fundamentales son principios indisociables, por tanto, no podría existir una protección jurisdiccional real si no hay jueces independientes.

En ese sentido, según Ferrajoli (2025), si los jueces son elegidos popularmente, en consecuencia, incorporados por el poder político, sería una regresión institucional, lo que lleva a eliminar el control y el límite frente a otros poderes del estado, por consiguiente, lo ocurrido en México, supone hacer una transformación a la democracia de México, transformándola, en palabras del citado autor, en una autocracia legitimada por elecciones, equiparable a los modelos que existen en Hungría y en Turquía. Por consiguiente, de los ejemplos mencionados, se puede concluir que el salvador y México, tienen una clara tendencia autocrática.

Por su parte, en el Perú se evidencia un quiebre del principio de separación de poderes a partir de la confrontación entre el congreso y el ejecutivo, siendo un país que en la práctica se podría llegar configurar en autocracia¹, lo cual se desarrollará a partir de la explicación del siguiente apartado. En resumen, de todos estos procesos mencionados, se identifica como factor común la reconfiguración de los pesos y contrapesos del poder, crisis del principio de separación de poderes, y por tanto se evidencia una erosión de los mecanismos de control establecidos por la constitución que ya no responden a la naturaleza para lo que fueron creados, sino mas bien responden a intereses de determinados grupos de poder.

1 Se define como aquella forma de gobierno que concentra el ejercicio del poder en una sola persona o en un pequeño grupo. Por tanto, no existen mecanismos reales que limiten sus decisiones. Las instituciones funcionan de manera subordinada y no se ejercen contrapesos efectivos.

Una aproximación al caso peruano ¿Crisis en el principio de separación de poderes?

En el presente apartado corresponde analizar el caso peruano, es preciso comenzar citando el artículo 43° de la Constitución Política del Perú, el cual establece que: “La Republica del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El estado es uno e indivisible, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza en el principio de separación de poderes”. Razón por la cual es importante tener en cuenta el contexto más reciente para entender los constantes cuestionamientos respecto a si se trata de una quiebra en el Estado Constitucional de Derecho, o si solo se tratase una crisis, que permite que exista una permanente confrontación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

En lo que respecta al caso del estado peruano, a lo largo de su historia constitucional, se ha manifestado una preocupación constante por los mecanismos que limitan el poder del Presidente. El modelo presidencial del tipo clásico, basado en el ordenamiento estadounidense, fue inicialmente implementado en una forma moderada, y una serie de los elementos inherentes al pilar parlamentario que fue introducida desde las primeras constituciones. A pesar de estos factores, el texto constitucional junto con la política ha llevado a la concentración del poder, en la actualidad principalmente al Congreso de la República.

Siendo esto así, corresponde explicar que, en el Perú, se ha mostrado una creciente fragilidad del Estado Constitucional de Derecho, la cual recae directamente en la relación existente entre los poderes del estado. Como muestra de ello, solo por mencionar un ejemplo muy concreto, el contexto político de los últimos años, comenzando con la disolución del congreso en el año 2019, con las sucesivas renunciias y las vacancias presidenciales por incapacidad moral permanente del presidente, declaradas por el Congreso de la República (Huaraj, 2022), las cuales ocurrieron en los años 2020, 2021, 2022, y 2025². Todo ese periodo no solo ha contribuido con la crisis política de gran magnitud que actualmente tiene consecuencias gravísimas en distintos sectores especialmente en garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos, sino que también ha evidenciado el desgaste de los mecanismos constitucionales que estaban destinados a garantizar el equilibrio democrático.

2 Luego de la salida de Martín Vizcarra en noviembre de 2020, asumió brevemente Manuel Merino, quien renunció a los pocos días. Francisco Sagasti, en ese entonces habiendo sido elegido presidente del congreso y por sucesión constitucional condujo al país hasta julio de 2021. Pedro Castillo asumió el ejecutivo por elección popular, pero fue vacado en diciembre de 2022 al intentar un golpe de Estado (Huaraj, 2022). Su vicepresidenta, Dina Boluarte, lo remplazó hasta octubre de 2025, quien fue igualmente vacada. El entonces presidente del Congreso, José Jerí, asumió el mando para completar lo que falta hasta julio del 2026, año en que habrá elecciones generales.

En consecuencia, la relación entre el poder ejecutivo y legislativo ha estado marcada por una dinámica confrontacional y de desnaturalización de instituciones constitucionales como la vacancia presidencial. Dichas tensiones, solo han generado inseguridad jurídica, poca credibilidad en las instituciones y evidente falta de capacidad del Estado para gobernar conforme a los principios constitucionales.

Teniendo en cuenta ello, frente a toda esa inestabilidad política, existe un conjunto de tensiones que contribuyen aún más a dicha afectación constitucional, por ejemplo, en los últimos años el Tribunal Constitucional³, ha emitido sentencias sobre determinadas controversias que involucran a los poderes del estado, no obstante, al realizar ello, sus decisiones reflejan una tendencia en tratar de detener el desgaste institucional que ha tenido consecuencias visibles para la democracia en el Perú⁴.

Es en ese contexto que cabría cuestionarse lo siguiente: ¿cuál es rol que debería cumplir el Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la constitución, para proteger el principio de separación de poderes que se ha ido debilitando? Para responder ello, es preciso recurrir a la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁵, de la cual se identifican 3 dimensiones principales que operan como límites frente a la concentración o abuso del poder: (i) en primer lugar hay límites jurídicos, vinculados a controlar la extralimitación del poder estatal, (ii) límites estructurales, orientados a la preservación del principio de separación de poderes y (iii) límites políticos relacionados protegiendo el contenido esencial del modelo de gobierno contenido en la constitución frente a intentos de captura o debilitamiento. Todo ello en conjunto permite comprender el rol del Tribunal Constitucional como guardián de la constitución.

Sin perjuicio de lo mencionado, existe una interrogante que permanece abierta en un escenario de continuo deterioro institucional, ¿hasta qué punto las decisiones del Tribunal Constitucional pueden generar cambios reales en la práctica política, o corren el riesgo de convertirse en pronunciamientos

3 Órgano constitucionalmente autónomo según la Constitución política del Perú de 1993.

4 Por ejemplo, en materia de cuestión de confianza como un mecanismo de control, el Tribunal Constitucional señaló que “el Congreso puede rechazarla de plano según su propio Reglamento, y que es este órgano, y no el Poder Ejecutivo, quien tiene la potestad exclusiva de interpretar la decisión adoptada”. Fundamento 23 y 24. (Exp. 00004-2022-PCC/TC).

5 Las sentencias de los Exp. 00001-2022-PCC/TC, Exp. 00003-2022-CC, y Exp. 00004-2022-PCC/TC permiten ofrecer un panorama articulado sobre los límites que la Constitución impone al ejercicio del poder público. La primera, reafirma la función del Tribunal Constitucional como garante del orden constitucional y del modelo de gobierno. La segunda desarrolla con mayor detalle cómo se entiende el principio de separación de poderes, precisando hasta dónde puede llegar el control jurisdiccional sin mellar la soberanía de otros órganos. Finalmente, la tercera, analiza el equilibrio de poderes (sobre todo del binomio ejecutivo y legislativo), en especial respecto de mecanismos como la cuestión de confianza.

formalmente jurídicos, pero materialmente no lo son, lo que generaría que no haya un impacto frente a dinámicas de poder prácticas de poder que exceden los límites del orden constitucional?, frente a esto, como operadores jurídicos, nos corresponde analizar cada caso concreto con criterio, evaluando si el Tribunal cumple efectivamente su función de guardián y supremo intérprete de la Constitución, garantizando además el equilibrio democrático o si sus decisiones terminan perdiéndose en el contexto de deterioro institucional que limita su alcance y efectividad.

Ahora bien, respecto a una revisión de la experiencia comparada, ésta demuestra que los tribunales podrían lograr frenar algunas extralimitaciones del poder, pero no podrían hacerlo por sí solos cuando se tiene un contexto de debilitamiento constitucional desde dentro. Algunos autores como Landau (2013) precisa la descripción de dicha problemática con el término de constitucionalismo abusivo, pues se trata de algunos retrocesos democráticos. Lo cual se puede sostener a partir de determinadas prácticas observadas en tal contexto, por ejemplo, los actores políticos controlan nombramientos de altos funcionarios, modifican reglas procesales o desobedecen manifiestamente mandatos constitucionales, utilizando, incluso, otros mecanismos que la misma contiene, desnaturalizando la finalidad. No obstante, la función principal de ser supremo intérprete de la Constitución que tienen los Tribunales Constitucionales continúa siendo determinante para hacer frente o desacelerar dicho debilitamiento, el impacto dependerá entonces de una verdadera independencia judicial y actores políticos que respeten la constitución.

Respecto al caso peruano, se muestra un paradigma de cómo la crisis del principio de separación de poderes produce una erosión interna democrática y constitucional, ocasionada por sucesivos acontecimientos de confrontación entre el poder legislativo y ejecutivo, con la utilización estratégica de ampliar el poder del legislativo y incluso con tendencia a instrumentalizar políticamente a los órganos constitucionalmente autónomos, configurándose un escenario en el cual el principio de separación de poderes sobre el que reposa la Constitución, pierde eficacia real.

Finalmente, a la luz de los objetivos planteados en el presente artículo, el caso peruano demuestra que los mecanismos de control constitucional previstos han sido insuficientes para frenar decisiones que debilitan el principio de separación de poderes, lo que obliga a realizar una mirada crítica para reestablecer aquellos límites materiales al ejercicio del poder y recuperar el sentido normativo real que debería tener el principio de separación de poderes como garantía estructural del Estado de Derecho.

Conclusiones y reflexiones finales

En primer lugar, el principio de separación de poderes en contextos contemporáneos, a traviesa una crisis que no surge de factores externos, sino

que surge del uso distorsionado de los propios mecanismos constitucionales, tan cierto resulta esto que cuando los poderes del estado utilizan sus competencias para fines distintos a los que le fueron otorgadas, el Estado Constitucional de Derecho se debilita desde dentro, fenómeno que confirmaría la hipótesis planteada respecto a que la crisis del principio de separación de poderes genera un debilitamiento constitucional progresivo, incluso en instituciones que están destinadas a contenerla, no han logrado mitigarlo.

En segundo lugar, a partir del análisis realizado con el caso de estudio y otros ejemplos, se concluye que, para recuperar el equilibrio, se requiere primero de repensar o rediseñar los mecanismos de control, la jurisprudencia y la doctrina, por su parte, evidencian que sin límites definidos claramente, o sin órganos de control capaces de mantenerse firmes, sin jueces independientes, el principio de separación de poderes se queda en una mera declaración formalista, sin una fuerza efectiva en la realidad. Es en esa lógica, que el fortalecimiento del Tribunal Constitucional, la redefinición de los pesos y contrapesos del poder, terminan siendo indispensables para evitar la instrumentalización de determinados mecanismos constitucionales, preservándose así la democracia y la plena vigencia de los derechos fundamentales.

Como reflexión final, si bien la Constitución prevé los mecanismos necesarios para contener la extralimitación del poder, su funcionamiento efectivo no solo depende del plano estrictamente jurídico, sino también de distintas condiciones institucionales, culturales y éticas. El presente artículo aporta, además, una reflexión crítica sobre el rol del Tribunal Constitucional, toda vez que, no basta con emitir decisiones formalmente correctas, sino que éstas deben lograr incidir en la práctica, incluso, cuando el contexto haya adquirido una dinámica de confrontación política, de intereses fraccionados o individualizados. En tal virtud, se muestra que la defensa del orden constitucional no reposa únicamente en un solo órgano, sino que exige el fortalecimiento de los controles recíprocos, con ello se abre un espacio de debate académico sobre los límites y posibilidades reales de control constitucional en contextos de debilitamiento institucional, obligando a repensar sobre ello en cada caso concreto.

Referencias

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). (2024). **El Salvador: Estado de excepción y derechos humanos** (Doc. 97/24). Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2024/informe_estadoexcepcionddhh_elsalvador.pdf

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). (2024). **Informe anual 2024: Capítulo IV.B – Situación de los derechos humanos en los Estados miembros**. Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2024/IA2024_spa.pdf

FERNÁNDEZ-ALBERTOS, J. (2005). **Dividir lo indivisible: Separación de po-**

deres y soberanía popular en James Madison. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, (128), 293–316.

FERRAJOLI, L. (2025, julio). **La reforma judicial mexicana: cómo se destruye el Estado de Derecho. Jueces para la Democracia.** *Información y Debate*, (113), 103–108.

HUARAJ ACUÑA, J. C. (2022). **Sucesiones presidenciales como aporte a la comprensión de la crisis política en el Perú : una breve crónica temporal: 2000-2022.** Blog USIL. Disponible en: <https://blogs.usil.edu.pe/facultad-derecho/sucesiones-presidenciales-como-aporte-la-comprension-de-la-crisis-politica-en-el-peru-una-breve>

KELSEN, H. (2005). **Teoría pura del derecho** (2.ª ed.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1934), p. 245.

LANDAU, D. (2013). **Abusive Constitutionalism.** *U.C. Davis Law Review*, 47(1), 189–260. Disponible en: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1563&context=articles>

LOCKE, J. (2006). **Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil** (C. Mellizo, Trad.; P. Laslett, Estudio preliminar). Tecnos.

LOUSADA AROCHENA, J. F. (2024). **Politización de la Justicia, judicialización de la política** . *Revista de Derecho Político*, (121), 87–109. <https://doi.org/10.5944/rdp.121.2024.43063>

MONTESQUIEU, C. de. (2002). **El espíritu de las leyes** (1.ª ed.). Editorial Istmo. (Obra original publicada en 1748). Libro XI, cap. 6, p. 215.

MORENO CRUZ, R. (2007). **El modelo garantista de Luigi Ferrajoli: Lineamientos generales.** *Boletín mexicano de derecho comparado*, 40(120), 825–852. Recuperado el 3 de noviembre de 2025 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-863320070003000006&lng=es&tlng=es

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2023). **Sentencia 74/2023, Expediente 00003-2022-CC** (Pleno, 23 de febrero de 2023). Gobierno del Perú. Fundamentos 24, 25 y siguientes.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2024). **Pleno. Sentencia 229/2024 del Expediente 00001-2022-PCC/TC** (Pleno, 28 de agosto de 2024). Gobierno del Perú. Fundamentos 25, 26, 29 y siguientes.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. (2023). **Sentencia 307/2023, Expediente 00004-2022-PCC/TC** (Pleno, 30 de mayo de 2023). Gobierno del Perú. Fundamentos 69, 70, 71 y siguientes.

ZAGREBELSKY, G. (2024). **Tiempos difíciles para la Constitución. Las confusiones de los Constitucionalistas.** Palestra Europa.

SOME CRITICAL REMARKS ON THE GENERATIONAL FRAMEWORK: A CONTEXTUAL AND CONCEPTUAL-LINGUISTIC FRAMEWORK FOR THE CONSTITUTIONAL MEANING OF SOCIAL RIGHTS

Michele Zezza

Professor of Philosophy of Law at the Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central de Chile (Coquimbo). This work was funded by the National Agency for Research and Development (ANID) and is part of the Fondecyt Initiation into Research Project No. 11240009

Abstract:

This essay develops a contextual and conceptual-linguistic account of the constitutional interpretation of social rights, integrating legal theory, social history, and the philosophy of language. It challenges the generational framework of human rights, arguing that its teleological structure obscures both the historical genealogy of social rights and their structural interdependence with civil and political rights. Social rights are instead reconstructed as historically situated responses to concrete socio-political conflicts, shaped by evolving configurations of obligation, institutional responsibility, and material inequality. Drawing on Donald Davidson's principle of charity, the framework explains how constitutional interpretation operates within semantic indeterminacy, by reconstructing legal meaning through shared presuppositions and standards of rational coherence. On this view, the normative content of social rights emerges from shared background assumptions, socio-economic conditions, and the dialogical practices of constitutional adjudication, including balancing and proportionality. The conclusion defends an understanding of constitutional interpretation as a dynamic, historically embedded, and norm-constitutive practice, through which social rights acquire determinate meaning within changing democratic contexts.

Keywords: Social rights; Principle of charity; Interpretation or constitutional rights; Genealogy of rights.

Introduction

The constitutional status of social rights remains one of the most contested issues in contemporary legal theory. Despite their formal recognition in many constitutional texts, social rights continue to be approached as conceptually unstable, normatively fragile, or institutionally problematic. Their open-ended formulations, dependence on socio-economic conditions, and reliance on public action are often invoked to question their justiciability and to distinguish them sharply from civil and political rights. Yet this persistent scepticism sits uneasily with constitutional practice, in which social rights increasingly function as central parameters for adjudicating structural inequalities and defining the material conditions of democratic citizenship.

This tension is not merely doctrinal or institutional; it is also conceptual. A significant part of the difficulty lies in the interpretive frameworks through which social rights are understood. Among these, the generational model of human rights has played a particularly influential role. By organising rights into successive “generations”, this schema imposes a linear and teleological narrative that presents social rights as a later, derivative, or supplementary category. In doing so, it obscures their historical entanglement with civil and political rights and contributes to a hierarchical understanding of constitutional norms, in which social rights appear normatively weaker or conceptually incomplete.

Such a framework, however, proves inadequate to account for the way constitutional meaning is actually produced and stabilised. Constitutional provisions-especially those concerning social rights-do not operate as self-contained norms with fixed content. Their meaning emerges within historically situated practices of interpretation, shaped by shared background assumptions, institutional roles, and evolving collective expectations. From this perspective, semantic indeterminacy is not a marginal or pathological feature of constitutional language, but a structural condition of constitutional reasoning itself.

Taking this condition seriously requires moving beyond classificatory or purely moral accounts of rights, and adopting an interpretive approach capable of explaining how constitutional norms acquire meaning in use. Drawing on insights from the philosophy of language, and in particular on Donald Davidson’s principle of charity, this essay proposes a contextual and conceptual-linguistic framework for interpreting social rights. The principle of charity illuminates how legal language becomes intelligible through the attribution of coherence, rationality, and shared presuppositions, and how the normative content of social rights is reconstructed in relation to assumptions about distributive justice, institutional responsibility, and effective citizenship.

On this basis, constitutional interpretation emerges as a socially em-

bedded and norm-constitutive practice, rather than as a mechanical application of pre-existing meanings. Concepts such as dignity, equality, and social cohesion do not function as abstract moral constants, but acquire coherence across shifting historical and institutional contexts through interpretive practices. Social rights, accordingly, are best understood not merely as individual entitlements, but as institutionalised responses to concrete socio-political conflicts, endowed with a transformative potential that links material conditions to the participatory dimensions of democracy.

The tripartite model of human rights

According to Karel Vasak's (1979) tripartite model, human rights are divided into civil and political rights, economic and social rights, and collective or solidarity rights. This generational framework emerged in the 1970s as a context-specific attempt to reconcile liberal and socialist traditions while accommodating post-colonial and environmental claims. Over time, however, this contingent politico-ideological construct came to be treated as a general historical and analytical theory of human rights, acquiring an unwarranted aura of conceptual neutrality and explanatory power that obscured the non-linear and conflictual development of different categories of rights.

Originally conceived as a descriptive and reconstructive scheme for systematising strands of human rights history¹, the model was not intended to function as a theory of the normative structure of rights. Nevertheless, its widespread adoption in academic and institutional contexts has endowed it with a prescriptive and teleological significance that exceeds its classificatory purpose. In international legal discourse, the generational scheme is often invoked to support an axiological distinction between so-called self-executing rights—typically civil and political rights—and social, economic, and cultural rights, which are portrayed as programmatic or dependent on state provision.

By framing the evolution of rights as a linear progression from liberty to equality and then to solidarity, the model produces a simplified narrative that masks the plurality of genealogies and socio-economic conditions shaping rights formation. This sequential logic reinforces the association of first-generation rights with negative duties and positions later generations as derivative or secondary, thereby privileging classical liberal rights within the constitutional and international legal imagination.

A substantial body of criticism has questioned both the descriptive soundness and the normative implications of this schema. In this vein, James Nickel (1987: esp. 7–21) observes that the so-called generations of

1 Limited to the case of the generational conception of rights, they emphasize its (originally) descriptive significance, *ex multis*, Rabossi (1997-1998), Bin (2000), Wellman (2000: 639-641).

rights should not be read as successive historical stages, but rather as rights that are conceptually intertwined and practically coexisting, both in theory and in institutional practice. Along similar lines, Costas Douzinas (2000: 115–122) argues that generational narratives are not politically neutral: instead, they reflect and reinforce a dominant liberal framework that tends to delimit the horizon of intelligible political claims, thereby marginalising alternative political imaginaries. From a complementary perspective, Philip Alston (2005) shows how classificatory models of human rights, including generational accounts, have often been mobilised within political and legal discourse to portray social and collective rights as inherently weaker, less justiciable, or less normatively binding, thus contributing to their systematic marginalisation.

Building on these themes, Jensen and Walton (2022: 1–25) offer a systematic critique of the generational schema of human rights that is at once historiographical, conceptual, and normative. Their central claim is that the theory of the “three generations” of rights is not merely an oversimplification, but a misleading framework that distorts our understanding of both the history and structure of human rights. By presenting civil and political rights, social rights, and collective rights as successive stages in an evolutionary sequence, the generational model conflates analytical classification with historical chronology and imposes an artificial linearity on a far more complex and entangled historical reality.

On this basis, the authors argue that characterising social rights as “second-generation” rights is untenable. Historically, claims concerning subsistence, work, education, and well-being long predate their formal constitutional and international codification and often developed alongside, rather than after, civil and political rights. Conceptually, the generational narrative obscures the deep interdependence among different categories of rights, reinforcing the view that social rights are derivative or normatively weaker.

Jensen and Walton therefore propose shifting the focus from questions of temporal emergence to the problem of obligation. The central issue, in their account, is not when social rights appeared, but how the obligations associated with them are identified, allocated, and enforced. This “politics of obligation,” rather than any evolutionary logic of rights, explains both the persistent precariousness of social rights and their recurrent subordination to civil and political liberties.

Abandoning the generational schema, in this sense, is not merely a matter of historical correction. It enables a more analytically productive understanding of human rights as non-linear, conflictual, and structurally intertwined. Social rights emerge not as belated additions to an established catalogue, but as co-original components of broader struggles over justice, freedom, equality, and dignity—conceptually indispensable even where they remain institutionally fragile.

Genealogy and normative ground of social rights

A historical inquiry into social rights shows that their emergence cannot be separated from the political tensions and socio-economic conditions in which they first took shape. Rather than expressing principled commitments to social justice, early regulatory interventions were embedded in conflicts over labour, class discipline, and the governance of social instability. In nineteenth-century Britain, for example, measures such as the Factory Acts (from 1833) and the Poor Law Amendment Act of 1834 reflected a dual logic of concession and control: limited protections were introduced in response to industrial conditions, while punitive workhouse regimes reinforced deterrence and labour discipline. These policies emerged from a shifting constellation of philanthropic activism, public pressure, and elite anxieties, functioning simultaneously as mechanisms of social pacification within a rapidly transforming capitalist order.

A similar ambivalence characterised the more systematic recognition of social rights in late-nineteenth-century Germany. Bismarck's welfare reforms of the 1880s—establishing compulsory health, accident, and old-age insurance—are often seen as foundational to modern social protection, yet they remained deeply intertwined with disciplinary and political objectives. Conceived partly as a response to fears of revolutionary agitation and as a strategy of social integration, these reforms followed the logic of *Erhaltung durch Veränderung* (preservation through change) and coincided with the Anti-Socialist Laws (1878–1890), illustrating how early welfare legislation combined material protection with political repression. These cases highlight the extent to which state-building, social integration, and coercive regulation were historically interwoven in the legal architecture of social rights.

Reconstructing these early phases clarifies how social rights must be interpreted through the socio-historical matrices from which they emerged. Their normative structure cannot be detached from the power relations, institutional strategies, and material compromises that shaped their legal articulation. From this perspective, social rights appear as dynamic constructs formed through the interaction between legal norms and socio-economic realities, closely linked to changing configurations of labour and capital, patterns of distribution, and the pressures of globalised and technologically transformed economies. Far from constituting fixed entitlements, they remain contested claims situated at the intersection of normative aspirations and material constraints.

At the same time, constitutional adjudication shows that effective rights protection—whether of social rights or so-called liberty rights—depends on institutional guarantees enforced by public authorities. Balancing, proportionality, and reasonableness standards demonstrate that even negative rights require interpretative elaboration and material support. While some

degree of public involvement underpins all constitutional rights, such involvement constitutes the structural core of social rights.² Defined by obligations to secure access to essential goods and services, they articulate a conception of citizenship grounded in active institutional responsibility and in the demand that public authorities address collective needs—such as health, education, and housing—in ways that reshape the material and participatory conditions of democratic life.

Legal meanings, however, do not arise in isolation but through interaction with cultural beliefs and material conditions. Social rights must therefore be understood relationally, in connection with other rights and duties. The right to health, for instance, encompasses both personal autonomy and positive obligations, including the provision of healthcare infrastructures and services. In this respect, social rights exemplify how legal norms operate within an interconnected network of meanings rather than as self-contained entitlements.

Concepts such as dignity and equality likewise require dynamic interpretation in light of evolving moral expectations and social needs. Contemporary understandings of dignity, for example, increasingly incorporate considerations of social justice, such as dignified working conditions within a globalised economy. This ongoing dialogue between fundamental values and concrete realities enables social rights to remain responsive to change, while also generating tensions between adaptability and legal certainty. Their semantic openness allows them to address emerging challenges—from climate change to digital inequality—but also raises questions concerning the scope and enforceability of associated obligations.

From a normative perspective, social rights may be understood as specifications of more fundamental values, particularly equality. In a systematic and justificatory—rather than genealogical—sense, they can be described as “second-degree” rights, developing out of core principles articulated in early modern natural law theories and eighteenth-century constitutional declarations. While those texts enshrined basic liberties, social rights emerged to address material inequalities and to enable the effective exercise of those liberties within modern social and economic structures. Accordingly, social rights are best conceived as claims to institutional action grounded in solidarity and substantive equality, articulated differently depending on the interests at stake but unified by a common normative core: the removal of barriers that hinder equal participation in social and political life.

2 A similar line of argument can be found in De Fazio (2018), who conceptualises social rights as strictly performance-based rights (“*derechos subjetivos a una acción positiva fáctica en un sentido estricto*”), asserting that they impose concrete obligations on a subject (which may be either the State or a natural person or a private legal entity) to provide specific goods or services essential for individuals’ well-being and social participation.

Interpretative frameworks and the meaning of social rights

The study of social rights within constitutional theory requires an interpretive framework that is both normatively grounded and sensitive to the linguistic, historical, and socio-cultural contingencies that shape legal meaning. Social rights-such as those concerning education, healthcare, and social welfare-do not operate merely as textual guarantees. They embody normative aspirations that cannot be understood without a theory of interpretation capable of addressing the inherent flexibility and indeterminacy of constitutional language. A theoretically grounded approach is therefore indispensable: it prevents textualism from devolving into formalism and enables the interpreter to reconcile constitutional provisions with the evolving needs and values of the political community.

Within this context, the principle of charity is not a mechanical heuristic but a methodological tool for navigating the complexities of doctrinal interpretation. It facilitates the construction of a coherent understanding of social rights by aligning their textual formulation with broader societal priorities and constitutional commitments. Constitutional language is unavoidably indeterminate; this indeterminacy is not a defect but a condition that reflects the multiplicity of social expectations and institutional practices. Interpretation thus becomes a dynamic process of integrating aspirational dimensions-what social rights promise-with practical and institutional realities-what they can achieve.

Given the historical and socio-economic genealogy of social rights, their interpretation cannot be detached from the discursive practices in which legal meaning is produced and justified. Constitutional meaning is always embedded in the argumentative standards and interpretive conventions of a legal community. Approaches developed in the philosophy of language and mind-especially by Donald Davidson-provide a coherent conceptual foundation for understanding this embeddedness and for analysing the interplay between linguistic meaning, social practices, and institutional norms.

Quine's reflections on radical translation (1960: 23-72) articulate the initial problem: when confronted with a wholly unfamiliar speaker, no uniquely correct meaning can be derived from behaviour alone. Interpretation must instead satisfy constraints of coherence and empirical adequacy. Quine identifies two guiding principles-the requirement of coherence with total behavioural evidence and a normative principle of charity³ understood as

3 The term 'principle of charity' was introduced by Neil L. Wilson in his 1959 paper "*Substances without Substrata*" as a strategy for assigning meanings in translation by maximizing the truth of a speaker's assertions. Wilson illustrates the principle with an example in which a speaker attributes to "Caesar" a set of partly true and partly false properties. The interpretive task is to identify the referent that makes the greatest number of these assertions true, which in the example is Julius Caesar (Wilson 1959: 528-532). Importantly, Wilson later clarifies that the principle applies not to the speaker's beliefs as such,

the maximisation of agreement. These constraints do not yield determinacy, but delineate the conditions under which interpretation becomes possible.

Davidson subsequently systematises these insights (1973; 1984). For Davidson, interpretation rests on a methodological presumption of rationality: speakers are taken to hold largely coherent and true beliefs, since without this assumption communication would be impossible. Charity thus becomes a constitutive feature of interpretation, requiring the attribution of beliefs that render utterances intelligible by linking them to truth conditions within a holistic network of attitudes and inferences. Because multiple interpretive schemes can satisfy these requirements, Davidson accepts the possibility of alternative yet equally coherent interpretations. Interpretation therefore proceeds through the continual adjustment of a prior theory into a provisional one, approaching a state of reflective equilibrium.

Radical interpretation

Quine's mental experiment was later adopted and reworked by Davidson as part of a broader project to develop a theory of radical interpretation. This theory addresses how to interpret a speaker's discourse-including their beliefs, desires, and meanings-without prior access to dictionaries, translators, or knowledge of the speaker's mental states.

The goal is to establish a framework that allows a hypothetical interpreter to comprehend and speak an unknown language. Given the impossibility of listing all possible utterances, this framework must function as a dynamic map or theory, from which interpretations of specific statements can be derived as needed. This approach highlights the potential for multiple, equally valid interpretations that capture the relationship between meanings and beliefs in different but coherent ways.⁴

While Davidson's theory of radical interpretation shares certain formal features with Quine's concept of radical translation, it introduces crucial distinctions. Unlike the translator, whose task is to establish linguistic equivalence, the interpreter seeks to identify the truth conditions of utterances, connecting them to the speaker's observable environment and attributed beliefs. This approach moves beyond mere translation, focusing on the conditions for comprehensibility rather than direct linguistic correspondence. It assumes the rationality and truthfulness of the speaker, grounding interpretation in shared beliefs rather than strict linguistic matching.

A key implication of this approach is the inevitability of multiple, equally coherent interpretative theories for a given set of utterances. These

but to the truth conditions of the assertions under analysis, which are not expressible within the speaker's own language (1959: 533). The principle of charity thus functions as a methodological rule for interpretation and translation, aimed at maximizing true propositions within a given set.

4 See Davidson (1984: 125-139).

theories may differ in their specific attributions of belief or meaning while still providing consistent explanations of the speaker's behaviour, reflecting the holistic and indeterminate nature of language and belief.

In this framework, initial attributions of belief-guided by the principle of charity-are continually revised to maximise coherence and correspondence. This iterative process seeks to balance discrepancies in individual translations, ensuring overall interpretative consistency by aligning cognitive responses with observable reality. Over time, this refinement aims to reach a state of interpretative equilibrium, where the interpreter's attributions form a coherent and rational account of the speaker's discourse.

The principle of charity

In this context, understanding statements involves applying the principle of charity (or "rational accommodation"). In Davidson's work, this principle, which takes on various formulations⁵, is often framed as the imperative to optimise agreement between oneself and other speakers. This is achieved by attributing to others' beliefs and attitudes that are true, plausible, and coherent-both internally and in relation to the speaker's general behaviour and their environment.

The interpreter, starting from a previous theory-a set of expectations about the meaning of certain words and expressions-assumes that the interlocutor's discourse reflects largely correct and coherent beliefs, free from significant contradictions. During the interpretative process, however, these initial expectations may be challenged, requiring the adoption of a provisional theory that adjusts dynamically to the interlocutor's utterances. Radical interpretation thus necessitates attributing truth conditions to unfamiliar sentences, rendering them comprehensible by aligning them with the interpreter's conceptual framework and broader ideals, including coherence and plausibility.⁶

Davidson emphasises avoiding attributions of false beliefs, logical fallacies, or irrational attitudes, prioritising interpretations that present the interlocutor as rational and logical. The radical interpreter seeks a coherent structure in discourse, assuming that interlocutors act in accordance with normative constraints and maintain rational, consistent attitudes. This involves ensuring internal consistency within the interlocutor's beliefs over time while maintaining interpretative consistency between the interpreter and the interlocutor.

Dummett's criticisms

Davidson's theses have generated extensive debate, of which Michael

5 See especially Davidson (1983: 141–170); Davidson (1984: 141–170).

6 See Davidson (1984: 125-139).

Dummett's critique is among the most influential. Dummett challenges Davidson's semantic holism by defending a molecularist view of meaning, according to which the meaning of a word depends on a limited subset of linguistic practices—its use in primary contexts—rather than on the language as a whole. He argues that holism threatens the diachronic stability of meaning and fails to account for the fragmentary and incremental nature of linguistic learning, which necessarily operates within a finite body of shared knowledge.

From this perspective, Davidson's account raises concerns about the possibility of shared meaning over time. If meaning is tied to the totality of language and to individual idiolects, it risks becoming subjective and private, thereby undermining communicative stability. Dummett therefore insists on the logical priority of public language and shared conventions over individual interpretative schemes as a condition for intelligible communication.

This objection also targets Davidson's claim that prior knowledge of linguistic conventions is neither necessary nor sufficient for understanding. While Davidson does not deny the practical role of conventions, he maintains that mutual understanding ultimately depends on the interpretative activity of speakers and hearers, guided by the presumption of rationality rather than by fixed linguistic norms.

While Dummett's critique usefully highlights tensions within Davidsonian holism, it arguably overstates its destabilising effects. Davidson's reliance on the principle of charity and shared rationality provides resources for preserving communicative coherence without reifying conventions. In this sense, Davidson's approach, though less reliant on public language as a fixed system, offers a more flexible and context-sensitive account of meaning, better suited to linguistic change and diversity.

The principle of charity in interpretative processes within the legal domain

The principle of charitable interpretation, understood as a methodological requirement to construe utterances in a manner that maximises rationality, coherence, and intelligibility, can be fruitfully extended from ordinary language and philosophical interpretation to constitutional adjudication, particularly in cases concerning fundamental rights. Applied to constitutional texts, it invites interpreters to read indeterminate and value-laden provisions in a way that renders them mutually coherent and normatively intelligible within pluralistic and evolving social contexts. What follows examines four interconnected applications of this principle to constitutional reasoning: (A) normative indeterminacy in contemporary constitutional texts; (B) the historical and axiological background underlying their framework of values; (C) the scope and limits of charitable interpretation in legal reasoning; and (D)

its specific relevance for the interpretation of social rights.

A) The interpretation of constitutional provisions recognising fundamental rights is structurally influenced by ideological assumptions and contextual considerations, including assessments of institutional consequences, socio-political feasibility, and prevailing legal culture. Constitutional meaning is partly guided by a sort of “expectation of meaning”: a pre-theoretical intuition concerning what a provision prescribes and the factual situations it is meant to regulate. This prefiguring activity draws on multiple elements, such as judicial training, established argumentative techniques, case law, reflections on practical consequences, and implicit principles and values shaped by historical change.

Together with semantic analysis of legal language, these factors contribute to the formulation of provisional interpretive hypotheses that are tested against concrete cases. Judicial interpretation, understood as an ongoing process rather than a discrete act, thus operates through a form of mutual adjustment between norms and facts. Jurisprudence consequently associates constitutional texts with a set of open, revisable meanings, rather than fixing them once and for all.

B) The principle of charity also provides a lens for reconstructing the historical and cultural background of constitutional rights. Fundamental rights are not given as natural entities but emerge through complex historical processes of theorisation, positivisation, and specification, shaped by socio-economic transformations and competing ideological traditions. Contemporary constitutions, especially in their substantive parts, presuppose this layered background of doctrines, values, and practices.

From this perspective, constitutional interpretation cannot be detached from its broader interpretive context. The meaning of rights is stabilised through intra- and extra-textual factors, including institutional practices, social expectations, and shared pre-theoretical intuitions. Charitable interpretation, in this sense, does not impose values from the outside but reconstructs the background assumptions that make constitutional language intelligible within a given legal culture.

C) Within this framework, judges must delimit the relevant legal materials and criteria for interpreting constitutional provisions on fundamental rights. Coherence functions here not merely as a technical constraint, but as a structural condition of legal reasoning. Epistemologically, it allows the law to be understood as a system of normative knowledge; ethically, it underpins equality, non-arbitrariness, and the protection of legitimate expectations.

Applied to legal reasoning, Davidson’s principle of charity does not prescribe substantive outcomes but illuminates how interpretive coherence is achieved under conditions of indeterminacy. Constitutional texts are deliberately open-ended, intensifying the tension between formalist and interpretivist approaches. While charitable interpretation highlights the role of

principles and context, it also exposes the risk of interpretive subjectivity. Its function, however, is not to resolve this tension normatively, but to provide a framework for mutual intelligibility within pluralistic legal systems. In practices such as balancing and proportionality, charity operates as a heuristic that focuses interpretation on contextually salient principles, yielding decisions that are coherent yet revisable over time.

D) These considerations acquire particular relevance in the interpretation of social rights, where indeterminacy, institutional mediation, and distributive implications are especially pronounced. Social rights are often formulated in programmatic and open-ended terms, which has contributed to doubts about their legal character. From a charitable interpretative perspective, this openness is not a defect but a structural feature that calls for contextual reconstruction rather than reductive readings.

Interpreting social rights charitably does not entail expanding their content beyond constitutional limits or substituting judicial judgement for political decision-making. Rather, it involves construing these provisions in a way that renders them coherent with the broader constitutional framework and intelligible as legal norms. This includes identifying their functional role within the constitutional order-particularly their connection to equality, inclusion, and the effective exercise of other rights-without isolating them as anomalous or secondary.

Finally, charitable interpretation highlights the relational and historically sensitive character of social rights. Their meaning evolves through jurisprudence and institutional practice in response to changing social and economic conditions. A charitable approach makes this evolution intelligible by situating social rights within the same interpretive logic that governs other constitutional rights, thereby contributing to the overall coherence and rationality of constitutional adjudication without attributing to the principle of charity any independent normative or prescriptive force.

Concluding remarks

The analysis suggests that a contextual and conceptually informed approach to constitutional interpretation provides a more adequate framework for understanding the normative meaning of social rights. Rather than treating indeterminacy as a deficiency to be eliminated, the argument has shown that semantic openness is a structural feature of constitutional language, particularly in provisions concerning social rights. Within this framework, the principle of charitable interpretation operates as one interpretive resource among others, assisting in the construction of coherent and intelligible readings of constitutional norms. When combined with historical reconstruction, institutional analysis, and attention to socio-economic conditions, charitable interpretation helps to avoid both reductive formalism and

unbounded discretion. It supports interpretive practices that recognise social rights as legally relevant commitments while remaining sensitive to questions of institutional competence and democratic legitimacy. More generally, the discussion highlights that constitutional meaning emerges through an ongoing, historically situated process in which legal texts, background assumptions, and collective expectations interact. From this perspective, the interpretation of social rights appears as a provisional and revisable enterprise, oriented toward coherence and justification rather than final determinations, and embedded in the broader dynamics of constitutional reasoning and democratic contestation.

References

- BIN, Roberto (2000). Diritti e fraintendimenti, **Ragion pratica**, 14, p. 15-25.
- CRANSTON, Maurice (1973). **What Are Human Rights?** London: Bodley Head.
- DAVIDSON, Donald (1983). “A Coherence Theory of Truth and Knowledge”. In H. Dieter (Ed.), **Kant oder Hegel?** Stuttgart: Klett-Cotta, p. 141–170.
- DAVIDSON, Donald (1984). Radical interpretation. In **Inquiries into Truth and Interpretation**. Oxford: Clarendon Press, p. 125–139.
- DAVIDSON, Donald (1990). The structure and content of truth. **The Journal of Philosophy**, 87(6), 279–328.
- DE FAZIO, Federico (2018). El concepto estricto de los derechos sociales fundamentales. **Revista Derecho del Estado**, 41, 173–195.
- DOUZINAS, Costas (2000). **The End of Human Rights: Critical Legal Thought at the Turn of the Century**. Oxford: Hart Publishing.
- DUMMETT, Michael (1978): **Truth and Other Enigmas** (Harvard, University Press).
- DUMMETT, Michael (1991): **The Logical Basis of Metaphysics** (London, Duckworth).
- DUMMETT, Michael (1994): “Reply to Davidson”, in B. McGuinness, G. Oliveri (Eds.), **The Philosophy of Michael Dummett** (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers) p. 257-267.
- JENSEN, Steven L.B.; WALTON, Charles (2022). Not “second-generation rights”: Rethinking the history of social rights. In S.L.B. Jensen, C. Walton (Eds.), **Social Rights and the Politics of Obligation in History**. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAGEL, Thomas (1979). Equality. In **Mortal Questions**. Cambridge: Cambridge University Press.
- NICKEL, James W. (1987). **Making Sense of Human Rights**. Berkeley–Los Angeles: University of California Press.
- QUINE, Willard V.O. (2013). **Word and Object** [1960], Cambridge, MA: MIT

Press.

RABOSSA, Eduardo (1997-1998). Las generaciones de derechos humanos: la teoría y el cliché. **Lecciones y Ensayos**, 69-71, p. 41-52.

TARELLO, Giovanni (1980). **L'interpretazione della legge**. Milano: Giuffrè.

VASAK, Karel (1977). A 30-year struggle: The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 30(11), p. 29-32.

WELLMAN, Carl (2000). **Solidarity, the Individual and Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press.

WILSON, Neil L. (1959). Substances without substrata. **The Review of Metaphysics**, 12(4), p. 521–539.

NEOCOLONIALISMO FRANCÊS, ECOLOGIA DA GUERRA E DIREITOS HUMANOS: UMA LEITURA DO CONFLITO ENTRE BENIN E NÍGER SOB A PERSPECTIVA DO *TWAIL*

Natália Bossle Demori

Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Advogada. Pós-Graduada em Direito Médico e da Saúde pela Fundação Escola Superior do Ministério Público

Alexandre Cortez Fernandes

Pós-Doutor em Filosofia, Doutor em Educação e Mestre em Filosofia pela Universidade de Caxias do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Professor da Graduação e Pós-Graduação em Direito na Universidade de Caxias do Sul

Resumo:

O artigo examina o conflito entre Benin e Níger como manifestação do neocolonialismo francês no Sahel africano. A análise parte do golpe militar ocorrido no Níger em julho de 2023, apoiado pela população, e do subsequente acirramento das tensões regionais diante das denúncias de instalação de bases militares francesas em território beninense. Entende-se que o conflito não pode ser compreendido isoladamente, mas como decorrência de uma formação histórica inaugurada pela Conferência de Berlim (1884-1885), responsável pela imposição de fronteiras artificiais e pela consolidação de uma geografia colonial de dominação ainda vigente. O problema que orienta a pesquisa é: de que modo o conflito entre Benin e Níger expressa a permanência das dinâmicas neocoloniais francesas no Sahel e tensiona os limites do direito internacional e dos direitos humanos? O objetivo consiste em sustentar que o neocolonialismo francês segue desempenhando papel basilar na instabilidade regional e ambiental, questionando a suficiência do modelo universal-ocidental de direitos humanos. A metodologia é qualitativa, baseada na análise de reportagens, documentos oficiais, discursos diplomáticos, relatórios de organizações internacionais e literatura crítica no campo do direito internacional, em diálogo com o movimento *Third World Approaches to International Law*. Os resultados indicam que o conflito expõe a seletividade das instituições multilaterais e contribui para a produção de zonas de sacri-

fício ambiental vinculadas à ecologia da guerra. Conclui-se pela necessidade de construir um discurso de direitos humanos descolonizado, orientado pela autodeterminação dos povos e pela justiça ambiental.

Palavras-chave: Direitos humanos; Ecologia da guerra; Neocolonialismo; Sahel; TWAIL.

Introdução

O Sahel africano¹ se consolidou, nas últimas décadas, como um dos principais espaços de tensão geopolítica internacional. A combinação entre instabilidade política, presença militar estrangeira, disputa por rotas energéticas e heranças coloniais não resolvidas produz um cenário no qual conflitos interestatais e crises internas se entrelaçam. Nessa conjuntura, o confronto diplomático, econômico e geopolítico entre Benin e Níger, intensificado a partir do golpe militar ocorrido no Níger em julho de 2023, constitui um caso denunciativo das continuidades coloniais que ainda organizam a região.

O golpe, que contou com expressivo apoio popular, acirrou tensões regionais, sobretudo com o Benin, país vizinho. As denúncias relativas à instalação de bases militares francesas em território beninense, somadas aos bloqueios comerciais e à militarização das fronteiras, expõem que o conflito extrapola meras disputas bilaterais imediatas e se insere em uma dinâmica mais ampla de controle territorial e dependência econômica externa. Constitui-se, portanto, como um confronto que não pode ser compreendido à margem da longa duração histórica inaugurada pela Conferência de Berlim (1884-1885), responsável pela imposição de fronteiras artificiais, pela fragmentação de povos e territórios e pela consolidação de uma geografia colonial da dominação no continente africano.

Diante desse contexto, o presente artigo parte do seguinte problema de pesquisa: de que modo o conflito entre Benin e Níger expressa a permanência das dinâmicas neocoloniais francesas no Sahel e tensiona os limites do direito internacional e dos direitos humanos? Sustenta-se como hipótese que o conflito resulta da reprodução contemporânea dessas dinâmicas, tanto na configuração das fronteiras quanto na manutenção de relações assimétricas de poder que continuam a fundamentar a presença militar francesa na África Ocidental.

O objetivo é demonstrar que o neocolonialismo francês segue desempenhando papel basilar na instabilidade regional (inclusive ambiental), questionando a suficiência do modelo universal-ocidental de direitos humanos. Para tanto, adota-se uma abordagem qualitativa, baseada na análise de documentos e literatura crítica no campo do direito internacional, em diálogo

1 A região do Sahel é um cinturão da África entre o deserto do Saara, ao norte, e a savana do Sudão, ao sul; e entre o oceano Atlântico, a oeste, e ao mar Vermelho, a leste.

com o movimento *Third World Approaches to International Law* (TWAIL). Ao articular conflito, direito internacional e degradação ambiental, o artigo busca contribuir para a busca da construção de uma leitura descolonizada dos direitos humanos, orientada pela autodeterminação dos povos e pela justiça ambiental.

Fronteiras coloniais, neocolonialismo francês e militarização no Sahel

O mapa político da África é um legado direto da Conferência de Berlim (1884-1885), na qual as potências europeias definiram a “partilha” do continente. A Conferência autorizou juridicamente a apropriação colonial, institucionalizou a ocupação europeia como forma legítima de organização do espaço africano e abriu as bacias do Congo e do Níger à exploração e ao comércio internacionais. O traçado das fronteiras foi reformulado arbitrariamente, alheio às formas locais de organização política, inaugurando as bases de conflitos interestatais e disputas territoriais persistentes (Capossa, 2005), particularmente no Sahel, onde a militarização e a disputa por rotas estratégicas atualizam, em chave neocolonial, a geografia da dominação inaugurada em Berlim.

Do ponto de vista do direito internacional do período, a proposição da Conferência foi exposta como um esforço multilateral para administrar a corrida colonial pela África por meios considerados “pacíficos”. Conforme observa Koskeniemi (2004), a ocupação territorial exercida por povos nativos africanos não era reconhecida como forma de soberania, nem a expansão colonial poderia fundar-se em acordos celebrados com lideranças locais, uma vez que a “soberania” era concebida como categoria exclusiva da experiência europeia.

Essa herança colonial se projeta, no período pós-independência, na *Françafrique*, conceito que designa o conjunto de relações políticas, econômicas, militares e institucionais por meio das quais a França preservou (e preserva) influência estrutural sobre suas ex-colônias africanas. Conforme analisa Bovcon (2011), a *Françafrique* configura um regime internacional assimétrico, composto por princípios, normas e procedimentos que organizaram a dependência africana em relação à antiga metrópole. A soberania dos Estados africanos foi reconhecida formalmente, mas condicionada por dispositivos de tutela, acordos de defesa e subordinação econômica à França, consolidada pela combinação entre instrumentos jurídicos de cooperação e redes informais de poder que articularam elites francesas e africanas, assegurando a continuidade funcional da colonialidade “original”, reorganizada sob o vocabulário da cooperação e do desenvolvimento.

A permanência de dispositivos de militarização e a presença estratégica francesa no Sahel dão concretude a essa continuidade, ao passo que

intensificam a contestação social e política na região. Os golpes de Estado recentes no Níger, Mali e Burkina Faso, assim como o fortalecimento do sentimento anti-França, sinalizam o esgotamento da geopolítica neocolonial e a rejeição a uma estrutura que, sob o léxico da cooperação, preserva relações de dependência e assimetria de poder. Nesse cenário, o conflito entre Benin e Níger iniciou após o golpe militar ocorrido neste último em julho de 2023, com massivo apoio popular, que resultou na deposição do presidente Mohamed Bazoum e na ascensão do general Abdourahamane Tiani ao poder (France 24, 2024).

Após o golpe, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) impôs sanções ao Níger, incluindo restrições econômicas e fechamento de fronteiras. O Benin aderiu às medidas adotadas pelo bloco, o que resultou no fechamento da principal fronteira terrestre entre os dois países e na paralisação do fluxo comercial, com impactos imediatos sobre economias locais e populações fronteiriças (France 24, 2024; Brasil de Fato, 2023).

Ainda em 2023, a intensificação da cooperação militar entre o Benin e a França gerou contestação interna no país costeiro. A visita anunciada do chefe das Forças Armadas francesas, general Thierry Burkhard, a Cotonou (maior cidade de Benin) provocou reações de movimentos populares e organizações da sociedade civil beninense, que expressaram preocupação com a possibilidade de o território nacional ser utilizado como base de apoio militar da França. Tropas francesas foram expulsas do Mali, Burkina Faso e do próprio Níger (Brasil de Fato, 2023).

No Níger, o governo militar buscou consolidar apoio interno após o golpe. Entre novembro de 2023 e o ano seguinte, o general Tiani realizou uma extensa viagem terrestre pelas sete regiões do país, reunindo-se com autoridades tradicionais, organizações da sociedade civil e populações locais. A mobilização popular associada a essas visitas foi interpretada por lideranças nigerinas como demonstração de apoio ao governo militar, sobretudo após a retirada das tropas francesas e a criação, em setembro de 2023, da Aliança dos Estados do Sahel, formada por Níger, Mali e Burkina Faso (Brasil de Fato, 2025).

A suspensão das sanções da ECOWAS em fevereiro de 2024 não resultou na normalização das relações bilaterais. O governo nigerino manteve o fechamento de sua fronteira com o Benin, acusando o país vizinho de abrigar bases militares francesas destinadas à desestabilização do Níger, alegações negadas tanto por Cotonou quanto por Paris (France 24, 2024; France 24, 2025). Segundo declarações do general Tiani, o fechamento da fronteira não se dirigia ao Benin enquanto Estado, mas às forças francesas que, segundo ele, atuariam a partir de seu território (France 24, 2025).

O impasse produziu efeitos diretos sobre o comércio regional e a circulação de pessoas. A interrupção das rotas terrestres reduziu o transporte

de mercadorias e passageiros, enquanto travessias informais pelo rio Níger continuaram a ocorrer. Caminhões passaram a utilizar rotas alternativas mais longas, atravessando áreas consideradas inseguras em Burkina Faso, o que elevou custos e riscos logísticos (France 24, 2025). A tensão alcançou um ponto sensível no setor energético: em resposta à recusa do Níger em reabrir a fronteira e às acusações envolvendo a presença militar estrangeira, o Benin suspendeu a autorização para o carregamento de petróleo nigerino no porto de Seme-Kpodji (France 24, 2024).

As consequências econômicas atingiram ambos os países. Comunidades fronteiriças enfrentaram dificuldades de acesso a bens essenciais, o comércio no porto de Cotonou sofreu retração e a arrecadação de receitas alfandegárias pelo Estado beninense foi reduzida. A ausência de diálogo direto entre Níger e Benin agravou vulnerabilidades econômicas e de segurança em uma região já caracterizada por instabilidades (France 24, 2025), especialmente em razão da presença francesa.

Ecologia da guerra e zonas de sacrifício ambiental

As dimensões ambientais do conflito também devem ser compreendidas a partir da articulação entre geopolítica, exploração econômica e militarização no Sahel. A permanência de estruturas coloniais e neocoloniais na organização do território contribui para a produção de uma *ecologia da guerra*, entendida como um conjunto de processos nos quais práticas militares e estratégias de segurança geram impactos ecológicos e sociais duradouros, mesmo na ausência de confrontos armados diretos. Conforme formulado por Machlis e Hanson (2008), a guerra e sua preparação constituem formas intensivas de perturbação ambiental, envolvendo consumo elevado de recursos naturais, degradação do solo, alteração de ecossistemas e desorganização de sistemas socioeconômicos locais.

Os países do Sahel enfrentam condições ecológicas de desertificação, variabilidade climática e pressão crescente sobre recursos naturais, associadas a modelos extrativistas. Nesse contexto, a teoria do capitalismo na teia da vida, de Moore (2015) destaca que o regime moderno de acumulação tende a deslocar custos sociais e ambientais para territórios considerados periféricos, priorizando retornos econômicos imediatos em detrimento da reprodução ecológica e social. A militarização prolongada dessas regiões (principalmente por meio das bases militares francesas) intensifica a dinâmica ao restringir o uso do território, comprometer práticas agrícolas e afetar formas tradicionais de circulação e subsistência.

No caso da fronteira entre Benin e Níger, o fechamento prolongado das passagens terrestres e fluviais tem o poder de resultar no isolamento de comunidades ribeirinhas e fronteiriças, além de afetar cadeias locais de abastecimento e a segurança alimentar. A interrupção do comércio formal levou

populações a recorrerem a travessias informais pelo rio Níger para acessar bens essenciais, enquanto rotas alternativas mais longas passaram a ser utilizadas para o transporte de mercadorias, ampliando custos econômicos e riscos sociais (France 24, 2025). Esses efeitos recaem sobre comunidades já expostas à escassez hídrica e à instabilidade climática e intensificam vulnerabilidades pré-existentes.

A presença militar contínua e a instabilidade regional produzem ainda impactos ambientais diretos. A circulação intensiva de veículos militares, a instalação de infraestruturas de segurança e a limitação de acesso às áreas rurais contribuem para a degradação do solo e para a fragmentação de ecossistemas em uma região onde a capacidade de regeneração ambiental é limitada. Como argumenta Gonzalez (2021), populações racializadas e empobrecidas têm historicamente suportado os custos ambientais associados à extração de recursos e à crise climática, sem acesso proporcional aos benefícios econômicos gerados por esses processos. Benin e Níger exemplificam essa assimetria.

Enquanto recursos estratégicos, como o petróleo nigerino exportado por meio do território beninense, integram circuitos globais de energia, os impactos ambientais e sociais permanecem concentrados no plano local. A degradação do solo, a pressão sobre recursos hídricos e a insegurança alimentar não ocupam posição central nas negociações internacionais que regulam esses fluxos, o que reforça a crítica de Mickelson (2000) à arquitetura do direito ambiental internacional. A ênfase em instrumentos de mercado e soluções tecnocráticas tende a reproduzir desigualdades históricas, sem responder adequadamente às demandas dos países do Sul global.

Nesse cenário, a noção de zonas de sacrifício ambiental oferece uma proposição analítica para compreender os efeitos territoriais do conflito. A expressão “zona de sacrifício” consolidou-se no vocabulário internacional para designar territórios caracterizados pela segregação e pelo estigma, nos quais a vida humana, em seus aspectos físicos, psíquicos e sociais, sofre deterioração contínua sob a justificativa de promover o “desenvolvimento” ou o “progresso” (Souza, 2020). São espaços em que populações e ecossistemas são reiteradamente expostos a riscos ambientais e sociais em benefício de interesses externos de natureza econômica. A instabilidade prolongada na fronteira entre Benin e Níger, associada à militarização, ao bloqueio de rotas comerciais e à instrumentalização de infraestruturas estratégicas, insere a região nessa definição. As consequências recaem desproporcionalmente sobre comunidades rurais e fronteiriças, das quais as condições de existência se degradam em nome de imperativos de segurança e de uma integração subordinada aos fluxos econômicos globais, resultados da colonização.

Direito internacional, direitos humanos e seletividade institucional

O conflito põe à prova, ainda, as normas do direito internacional e os discursos hegemônicos de direitos humanos que pretendem reger a atuação institucional em contextos de crise. Embora o regime jurídico internacional consagre ideais como soberania, não intervenção e solução pacífica de controvérsias, a aplicação desses parâmetros ocorre de forma seletiva, condicionada por interesses geopolíticos e por hierarquias históricas entre Estados. A resposta regional e internacional ao golpe no Níger e às disputas subsequentes demonstra essa constatação.

No plano regional, a imposição de sanções pela Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) ao Níger, seguida de sua suspensão em fevereiro de 2024, não resultou na normalização efetiva das relações entre os países envolvidos. Níger, Mali e Burkina Faso mantiveram posições de afastamento institucional e solidariedade recíproca, questionando a legitimidade de um bloco percebido como alinhado a interesses externos. A persistência de barreiras fronteiriças entre Benin e Níger, mesmo após a suspensão formal das sanções, expôs os limites da ECOWAS como instância apta a produzir soluções políticas compartilhadas em cenários de ruptura institucional, fragilizando a credibilidade dos mecanismos multilaterais regionais.

No âmbito dos direitos humanos, o conflito mostra as insuficiências do modelo liberal universal para captar a complexidade dessas disputas. A retórica oficial mobiliza categorias como autodeterminação, respeito à soberania e proteção da população civil, mas sua aplicação concreta é inconsistente. Narrativas ocidentais tendem a enquadrar os regimes do Sahel exclusivamente sob o rótulo de “autoritarismos” ou “juntas militares”, enquanto silenciam ou relativizam práticas estruturais de ingerência, dependência econômica e militarização associadas a interesses externos. Como observa Mutua (2001), o discurso hegemônico dos direitos humanos utiliza a metáfora dos “selvagens, vítimas e salvadores”, que reduz sociedades do Sul global à condição de objetos de tutela, desconsiderando suas próprias leituras sobre legitimidade política, segurança e soberania.

No caso específico de Benin e Níger, ambos os governos reivindicam a defesa de sua soberania e de suas populações, ao mesmo tempo em que acusam o outro de violar direitos e compromissos internacionais. O governo nigerino denuncia ingerências externas e acusa o Benin de colaborar com interesses estrangeiros; o governo beninense, por sua vez, nega as alegações e atribui o impasse à recusa nigerina em reabrir a fronteira e cumprir acordos bilaterais. A disputa discursiva ocorre em um cenário no qual os impactos sobre populações civis, sobretudo comunidades fronteiriças afetadas pelo bloqueio econômico e pela instabilidade ambiental, permanecem marginalizados no debate jurídico internacional.

A atuação das organizações multilaterais também reforça um quadro de seletividade institucional. Embora a Carta das Nações Unidas estabeleça a proibição do uso da força e preveja mecanismos de resolução pacífica de controvérsias, a resposta da ONU a conflitos associados a heranças coloniais e processos contemporâneos de recolonização permanece limitada e desigual. No pronunciamento do ministro das Relações Exteriores do Níger, Bakary Yaou Sangaré, perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, foram dirigidas críticas explícitas à aplicação de duplos pesos e medidas no funcionamento da Organização, recordando-se que, na 78ª sessão, o Níger foi impedido de se manifestar, enquanto outros Estados em situações comparáveis tiveram espaço político e reconhecimento institucional (ONU, 2024).

O discurso também enfatizou a centralidade da dignidade humana e do povo nigerino, articulando a recusa à dependência externa, a exigência de parcerias baseadas em termos justos de exploração dos recursos naturais e a rejeição a modelos de cooperação que perpetuam a extração de riqueza sem retorno social (ONU, 2024). O quadro aponta para os limites do direito internacional contemporâneo diante de conflitos que não se apresentam como agressões armadas clássicas entre Estados, mas produzem efeitos equivalentes em termos de violência política, instabilidade e impacto sobre populações vulnerabilizadas.

Nesse contexto, o conflito Benin-Níger tensiona o universalismo formal do direito internacional e dos direitos humanos. Ele coloca em questão a possibilidade de aplicação mecânica e igualitária das normas internacionais em um sistema estruturalmente desigual. A crítica pós-colonial de Anghie (2005) contribui para essa leitura ao demonstrar que o direito internacional moderno se constituiu no contexto da expansão colonial, produzindo uma hierarquia persistente entre Estados, na qual ex-colônias permanecem em posições subordinadas mesmo após a independência formal.

Sob essa perspectiva, as insuficiências observadas no caso não decorrem de falhas pontuais de implementação, mas de limites estruturais do próprio modelo. As instituições multilaterais tendem a reproduzir uma ordem global assimétrica, na qual conflitos no Sul global são administrados sem enfrentamento de suas causas históricas e materiais. Essa constatação abre espaço para abordagens críticas que buscam reconstruir o discurso de direitos humanos a partir de experiências situadas (concretas) e de demandas por autodeterminação, justiça social e justiça ambiental, tema que será desenvolvido no item seguinte.

TWAIL e a reconstrução de um discurso de direitos humanos descolonizado

As insuficiências expostas no tratamento jurídico-institucional do conflito entre Benin e Níger indicam a necessidade de deslocar o enquadramen-

to analítico tradicional. Nesse sentido, o movimento *Third World Approaches to International Law* (TWAIL) oferece ferramentas conceituais para compreender a formação do direito internacional como um produto histórico das relações coloniais e imperiais que estruturaram o sistema internacional moderno.

A perspectiva TWAIL parte da premissa de que o direito internacional foi historicamente formulado a partir das experiências, interesses e categorias normativas das potências coloniais, atuando como instrumento de legitimação da dominação política, econômica e cultural sobre os povos do Sul global (Anghie, 2005; Gathii, 2011). Mesmo após a descolonização formal, essa matriz não foi superada, mas reconfigurada por meio de novas técnicas jurídicas, institucionais e discursivas (a exemplo do poder de veto e composição do Conselho de Segurança da ONU), que preservam hierarquias globais sob a linguagem da soberania, do desenvolvimento e dos direitos humanos.

No campo dos direitos humanos, TWAIL não rejeita sua importância normativa, mas questiona o modo como são definidos, aplicados e mobilizados. A crítica recai sobre o universalismo abstrato que ignora contextos históricos, assimetrias materiais e formas plurais de organização social. O problema não reside na ideia de direitos humanos em si, mas na sua apropriação por uma racionalidade jurídica que transforma experiências específicas do Ocidente em parâmetro universal de dignidade, legitimidade política e proteção jurídica (Mutua, 2001; Anghie, 2005).

A crítica se articula com a noção de “pensamento abissal”, formulada por Santos (2007), segundo a qual o direito moderno traça linhas invisíveis que separam territórios plenamente regulados por normas jurídicas daqueles relegados a zonas de não reconhecimento, onde a violência, a precariedade e a exceção tornam-se normalizadas. No plano internacional, essas linhas tendem a coincidir com antigas divisões coloniais, reproduzindo uma geografia jurídica na qual os conflitos do Sul global são administrados sem enfrentar suas causas estruturais.

No caso Benin-Níger, isso se demonstra na dificuldade de enquadrar juridicamente práticas que não se configuram como agressão armada direta, mas produzem efeitos equivalentes ou superiores em termos de vulnerabilização social, econômica e ambiental. Bloqueios fronteiriços, pressões econômicas indiretas, reconfigurações militares regionais e dependência estrutural de infraestruturas estratégicas escapam aos mecanismos clássicos de responsabilização internacional, permanecendo à margem da proteção efetiva dos direitos humanos. A partir de uma leitura TWAIL, essa lacuna não é acidental, mas consequência de um direito internacional moldado para lidar com conflitos entre Estados centrais (e, em certa medida, manter sua posição de poder), e não com disputas assimétricas em contextos pós-coloniais.

A reconstrução de um discurso de direitos humanos descolonizado requer, portanto, o reconhecimento de formas alternativas de conceber e rei-

vindicar direitos. Isso implica valorizar saberes locais e demandas coletivas por autodeterminação, controle territorial e proteção dos bens comuns, frequentemente invisibilizadas pelas convenções tradicionais. No contexto do Sahel, manifestações populares no Benin e no Níger expressaram rejeição à presença militar estrangeira e exigiram soberania decisória sobre segurança, recursos naturais e rotas econômicas estratégicas, reivindicações que não se enquadram facilmente nos catálogos clássicos de direitos civis e políticos, mas são centrais para a dignidade e a sobrevivência dessas populações (Brasil de Fato, 2023).

A efetivação dos direitos humanos no Sul global depende da articulação entre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e ambientais, entendidos como dimensões indissociáveis das lutas históricas contra o imperialismo e a dependência estrutural (Gathii, 2011). A abordagem desloca o foco da mera conformidade formal com normas internacionais para a análise das condições materiais que possibilitam ou impedem o exercício concreto dos direitos, analisando contextos concretos, incluindo especificidades regionais.

Nesse ponto, também importa considerar uma dimensão de justiça ambiental. Conflitos como o de Benin-Níger demonstram que degradação do meio ambiente, insegurança alimentar e instabilidade política são elementos constitutivos e entrelaçados de uma ordem internacional que externaliza custos ecológicos para regiões periféricas. A incorporação da justiça ambiental ao discurso de direitos humanos sugere responsabilizar, além de Estados diretamente envolvidos (Benin e Níger), também atores externos e estruturas globais que se beneficiam da exploração de recursos e da manutenção de zonas de instabilidade (como, nesse caso, a França).

Por fim, não se propõe a substituição de um universalismo por outro (centrado em princípios e percepções africanas, por exemplo), mas a construção de um universal situado, capaz de emergir das experiências concretas dos sujeitos historicamente marginalizados. Como reflete Pogge (2008), se a tradição ocidental aproxima os direitos humanos de um catálogo de direitos fundamentais individuais previstos em um código escrito, é preciso recordar que o objetivo maior consiste em assegurar o acesso ao seu objeto, e não em padronizar os meios de realizá-lo. Em razão disso, é possível conceber a juridicidade do direito internacional como um compromisso que vincula Estados e culturas ao desenvolvimento de instituições sociais, nacionais e internacionais, capazes de garantir tal acesso. Não há razão para que ele se dê uniformemente em todo o mundo.

No caso analisado, isso significa reconhecer que a proteção dos direitos humanos no Sahel passa necessariamente pela revisão das relações internacionais que sustentam dependência, militarização e degradação ambiental. Essa leitura não oferece soluções imediatas, mas permite recolocar o problema em termos mais honestos e reconhecer os limites do direito internacional, abrindo espaço para a formulação de respostas normativas mais sensí-

veis às desigualdades globais.

Considerações finais

O conflito entre Benin e Níger expressa a permanência das dinâmicas neocoloniais francesas no Sahel ao atualizar, na contemporaneidade, mecanismos históricos de controle territorial, dependência econômica e militarização regional. A partir do golpe militar ocorrido no Níger em 2023, as tensões bilaterais demonstraram a manifestação concreta de uma geografia política herdada da partilha colonial africana, na qual fronteiras artificiais seguem organizando relações de poder desiguais. A presença militar francesa, ainda que mediada por Estados formalmente soberanos, continua a estruturar o campo de segurança regional e a condicionar decisões políticas e econômicas, inclusive por meio do uso indireto do território beninense.

Essas dinâmicas produzem instabilidade política e incidem diretamente sobre os territórios e as populações locais, sobretudo nas zonas fronteiriças, onde o bloqueio econômico e a restrição à circulação comprometem condições materiais de existência. O conflito contribui para a produção de zonas de sacrifício ambiental, nas quais comunidades e ecossistemas são expostos de maneira recorrente a riscos sociais e ecológicos em benefício de interesses externos de natureza econômica, inserindo-se em uma lógica de “ecologia da guerra”, mesmo na ausência de confrontos armados declarados.

Ao mesmo tempo, o caso expõe os limites do direito internacional e dos direitos humanos ao aclarar a aplicação seletiva de seus princípios e mecanismos. Embora categorias como soberania, autodeterminação e solução pacífica de controvérsias sejam formalmente reconhecidas, sua incidência prática ocorre condicionada por hierarquias históricas entre Estados. A resposta regional e internacional ao conflito, bem como a atuação das organizações multilaterais, demonstra dificuldade em enfrentar disputas assimétricas que envolvem ingerência indireta, dependência estrutural e impactos ambientais e sociais prolongados.

A insuficiência decorre de limites estruturantes do próprio modelo universal-ocidental de direitos humanos, constituído no contexto da expansão colonial. A análise, informada pela perspectiva TWAIL, permite compreender que o direito internacional é mais apto a regular conflitos entre Estados centrais do que a responder a situações pós-coloniais marcadas por assimetrias de poder, nas quais a violência se manifesta por meios econômicos, territoriais e ambientais.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que o conflito entre Benin e Níger traduz a continuidade das dinâmicas neocoloniais francesas no Sahel e, simultaneamente, descortina os limites do direito internacional e dos direitos humanos em oferecer proteção efetiva a populações afetadas por formas não clássicas de violência. A superação dessas barreiras demanda

a construção de um discurso de direitos humanos descolonizado, orientado pela autodeterminação dos povos, pela responsabilização de atores externos e pela incorporação da justiça ambiental como dimensão indissociável da dignidade humana em contextos pós-coloniais.

Referências

ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BOVCON, Maja. Françafrique and regime theory. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 1, p. 5–26, 2011.

BRASIL DE FATO. **Movimentos populares no Benin criticam visita de comandante militar francês ao país**. 5 dez. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/05/movimentos-populares-no-benin-criticam-visita-de-comandante-militar-frances-ao-pais/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL DE FATO. **Níger alavanca economia com apoio popular, mas FMI e Banco Mundial são entraves, diz analista**. 5 set. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/09/05/niger-alavanca-economia-com-apoio-popular-mas-fmi-e-banco-mundial-sao-entraves-diz-analista/>. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL DE FATO. **Presidente do Níger percorre o país em caravana para desafiar narrativa ocidental sobre revoluções no Sahel**. 28 nov. 2025. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2025/11/28/presidente-do-niger-percorre-o-pais-em-caravana-para-desafiar-narrativa-ocidental-sobre-revolucoes-no-sahel/>. Acesso em: 14 dez. 2025.

CAPOSSA, Romão. Algumas consequências da Conferência de Berlim (1884–1885) para a atual África. **Identidade Negra**, n. 7, p. 10–18, 2005.

FRANCE 24. **What's behind the dispute between Benin and Niger?** 2 jul. 2024. Disponível em: <https://www.france24.com/en/live-news/20240702-what-s-behind-the-dispute-between-benin-and-niger>. Acesso em: 14 jun. 2025.

FRANCE 24. **Niger-Benin border standoff deepens as trade collapse bites**. 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www.france24.com/en/live-news/20250612-niger-benin-border-standoff-deepens-as-trade-collapse-bites>. Acesso em: 14 jun. 2025.

GATHII, James Thuo. TWAIL: A brief history of its origins, its decentralized network, and a tentative bibliography. **Trade, Law and Development**, v. 3, n. 1, p. 26–64, 2011.

GONZALEZ, Carmen G. Racial Capitalism, Climate Justice and Climate Displacement. **Oñati Socio-Legal Series**, Climate Justice in the Anthropocene, v. 11, n. 1, p. 108–147, jan./fev. 2021.

KOSKENNIEMI, Martti. **The gentle civilizer of nations: the rise and fall of international law 1870–1960**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MACHLIS, Gary E.; HANSON, Thor A. Warfare ecology. **BioScience**, v. 58, n. 8, p. 729–736, 2008.

MICKELSON, Karin. South, North, international environmental law, and international environmental lawyers. **Yearbook of International Environmental Law**, v. 11, p. 52–81, 2000.

MOORE, J. W. **Capitalism in the Web of Life**: Ecology and the Accumulation of Capital. London: Verso, 2015.

MUTUA, Makau. Savages, victims, and saviors: the metaphor of human rights. *Harvard International Law Journal*, v. 42, n. 1, p. 201–245, 2001.

ONU. **Discurso de Bakary Yaou Sangaré, Ministro das Relações Exteriores do Níger, na 79ª Assembleia Geral da ONU**. 2024. Disponível em: <https://webtv.un.org/en/asset/k1r/k1rw1yhxss>. Acesso em: 14 jun. 2025.

POGGE, Thomas. **World Poverty and Human Rights**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estudos CEBRAP**, n. 79, p. 71–94, nov. 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ‘Sacrifice zone’: The environment–territory–place of disposable lives. **Community Development Journal**, v. 56, n. 2, p. 220–243, abr. 2021. Publicado online em 14 out. 2020.

DIREITOS HUMANOS E DECOLONIALIDADE: ESTADO, PODER E DEMOCRACIA – A ONTODIVERGÊNCIA JURÍDICA

Rita de Cássia Lins e Silva

Doutorado em Filosofia Política. Pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição da Universidade Federal do Paraná

Resumo:

O presente trabalho argumenta que os direitos humanos modernos, ancorados no universalismo liberal e na ontologia do sujeito euro-moderno, são estruturalmente incapazes de abarcar a multiplicidade ontológica dos mundos sociais contemporâneos. A partir das contribuições da crítica decolonial, demonstra-se que tal universalismo é inseparável da colonialidade do poder, do saber e do ser, e, portanto, não opera como mera insuficiência normativa, mas como um dispositivo ativo de apagamento e domesticação das diferenças. Ao transformar formas plurais de existência em categorias jurídicas homogêneas, o Direito moderno produz exclusões ontológicas e políticas que se estendem para além do campo jurídico, atingindo a própria concepção de democracia e humanidade. Nesse sentido, propõe-se a noção de Ontodivergência Jurídica para descrever a incongruência constitutiva entre a ontologia única do Direito moderno e as ontologias plurais dos sujeitos políticos e coletivos. A tese central sustenta que não se trata de incluir diferenças dentro de um mesmo marco normativo, mas de reconhecer divergências ontológicas irreduzíveis como fundamento político. O artigo defende a necessidade de novas ecologias jurídicas capazes de acolher racionalidades plurais, instituir universalidades negociadas e romper com a lógica assimilacionista da modernidade. A hipótese desenvolvida é que um Estado Democrático de Direito verdadeiramente inclusivo depende da institucionalização da ontodivergência como força produtiva de normatividade e como condição para o reconhecimento de formas múltiplas de vida, mundo e democracia.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Decolonialidade; Ontodivergência jurídica; Universalismo; Democracia.

Introdução

A construção moderna dos direitos humanos, fundada nos princípios do universalismo, da igualdade formal e da racionalidade liberal, consolidou-se como a gramática hegemônica de reconhecimento, proteção e legitimidade política no Ocidente. Entretanto, tal construção surge a partir de uma matriz epistêmica e ontológica situada: a ontologia euro-moderna do sujeito individualizado e abstrato, que sustenta a própria arquitetura do Estado de Direito. A promessa de igualdade universal, ao homogeneizar diferenças, opera como dispositivo de apagamento dos modos plurais de existência que não se conformam ao modelo do “humano-uno” da modernidade.

Desde as revoluções liberais europeias, o Estado moderno constituiu-se como artefato jurídico-político destinado a unificar territórios, racionalizar o poder e estabilizar a produção normativa. Sua arquitetura centralizada, hierárquica e antropocêntrica converteu o Direito em tecnologia de ordenação, disciplinamento e gestão dos corpos, ao mesmo tempo em que reduziu a política à administração do consenso e a democracia à engenharia da obediência.

Nesse contexto, as teorias decoloniais demonstram que o universalismo dos direitos humanos está intrinsecamente ligado à colonialidade do poder, do saber e do ser. Autores como Walter Dignolo (2011, 2017, 2018), Aníbal Quijano (2000, 2010), María Lugones (2007, 2008, 2018) e Catherine Walsh (2009) evidenciam que a forma jurídico-política moderna é inseparável da história da colonialidade que a produziu e que continua a sustentá-la. Assim, os direitos humanos, longe de constituírem um conjunto neutro de prerrogativas, refletem padrões de hierarquização racial, de gênero, epistêmicos e ontológicos que se prolongam até o presente.

Nessa perspectiva, proponho neste artigo avançar além da crítica já conhecida. Não se trata apenas de mostrar que os direitos humanos são insuficientes, coloniais ou excludentes. Trata-se de sustentar uma nova perspectiva teórica: os direitos humanos não podem – ontologicamente – abarcar a totalidade dos modos de existência e de normatividade presentes nos mundos sociais plurais contemporâneos. Mas vale ressaltar que os direitos humanos não são uma categoria jurídica, mas uma categoria existencial. Direitos humanos antecedem e excedem o direito. Eles surgem como fundamento político, condição de reconhecimento, ato de fala performativo, princípio de existência. Por isso não são casos específicos nem limitações externas ao sistema jurídico. Eles são outra ordem ontológica, que o direito tenta absorver (e fracassa).

Em outras palavras, o Direito moderno é estruturalmente incapaz de capturar a multiplicidade ontológica das coletividades, porque opera dentro de uma ontologia específica: a ontologia do humano moderno, que não é universal – e nunca foi.

Para nomear esse deslocamento conceitual, proponho a noção de Ontodivergência Jurídica, que defino como a condição estrutural de divergência entre as ontologias plurais dos sujeitos políticos e a ontologia única (e unificadora) que estrutura o Direito moderno. A ontodivergência revela que os direitos humanos não são apenas insuficientes; eles são, por definição, ontologicamente limitados, pois pressupõem um mundo que não coincide com a multiplicidade real dos mundos existentes.

Este artigo, então, parte de uma pergunta central:

O que acontece quando o pluralismo ontológico dos sujeitos políticos excede a capacidade representacional do Direito moderno?

A resposta proposta é que se tornam necessárias novas ecologias jurídicas¹ capazes de reconhecer não apenas diferenças internas ao humano, mas diferenças entre modos de ser que desafiam o próprio conceito de humanidade como fundamento normativo. Desse modo, os direitos deixam de ser entendidos como prerrogativas universais e passam a ser compreendidos como dispositivos que permitem que diferentes mundos jurídicos coexistam, se relacionem e disputem sem serem reduzidos a um único modelo ontológico.

Desta perspectiva, meu objetivo é oferecer um marco teórico que articule decolonialidade, filosofia política e teoria jurídica, de modo a fundamentar a Ontodivergência Jurídica como chave para pensar a democracia, o Estado e os direitos humanos no século XXI.

Marco teórico: colonialidade, direitos e a impossibilidade do universal

O universal moderno como forma de poder

A consolidação do universalismo moderno – base sobre a qual se erguem tanto o Estado de Direito quanto os direitos humanos – é indissociável da estrutura histórica da colonialidade. Em conformidade com Aníbal Quijano (2000 p. 534), a modernidade não pode ser compreendida sem a colonialidade, uma vez que “a classificação racial da população mundial e a articulação dessa classificação com a divisão do trabalho constituem o eixo central da colonialidade do poder”. Esse eixo funda não apenas relações econômicas e sociais, mas também a própria noção moderna de sujeito de direitos.

Nessa mesma direção, como demonstram Walter Dignolo e Catherine Walsh, a pretensão universal do humanismo liberal ocidental baseia-se,

1 É a ideia de que não existe apenas um ecossistema jurídico (o estatal), mas múltiplos modos de produzir, regular e organizar a vida, que emergem de distintas ontologias e cosmopolíticas. Em vez de um sistema jurídico único e homogêneo, existem ecologias do jurídico: indígenas, comunitárias, feministas, afro-diaspóricas, populares, territoriais, insurgentes etc.

no que chamam de “ponto zero”: uma posição epistêmica que se apresenta como neutra, objetiva e desinteressada, mas que é, na verdade, o lugar de enunciação do Ocidente moderno. Para Mignolo (2011, p. 18), “toda enunciação universalista ocidental esconde o lugar geopolítico e corpo político de onde fala”. Assim, o universalismo é menos uma condição de neutralidade e mais um mecanismo de hierarquização global que privilegia formas particulares de racionalidade, humanidade e normatividade.

Essa crítica é reforçada por Sylvia Wynter, que identifica o surgimento do *homo economicus* euro-moderno como figura paradigmática do humano universalizado. Wynter argumenta que “a categoria do humano no Ocidente é, ela mesma, um artefato histórico racializado” (WYNTER, 2003), e que os direitos humanos universais só podem funcionar a partir dessa concepção específica de humanidade. Em outras palavras, o universal moderno é, desde sua origem, um instrumento de exclusão ontológica.

Maria Lugones aprofunda essa crítica ao analisar como a colonialidade instituiu um sistema de gênero que fragmentou corpos e subjetividades a partir de categorias eurocentradas. Para ela, “o sistema moderno-colonial de gênero reorganiza as relações humanas conforme uma lógica dicotômica inexistente em muitos povos colonizados” (LUGONES, 2007, p. 189). Assim, mesmo quando os direitos humanos pretendem incluir mulheres, povos indígenas ou populações racializadas, fazem-no a partir de categorias previamente moldadas pelo colonialismo.

Desse modo, o universalismo moderno não é apenas um problema de insuficiência representacional, mas um problema ontológico, como pressuposto de um modelo único de humanidade que, ao ser convertido em medida normativa universal, produz apagamentos estruturais.

Pluralidade, reconhecimento e o limite estrutural do paradigma moderno

Mesmo teorias críticas que avançam em relação ao liberalismo, como o multiculturalismo, o pluralismo jurídico ou as teorias agonísticas, ainda partem de um pressuposto central: a possibilidade de que *todas as diferenças* sejam integradas no espaço político-jurídico moderno.

Chantal Mouffe (2005) argumenta que o conflito² não é patologia da democracia, mas seu núcleo constitutivo. Segundo ela, “o objetivo de uma democracia radical e plural é criar instituições que transformem o antagonismo em agonismo” (MOUFFE, 2005, p. 21). Todavia, embora amplie a compreensão do conflito político, Mouffe parte da premissa de que a forma moderna de institucionalidade é capaz de absorver diferenças estruturais. No entanto, apesar de reconhecer o valor do dissenso, há formas de vida,

2 Para a autora, a democracia pluralista exige transformar antagonismos em agonismos, de modo a permitir que adversários, e não inimigos, coexistam legitimamente no dissenso.

racionalidades e ontologias que não podem ser plenamente absorvidas pela estrutura institucional moderna. Não se trata apenas de conflito dentro do mesmo mundo, mas de conflitos entre mundos diferentes, que não podem ser reduzidos ao mesmo horizonte normativo.

Do mesmo modo, o pluralismo jurídico, ainda que reconheça a coexistência de sistemas normativos diversos, tende a operar dentro da lógica do Estado-nação. Para Boaventura de Sousa Santos (2014), o pluralismo jurídico é uma “multiplicidade de ordens jurídicas que coexistem em um mesmo espaço sociopolítico” (SANTOS, 2014, p. 123). Porém, mesmo essa multiplicidade permanece internalizada dentro da ontologia moderna do Direito como forma privilegiada de mediação.

O pensamento decolonial redefine esse quadro ao mostrar que a diversidade contemporânea não é apenas cultural ou normativa, mas ontológica. Mignolo e Walsh (2018) enfatizam que a decolonialidade implica reconhecer a existência de “mundos não capturáveis pelo horizonte epistêmico e ontológico da modernidade ocidental” (MIGNOLO; WALSH, 2018). Isso significa que tais mundos não podem ser plenamente traduzidos para o interior do Direito moderno.

Ailton Krenak (2019), ao criticar a separação moderna entre ser humano e natureza, evidencia que certas cosmologias (indígenas, afro-diaspóricas, quilombolas) organizam-se sobre matrizes ontológicas inteiramente distintas: “nós não somos donos da terra; somos parte dela” (KRENAK, 2019). Um direito baseado na propriedade privada, no indivíduo e na racionalidade instrumental dificilmente poderá representar esse tipo de ontologia.

A consequência é clara: não estamos diante de diferenças a serem incluídas, mas de mundos *ontologicamente divergentes*. A pluralidade pós-colonial excede, portanto, a capacidade representacional do Direito moderno. A crise do universal não se resolve com inclusão, reconhecimento ou participação, porque sua origem não é política, mas ontológica. A isto chamamos, neste artigo, de Ontodivergência Jurídica.

A ontodivergência jurídica

Formulação ontológica

A partir dos limites identificados na universalização moderna e no pluralismo jurídico, propõe-se aqui o conceito de Ontodivergência Jurídica para descrever a incongruência estrutural entre o Direito moderno e as ontologias plurais contemporâneas. A ontodivergência é mais do que o reconhecimento de múltiplas culturas, identidades ou narrativas; ela aponta para a existência de modos de ser e de mundo que não podem ser convertidos em categorias jurídicas sem sofrer violentas reduções ontológicas.

Define-se, assim: a Ontodivergência Jurídica é a condição estrutural pela qual a forma jurídica moderna, assentada na ontologia do sujeito abs-

trato, individual e racional, não pode abarcar a multiplicidade ontológica dos mundos sociais, produzindo (e reproduzindo) apagamentos, assimetrias e exclusões que não são contingentes, mas constitutivos da própria estrutura do Direito. Nesse sentido, trata-se da ideia de que não existe apenas uma forma válida de direito e de que o modelo jurídico moderno-ocidental não é universal, isto é, existem múltiplas formas legítimas de normatividade, justiça e ordenamento social que convivem, se chocam, competem e resistem.

Tradicionalmente, o Direito se apresenta assim: um só Estado, um só Direito, um só sistema jurídico. A ontodivergência jurídica afirma que há muitos direitos. Há muitos sistemas normativos. O mundo é *plurijurídico* e não *monocultural*. É mais do que pluralismo jurídico. O pluralismo jurídico diz que existem vários sistemas coexistindo. Ao contrário, a ontodivergência jurídica diz que existem várias ontologias do que é justiça, norma, autoridade e direito. Ela é mais radical porque toca na base ontológica do direito – ou seja, no próprio conceito de direito. A divergência é uma ruptura com o centro. Divergir significa não partir do mesmo ponto ontológico, porque não parte do mesmo conceito de sujeito, de mundo ou de direito, e tem na origem o conflito e a inconciliabilidade.

A formulação se inspira na crítica decolonial sobre a “monocultura da modernidade”, isto é, a imposição de um único regime de ontologia e epistemologia que se universaliza por meio do Estado-nação e do Direito. Como afirma Mignolo (2011), não há modernidade sem colonialidade, e a colonialidade é precisamente a negação da possibilidade de outros mundos. Assim, o Direito moderno, ao buscar universalizar o humano, universaliza também a ontologia que escolheu como padrão. A ontodivergência emerge justamente quando ontologias não-europeias recusam ou excedem esse paradigma.

Desta perspectiva, importa ressaltar que um dos pilares da ontodivergência é a distinção entre *diferença*, que pode ser reconhecida, traduzida ou integrada ao sistema jurídico, e *divergência ontológica*, que não pode ser representada sem perda constitutiva. A diferença opera dentro do humano moderno; a divergência questiona o próprio fundamento do que é ‘humano’ e do que é ‘Direito’. A diferença pode ser absorvida, tolerada, incluída – e cabe no universal –, isto é, diferença é algo que a modernidade pode acomodar. Um exemplo disso: somos diferentes, mas iguais perante a lei. Por isso não basta dizer “diversidade jurídica”, “pluralismo cultural” ou “pluralismo jurídico”, porque esses termos continuam aceitando o universal como centro.

Nesse sentido, enquanto o multiculturalismo busca gerir diferenças culturais, a decolonialidade evidencia divergências ontológicas profundas, pois a ontodivergência não se resolve por mera inclusão. Por exemplo: cosmologias afro-diaspóricas, que pensam corpo, ancestralidade e espiritualidade como dimensões indissociáveis, não se comprimem em noções modernas de crença ou religião; comunidades tradicionais que compreendem a vida não humana como parte da própria comunidade não cabem na separação

moderna entre natureza e sociedade. Esses mundos não são diferentes; são ontologicamente inconciliáveis com o fundamento moderno.

A violência ontológica da universalização jurídica

A universalização jurídica moderna não consiste apenas em estender normas abstratas a todos os sujeitos, mas em impor uma ontologia única como condição de existência jurídica. O Direito moderno só reconhece aquilo que é traduzível em seus próprios marcos ontológicos – sujeito individual, propriedade, vontade, titularidade, responsabilidade. Por essa razão, aquilo que excede essa matriz ontológica não é apenas desconsiderado, mas convertido em inexistência jurídica.

Essa operação se realiza por meio de três movimentos estruturais:

a) redução ontológica – o Direito traduz mundos divergentes em categorias modernas: terra torna-se propriedade; espírito é reduzido a crença; território vivo converte-se em recurso natural; comunidade transforma-se em pessoa jurídica ou associação. Wynter (2003, p. 310) descreve esse processo como “a produção do não-ser como efeito do universalismo do ser”; b) homogeneização – a igualdade perante a lei não reconhece pluralidades ontológicas, mas suprime singularidades em nome de um modelo universalizado de humanidade. Como afirma Quijano (2000, p. 545), “o universalismo moderno é uma máquina de racialização e hierarquização”; c) conversão jurídica – sujeitos ontologicamente divergentes são compelidos a traduzir seus mundos para caber no formato jurídico moderno. Krenak (2019) observa que “a modernidade exige nossa conversão para continuar existindo”.

Esses movimentos revelam que a violência ontológica não é contingente, mas constitutiva do Direito moderno, pois este opera produzindo apagamentos ontológicos como condição de validade universal. A ontodivergência, assim, não pode ser resolvida por mecanismos de inclusão, ajustes normativos ou via representatividade, uma vez que o problema não é normativo, mas ontológico. O conflito entre mundos não emerge do déficit de direitos, mas da incongruência estrutural entre a ontologia única do Direito moderno e as ontologias plurais dos sujeitos políticos contemporâneos.

Fundamentação teórica e hipótese central

A noção de ontodivergência jurídica decolonial exige um marco teórico capaz de superar tanto os limites do universalismo jurídico moderno quanto as insuficiências de leituras meramente relativistas ou multiculturalistas do Direito. O ponto de partida é reconhecer que a modernidade jurídica se constituiu articulada à matriz colonial de poder (QUIJANO, 2005), estruturando-se por mecanismos de racialização, hierarquização epistêmica e subalternização ontológica. Como demonstram Mignolo (2011) e Maldonado-Torres (2007), não se trata de excessos históricos, mas de fundamentos

estruturais. O Direito moderno nasce sob o signo da homogeneização, isto é, sob a eliminação ativa da divergência como elemento constitutivo do político.

Desse modo, a promessa liberal de igualdade abstrata – “todos são iguais perante a lei” – funciona menos como princípio universal de justiça e mais como tecnologia de normalização (SANTOS, 2014). A homogeneidade jurídica não é neutralidade, mas a imposição de um único horizonte epistêmico elevado artificialmente à condição de universal. Lugones (2008) evidencia que tal universalidade opera apagando corpos e formas de vida dissidentes, sobretudo quando raça, gênero e colonialidade se imbricam na produção do sujeito jurídico autorizado a falar.

A proposta de ontodivergência desloca esse quadro. Ela parte da suposição de que não há democracia robusta sem divergência epistêmica institucionalizada. De acordo com Mouffe (2013), o espaço político é intrinsecamente agonístico; portanto, qualquer tentativa de pacificação via consensos universais tende a reproduzir formas sutis de violência simbólica e exclusão. A ontodivergência jurídica transforma essa constatação em um princípio normativo: divergências não são problemas a serem resolvidos, mas fontes legítimas de criação normativa e reconfiguração institucional.

Neste sentido, a contribuição teórica deste trabalho está em propor que sistemas jurídicos não apenas tolerem, mas se constituam a partir de racionalidades plurais – indígenas, afro-diaspóricas, feministas decoloniais, comunitárias, territoriais, cosmoecológicas etc. – que operam a partir de ontologias e epistemes distintas da tradição eurocêntrica. Isso ultrapassa modelos de pluralismo jurídico já consolidados, pois não busca apenas coexistência entre ordens distintas, mas interferência produtiva – encontros agonísticos que produzem novos critérios de legitimidade e novas formas de universalidade. Dessa formulação decorre a hipótese central do artigo:

Hipótese única – a consolidação de um Estado Democrático de Direito verdadeiramente inclusivo depende da institucionalização³ da ontodivergência jurídica decolonial, entendida como a capacidade das instituições de acolher, reconhecer e incorporar divergências epistêmicas profundas como motores de criação normativa e de expansão qualitativa dos direitos humanos.

Essa hipótese sustenta que não é suficiente reformar o Direito ou ampliá-lo por acréscimos temáticos. O desafio é estrutural. Trata-se de transformar as condições de produção da normatividade, substituindo a lógica de homogeneização moderna por uma lógica agonística e plural, na qual diferentes modos de conhecer e existir participam da fabricação do jurídico. Assim, o Estado democrático deixa de ser guardião de um universal fixo para tornar-se espaço vivo de disputas plurais que produzem universais negocia-

3 A institucionalização aqui não significa modernizar, mas reconfigurar as instituições para que reconheçam e coexistam com vários mundos, e não apenas com um.

dos.

Esse deslocamento não busca relativizar direitos, mas aprofundar sua legitimidade democrática, fortalecendo-os à medida que passam a refletir a densidade real dos mundos sociais que compõem o corpo político.

Discussão

A análise dos referenciais teóricos e da hipótese central permite compreender que a ontodivergência jurídica decolonial não se limita a um exercício de crítica ao universalismo moderno, mas se apresenta como proposta de reconstrução estrutural do campo jurídico. A discussão a seguir busca demonstrar como essa noção pode operar na prática jurídica e política, bem como quais são seus impactos epistemológicos, institucionais e democráticos.

A insuficiência das respostas modernas à diversidade

Os modelos tradicionais de pluralismo jurídico e multiculturalismo, embora importantes no contexto de luta contra a homogeneização estatal, revelam-se insuficientes para enfrentar a profundidade da colonialidade que estrutura o Direito. Em primeiro lugar, porque trabalham essencialmente com a lógica da tolerância. Uma lógica que define limites dentro dos quais diferenças podem existir, desde que permaneçam como exceções administráveis. Em segundo lugar, porque preservam a ideia moderna de um centro epistêmico neutro, capaz de arbitrar entre mundos diferentes sem reconhecer sua própria parcialidade.

Essa arquitetura continua operando sob a lógica da homogeneidade. o Estado decide qual diferença é reconhecida, como é reconhecida e até que ponto pode ser reconhecida. Assim, mesmo políticas bem-intencionadas continuam dependentes do que Quijano (2005) identifica como o “núcleo duro” da modernidade/colonialidade: a produção de hierarquias entre modos de existir e de conhecer.

É nesse ponto que a ontodivergência revela sua potência. Ao contrário de simplesmente admitir a diferença, ela exige que o Direito reconheça a divergência epistêmica como constitutiva, e não como marginal.

Ontodivergência como mecanismo de redistribuição epistêmica

Um dos elementos centrais da ontodivergência é que ela não se resume à ampliação de repertórios normativos, mas implica uma redistribuição epistemológica, isto é, uma reconfiguração de quem tem autoridade para produzir conhecimento jurídico. Isso significa que epistemes historicamente subalternizadas deixam de ser fontes exóticas, periféricas ou meramente consultivas e passam a integrar o processo de criação normativa.

Trata-se de uma alteração profunda no regime de verdade jurídica, que deixa de operar sob a supremacia das categorias eurocentradas e passa a ser coproduzido por racionalidades plurais. Este processo vai além da representação identitária, pois envolve a incorporação de formas distintas de racionalidade política, ontologias não liberais, cosmovisões comunitárias e temporalidades alternativas ao tempo linear moderno.

A ontodivergência, portanto, desprivilegia epistemicamente o sujeito moderno e abre espaço para o que Santos (2014) denomina “ecologia de saberes”.

O impacto institucional: deslocar o centro da legitimidade

Se as instituições jurídicas foram criadas para gerir um mundo homogêneo (um mundo desenhado para um único sujeito universal) então sua adaptação à ontodivergência exige mais do que reformas procedimentais. Exige ressignificação do próprio fundamento de legitimidade. Isso significa reconhecer que a legitimidade não deriva apenas da constitucionalidade formal, mas da capacidade da norma de ressoar em múltiplas racionalidades sociais; criar espaços institucionais para o dissenso e para o conflito epistêmico, de modo que a divergência produza normatividade; adotar mecanismos de consulta escuta e coprodução normativa que não tratem epistemes subalternizadas como exteriores ao Estado, mas como co-extensivas a ele.

Neste sentido, a ontodivergência não propõe dissolução do Estado, mas sua transmutação democrática. Um Estado que assume sua parcialidade histórica, reconhece sua inscrição na colonialidade e se abre, de maneira agonística, à disputa pela produção do universal.

Direitos Humanos como campo de universalidades negociadas

Ao aplicar a ontodivergência ao campo dos direitos humanos, percebe-se que o universal deixa de ser um ponto fixo e passa a ser um processo de negociação permanente. O universal não precede o político – é produzido pelo político. Assim, direitos humanos não são mais compreendidos como princípios abstratos que se aplicam de maneira uniforme, mas como resultados de disputas entre reivindicações situadas, plurais e divergentes.

Essa mudança reposiciona o *locus* da emancipação, deixando de depender da promessa moderna de universalidade e passando a depender da abertura radical à pluralidade que constitui o corpo social. Direitos humanos tornam-se, então, campo de invenção contínua, onde novas subjetividades políticas podem emergir e reivindicar formas de vida ainda não reconhecidas pelo Estado.

O desafio democrático: institucionalizar o dissenso

A democracia, sob a perspectiva da ontodivergência, deixa de ser um regime da pacificação e passa a ser uma experiência da dissonância produtiva. Mouffe (2013) já defendia que democracias agonísticas não eliminam o conflito; ao contrário, o tornam legível, regulado e normativamente fecundo. A ontodivergência desenvolve essa noção ao relacioná-la diretamente à crítica decolonial. Em sociedades marcadas pela colonialidade, o dissenso não é apenas político, mas ontológico e epistêmico.

Assim, a democracia não se aprofunda ao reduzir divergências, mas ao potencializá-las. E o Estado democrático só se consolida de forma plena quando reconhece que sua legitimidade não deriva de sua suposta neutralidade, mas de sua capacidade de acolher e transformar conflitos profundos em novas formas de normatividade compartilhada.

Neste sentido, a hipótese central, de que a consolidação democrática depende da institucionalização da ontodivergência jurídica, mostra-se teoricamente coerente, e compatível com as demandas contemporâneas por justiça social e epistêmica.

Considerações finais

A análise desenvolvida neste artigo permite constatar que a noção de ontodivergência jurídica decolonial constitui mais do que um conceito crítico. Configura-se como um novo paradigma de compreensão, produção e legitimação do Direito no contexto de sociedades marcadas pela persistência da colonialidade. Ao propor uma ruptura com a lógica homogeneizante da modernidade jurídica, a ontodivergência não apenas denuncia a insuficiência dos modelos tradicionais de universalismo, pluralismo e multiculturalismo, mas indica caminhos concretos para a reconstrução agonística e plural do Estado Democrático de Direito.

A hipótese central, de que a consolidação democrática depende da institucionalização de divergências epistêmicas profundas como motores de criação normativa, mostrou-se sólida e coerente à luz das contribuições de autores como Quijano, Lugones, Mignolo, Maldonado-Torres, Santos e Mouffe. Esses aportes permitiram demonstrar que a homogeneização jurídica é um mecanismo de reprodução das assimetrias estruturais da modernidade/colonialidade, produzindo um universalismo restrito que privilegia uma episteme específica em detrimento de outras formas de existir e conhecer.

Desse modo, a ontodivergência jurídica decolonial não se limita a reivindicar o reconhecimento da diversidade, mas propõe seu ingresso constitutivo no interior da própria produção da normatividade. Em vez de conceber o Direito como um sistema fechado, fundado sobre uma racionalidade única, a ontodivergência sugere um Direito transversal, poroso e agonístico, capaz de acolher racionalidades plurais e convertê-las em novas formas de

universalidade situada. Trata-se de um deslocamento radical das bases epistemológicas e ontológicas do sistema jurídico, que passa a operar por meio da negociação entre mundos, e não pela imposição hierárquica de um mundo sobre os demais.

As implicações políticas são igualmente profundas. A democracia, concebida sob o signo da ontodivergência, deixa de ser um exercício de pacificação das diferenças e passa a ser um regime de dissonância organizada, no qual conflitos não são eliminados, mas transformados em fonte de vitalidade institucional. Assim, a legitimidade democrática não decorre de consensos pré-estabelecidos, mas da abertura permanente às disputas que produzem sentido e renovam a normatividade.

Do ponto de vista dos direitos humanos, a ontodivergência oferece uma alternativa promissora à crise do universalismo abstrato, pois transforma os direitos em universais negociados, coproduzidos pela interação agonística entre sujeitos plurais. Isso não relativiza direitos; ao contrário, confere-lhes densidade ética e política, pois os vincula às experiências concretas e às epistemes diversas que constituem o tecido da vida social.

Em síntese, a ontodivergência jurídica decolonial revela-se um horizonte teórico e político apto a reposicionar o Direito diante dos desafios contemporâneos de desigualdade estrutural, exclusão epistêmica e emergência de novos sujeitos políticos. Ao propor que o Estado democrático institucionalize a divergência como força produtiva, o conceito oferece uma via inovadora para o fortalecimento democrático e para a construção de um sistema jurídico mais plural, mais justo e mais comprometido com a emancipação humana.

Nesse sentido, a ontodivergência rejeita a ideia de que os direitos humanos sejam direitos individuais, positivados, reconhecidos pelo Estado. Porque isso recai de novo no modelo moderno, colonial e homogêneo de sujeito. A ontodivergência afirma que Direitos humanos emergem de sujeitos plurais, contra o Estado, antes do direito e para além do direito. Não é o direito que produz subjetividade; é a subjetividade política divergente que produz direito. Isso inverte todo o edifício jurídico moderno.

Resumidamente, se tratarmos os direitos humanos como casos específicos do direito. Eles se tornam dependentes do Estado, da lei e da forma jurídica moderna. Mas se os tratarmos como condição ontopolítica, eles se tornam fontes de divergência, pluralidade e ruptura da homogeneidade jurídica.

Por fim, este estudo sugere que futuras pesquisas aprofundem a operacionalização institucional da ontodivergência, seja em processos legislativos pluriépistêmicos, seja em protocolos judiciais de escuta ampliada, seja em formas híbridas de governança normativa. Tais desdobramentos podem consolidar, no plano prático, a transformação paradigmática defendida ao longo deste trabalho e contribuir para a construção de democracias verda-

deiramente inclusivas, capazes de acolher a complexidade dos mundos que nelas coexistem.

Referências

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LUGONES, María. **Heterosexualism and the colonial** / modern gender system. *Hypatia*, v. 22, n. 1, p. 186–209, 2007.

LUGONES, María. **Colonialidad y género**. *Tabula Rasa*, n. 9, p. 73–102, 2008.

LUGONES, María. **Heterossexualismo e o sistema de gênero colonial/moderno**. In: BAPTISTA, Maria Manuel (org.). *Gênero e Performance: Textos Essenciais 1*. Coimbra: Grácio Editor, 2018. p. 239–270.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **On the coloniality of being: contributions to the development of a concept**. *Cultural Studies*, v. 21, n. 2–3, p. 240–270, 2007.

MIGNOLO, Walter. **The darker side of Western modernity**: Global futures, decolonial options. Durham: Duke University Press, 2011.

MIGNOLO, Walter. **Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade**. Tradução de Marco Oliveira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017.

MIGNOLO, Walter. WALSH, Catherine. **On decoloniality: Concepts, analytics, praxis**. Durham: Duke University Press, 2018.

MOUFFE, Chantal. **On the political**. New York: Routledge, 2005.

MOUFFE, Chantal. **Agonistics**: Thinking the world politically. London: Verso, 2013.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina**. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, v. 50, n. 168, p. 533–580, 2000.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder e classificação social**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 73–118.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: Contra o desperdício da experiência. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial**. In: WALSH, Catherine (org.). **Interculturalidad, Estado, sociedad**. Quito: Abya-Yala, 2009. p. 27–68.

WYNTER, Sylvia. **Unsettling the coloniality of being/power/truth/freedom**. *CR: The New Centennial Review*, v. 3, n. 3, p. 257–337, 2003.

DA NAKBA AO TRIBUNAL INTERNACIONAL: A PROMESSA VAZIA DOS DIREITOS HUMANOS UNIVERSAIS¹

Angélica Lima

Mestranda na Universidade Portucalense Infante D. Henrique

Resumo:

Este estudo analisa a trajetória da *Nakba* de 1948 até às atuações mais recentes do Tribunal Internacional de Justiça e do Tribunal Penal Internacional, questionando a eficácia e a universalidade dos Direitos Humanos no conflito Israel - Palestina. A persistente assimetria na aplicação dos direitos humanos no Médio Oriente reflete um hiato entre discurso e prática. Nos últimos anos, os debates sobre o fornecimento de ajuda humanitária a Gaza e as investigações de crimes de guerra evidenciam tensões entre obrigações jurídicas e interesses políticos. Num cenário global marcado por processos decoloniais, torna-se urgente desvendar como a retórica dos direitos universais pode servir como “cortina de fumo” para a manutenção de relações de dominação. Os objetivos deste estudo passaram por: reconstruir historicamente a *Nakba* e mapear os seus desdobramentos jurídicos até ao presente, avaliar a seletividade na atuação do TIJ e do TPI no conflito, incorporando perspetivas críticas e decoloniais que desafiem a noção clássica de universalidade dos Direitos Humanos e propor diretrizes legislativas e institucionais que assegurem justiça transicional e reparações efetivas. A investigação demonstra que os tribunais internacionais, apesar de simbolicamente relevantes, têm impacto prático limitado na proteção dos direitos dos palestinianos, atuando frequentemente como palcos de legitimação política. Identifica-se um padrão de seletividade que reforça desigualdades históricas.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Nakba; Conflitos armados; Palestina; Israel.

¹ O artigo que agora se publica desenvolve as linhas gerais de um simpósio coordenado pelas autoras, a 16 de outubro de 2025, na Faculdade de direito de Coimbra, no âmbito do X congresso Internacional dos Direitos Humanos.

Introdução

A promessa de universalidade dos Direitos Humanos tem sido evocada como um dos pilares do direito internacional contemporâneo. No entanto, a sua concretização prática tem revelado uma série de assimetrias e omissões que desafiam a sua efetividade, em particular em contextos de conflito armado e de ocupação prolongada. O caso do conflito Israel - Palestina, com raízes históricas profundas e consequências humanitárias devastadoras, constitui um exemplo paradigmático dessa tensão entre o discurso normativo e a realidade política.

O conflito Israel - Palestina, tem raízes históricas e de consequências humanitárias devastadoras, e constitui um exemplo paradigmático da tensão entre um discurso normativo e a realidade política na sua aplicação. A *Nakba* de 1948, com as suas deslocações massivas de populações e a persistência dos efeitos intergeracionais, continua a ser um eixo de interpretação indispensável para compreender as dinâmicas de desigualdade e de impunidade que marcam este prolongado conflito. Neste enquadramento, as intervenções mais recentes das instâncias judiciais internacionais, e em particular as medidas provisórias proferidas pelo Tribunal Internacional de Justiça no processo *South Africa v. Israel* (2024 - 2025) bem como os mandados de prisão solicitados pelo Tribunal Penal Internacional entre 2023 e 2024, revelam tanto a capacidade de mobilização do direito internacional, bem como os seus limites perante formas complexas de violência estrutural e colonial.

Este artigo propõe uma leitura crítica da trajetória histórica que vai desde a *Nakba* de 1948 até às respostas judiciais contemporâneas, privilegiando-se uma abordagem que articula a análise histórica e reflexão jurídico-crítica. Procura-se, avaliar a coerência e a seletividade dos mecanismos internacionais de justiça face a práticas de violência sistemática, interrogando a sua aptidão para dar resposta a situações que combinam a ocupação, o deslocamento forçado e as violações prolongadas de direitos fundamentais. A análise centra-se nas decisões e nas providências judiciais mais significativas dos referidos tribunais internacionais, sem pretender esgotar a matéria, mas antes ilustrar como instrumentos de direito internacional podem ser mobilizados para contestar narrativas e para exigir a reparação e a responsabilização.

A investigação baseia-se numa metodologia qualitativa, baseada na análise documental de tratados internacionais, resoluções da ONU, decisões judiciais e relatórios de organizações internacionais. Pretende-se, assim, que o estudo deste caso, funcione como uma lente para examinar a seletividade na aplicação do direito internacional e para propor alternativas institucionais que promovam uma justiça transicional efetiva e reparadora, capaz de articular responsabilização, restituição e medidas de reabilitação para as populações afetadas.

O presente trabalho não pretende somente diagnosticar as falhas do sistema internacional, mas também contribuir para uma reflexão sobre como reforçar os mecanismos que tornem efetiva a proteção dos Direitos Humanos, em contextos de conflitos de longa duração. Ao focar na evolução jurisprudencial recente do TIJ e do TPI, pretendeu-se demonstrar que, apesar dos avanços normativos e instrumentais, persiste uma necessidade urgente de densificação institucional e de coerência aplicada, de modo que o ideal de universalidade dos Direitos Humanos recupere substância concreta para as vítimas e para as comunidades historicamente marginalizadas.

A Nakba e a (des)universalidade dos Direitos Humanos

A Nakba, é um termo que em árabe que significa “catástrofe”, e que designa o êxodo forçado de mais de setecentos mil palestinos durante a guerra Israel - Palestina de 1948, resultante da criação do Estado de Israel. Este acontecimento não marcou apenas o início de um conflito que dura há décadas, como inaugurou um processo sistemático de expropriação de propriedades, destruição de comunidades e a negação sistemática de direitos fundamentais.

A Nakba não é apenas um episódio histórico isolado, mas um o marco principal que continua a moldar a realidade jurídica, política e humanitária da Palestina contemporânea.

Recuemos ao período antes de 1948, quando a Palestina, sob mandato britânico, era uma sociedade plural, de matriz multiétnica e multicultural. No entanto, a intensificação da imigração judaica, impulsionada pela perseguição na Europa e pela consolidação do movimento sionista, veio agravar as tensões com a população árabe local. A Resolução 181 (II) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de novembro de 1947, propôs a partilha do território em dois Estados, um judeu e outro árabe, com a colocação de Jerusalém sob a administração internacional. No entanto, a rejeição árabe do plano, aliada à subsequente declaração de independência de Israel, desencadeou a guerra que conduziu à expulsão ou fuga de centenas de milhares de palestinos, muitos dos quais nunca puderam regressar.

A Resolução 194 (III) da ONU, adotada em dezembro de 1948, reconheceu o direito dos refugiados palestinos a regressarem às suas casas e a serem indenizados pelos danos sofridos. Contudo, mais de setenta e cinco anos passados, tal direito permanece por se concretizar. A persistência da situação dos refugiados, a contínua expansão dos colonatos e a ausência de mecanismos eficazes de reparação revelam uma lacuna profunda entre o discurso jurídico internacional e a sua efetiva aplicação.

A universalidade dos Direitos Humanos, consagrada na Declaração Universal de 1948, é posta em causa quando confrontada com a seletividade da sua aplicação. A experiência palestina ilustra, como os Direitos Huma-

nos podem ser instrumentalizados, servindo os interesses geopolíticos e de dinâmicas de natureza colonial. Assim, a retórica da universalidade opera, não raras vezes, como uma autêntica “cortina de fumo”, que encobre relações de dominação e silencia as vozes subjugadas.

A recente Resolução A/RES/77/23 da Assembleia Geral da ONU, que em 2023 assinalou o septuagésimo quinto aniversário da *Nakba*, representa um reconhecimento simbólico da gravidade histórica do evento. Porém, a ausência de consequências jurídicas vinculativas e de mecanismos de reparação efetiva continua a comprometer a credibilidade do sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos.

Embora haja esforços para fundamentar os Direitos Humanos em princípios universais, como a dignidade inerente ao ser humano, estes permanecem vulneráveis a disputas políticas e à falta de enforcement internacional. Como defendem Loeffler (2012) e White & Gonsalves, (2021) a *Nakba* exemplifica como violações massivas podem ocorrer mesmo sob a vigência de tratados e declarações universais.

O quadro jurídico internacional e os limites da justiça global

A arquitetura jurídica internacional contemporânea dispõe de um conjunto forte de instrumentos destinados à proteção dos Direitos Humanos e à responsabilização pela prática de crimes internacionais. No entanto, a sua aplicação no contexto do conflito Israel - Palestina tem vindo a revelar várias limitações estruturais e políticas que comprometem a sua eficácia e colocam em causa o princípio da universalidade.

Entre os principais instrumentos jurídicos de maior relevância, destaca-se a Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, adotada em 1948, que impõe aos Estados a obrigação de prevenir e punir os atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, de um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. Esta convenção tem sido invocada em processos recentes, como o processo South Africa v. Israel atualmente pendente perante o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), no qual se alega a existência de prática de atos com potencial enquadramento na tipologia de genocidas contra a população palestina na Faixa de Gaza.

De igual modo, o Direito Internacional Humanitário (DIH), especialmente as Convenções de Genebra de 1949 e os seus Protocolos Adicionais, constitui uma base legal que regula a conduta dos conflitos armados e protege as populações civis. O DIH estabelece princípios fundamentais como a distinção entre combatentes e civis, a proporcionalidade no uso da força e a proibição de ataques indiscriminados, sendo que violação destas regras pode configurar crimes de guerra, passíveis de julgamento pelo Tribunal Penal Internacional (TPI).

No que respeita aos mecanismos judiciais internacionais, o TIJ e o

TPI desempenham papéis distintos, ainda que complementares. Enquanto o TIJ é o órgão judicial principal das Nações Unidas e tem competência para resolver litígios entre Estados e emitir pareceres consultivos, o TPI, criado pelo Estatuto de Roma de 1998, tem competência para julgar indivíduos responsáveis por crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

Apesar da existência destes instrumentos e instituições, a sua aplicação no contexto israelita-palestiniano tem sido marcada por uma seletividade e uma ineficácia prática. A ausência de mecanismos coercivos eficazes, a dependência da cooperação dos Estados e a politização das decisões judiciais limitam a capacidade de garantir justiça e reparação às vítimas. A título de exemplo, podemos referir que embora o TPI detenha jurisdição sobre crimes cometidos no território da Palestina (que é Estado Parte do TPI desde 2015), enfrente resistência de alguns Estados que não reconhecem a sua autoridade, como os Estados Unidos da América e Israel.

Além disso, a linguagem jurídica internacional, muitas vezes assente em paradigmas eurocêntricos, tende a invisibilizar as especificidades dos conflitos coloniais e pós-coloniais.

A inexistência de mecanismos jurídicos específicos concebidos para lidar com situações de ocupação prolongada, apartheid ou deslocamento forçado de populações revela uma lacuna normativa e institucional que perpetua a impunidade e a marginalização de determinados povos.

Neste contexto, torna-se difícil sustentar a neutralidade do direito internacional. A promessa de uma justiça global baseada em Direitos Humanos universais esbarra, assim, nos limites de um sistema que, embora juridicamente sofisticado, permanece politicamente condicionado.

Como observa Altwicker (2020), a interpretação e a aplicação dos Direitos Humanos variam de forma desigual, sendo condicionadas pelo contexto e pelas prioridades nacionais, onde o nacionalismo e a soberania estatal frequentemente prevalecem sobre os princípios universais, criando assimetrias e lacunas na proteção de populações vulneráveis.

Estudo de Caso I - Tribunal Internacional de Justiça: South Africa v. Israel

O processo *South Africa v. Israel* atualmente em apreciação pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) constitui, sem dúvida, um dos mais relevantes marcos jurídicos e políticos recentes no debate sobre o crime de genocídio e o papel do direito internacional na regulação de conflitos contemporâneos. Em dezembro de 2023, a República da África do Sul apresentou uma queixa contra o Estado de Israel, alegando a violação da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, no contexto das operações militares israelitas conduzidas na Faixa de Gaza. O processo, intitulado *Application of*

the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel), rapidamente assumiu projeção internacional, não apenas pela gravidade das alegações formuladas, mas também pelo seu potencial de redefinir os contornos da responsabilidade estatal no quadro do direito internacional contemporâneo.

A 26 de janeiro de 2024, o TIJ proferiu uma decisão de natureza provisória, determinando que Israel tomasse todas as medidas ao seu alcance para prevenir atos que pudessem ser suscetíveis de se enquadrar no conceito genocídio.

O Tribunal, numa resposta particularmente célere veio a adotar novas medidas em março e maio do mesmo ano, reforçando o conteúdo das obrigações impostas, designadamente ao exigir que Israel se abstinhasse de qualquer ato suscetível de agravar a situação existente, garantisse a entrada de ajuda humanitária no território e apresentasse relatórios periódicos quanto às medidas adotadas.

Importa sublinhar que o Tribunal não ordenou um cessar-fogo imediato, nem se pronunciou, nesta fase, sobre o mérito da acusação de genocídio, mas reconheceu, todavia, a probabilidade das alegações formuladas pela África do Sul, bem como a necessidade urgente de prevenir danos irreparáveis à população civil de Gaza (Akbar & Genovés (2024); Kloppe (2024)). A adoção de tais medidas, cumpre assinalar, ocorreu sem que o Tribunal se tivesse ainda pronunciado sobre a questão substancial, isto é, sobre a existência ou não de genocídio. Estas medidas provisórias assumem natureza cautelar, destinando-se a preservar os direitos em litígio e a impedir a ocorrência de danos irreversíveis enquanto o processo principal se encontra em tramitação.

Apesar da sua relevância simbólica e jurídica, a eficácia prática destas decisões continua, porém, a ser limitada, uma vez que o TIJ, à semelhança de outras jurisdições internacionais, não possui de mecanismos próprios de execução coerciva, dependendo a concretização das suas ordens, em última instância, da boa-fé dos Estados e da pressão política exercida pela comunidade internacional.

A dimensão simbólica da decisão não pode, no entanto, ser desvalorizada. Ao reconhecer a possibilidade das alegações de genocídio e ao afirmar a sua própria competência para conhecer do caso, o TIJ reforçou o papel do direito internacional como instrumento de responsabilização e de contenção de comportamentos estatais que afrontam os princípios basilares da humanidade.

Simultaneamente, a extensão da mobilização internacional em torno do processo confere-lhe uma importância particular: diversos Estados, entre os quais Nicarágua, Colômbia, Líbia, México, Espanha, Turquia, Chile, Maldivas, Bolívia, Irlanda, Cuba e Belize, requereram autorização para intervir, ao abrigo do artigo 62.º do Estatuto do Tribunal, o que constitui manifes-

tação clara de que o conflito israelo-palestino se encontra no centro da agenda jurídica e política global. Esta multiplicidade de intervenções reflete, ademais, uma crescente tendência para a utilização do direito internacional como meio de contestação política e de afirmação de solidariedades transnacionais, sobretudo vindas do Sul Global.

O processo encontra-se ainda em curso. A África do Sul apresentou o seu memorial escrito em 28 de outubro de 2024, composto por centenas de páginas e milhares de anexos documentais. Israel, por seu lado, deverá apresentar a sua resposta até janeiro de 2026, após ter solicitado e obtido uma prorrogação do prazo, inicialmente fixado. Este calendário processual evidencia a complexidade do litígio e a dimensão probatória envolvida, traduzindo não só a densidade técnica como política de um caso que se projeta que venha a ser uma referência incontornável no direito internacional.

Este estudo de caso revela, por um lado, o potencial do TIJ como fórum de afirmação do direito internacional e, por outro, os limites estruturais da justiça interestatal, sobretudo quando confrontada com Estados poderosos dotados de forte poder político e militar e em conflitos altamente politizados. A ausência de sanções automáticas ou de mecanismos de monitorização eficazes compromete a capacidade do Tribunal para garantir a proteção efetiva dos Direitos Humanos em contextos de emergência humanitária.

Como sustentam Billaud & De Lauri (2024), o processo *South Africa v. Israel* reforça a importância das obrigações *erga omnes partes*² e poderá vir a estabelecer precedentes relevantes para a responsabilização estatal em crimes internacionais. Destaca, também, o papel emergente do Sul Global na promoção da justiça internacional e a necessidade de fortalecer mecanismos de enforcement que garantam não só a proclamação formal de direitos, mas a sua efetiva concretização na prática internacional contemporânea.

Estudo de Caso II: Tribunal Penal Internacional – mandados de prisão

A atuação do Tribunal Penal Internacional (TPI) no contexto do conflito entre Israel e a Palestina constitui um dos exemplos mais elucidativos das tensões inerentes entre o ideal de justiça penal internacional e os constrangimentos jurídicos e políticos que lhe são impostos pela realidade das relações internacionais, sendo marcada por avanços institucionais, mas que enfrenta sérios desafios jurídicos e políticos que limitam sua efetividade.

O TPI criado pelo Estatuto de Roma de 1998, tem como missão julgar indivíduos responsáveis pela prática dos mais graves crimes de relevo internacional, como os crimes de guerra, os crimes contra a humanidade, o genocídio e, mais recentemente, o crime de agressão, assumindo-se, assim, como um dos pilares centrais da arquitetura normativa destinada à prevenção e re-

2 Deveres de todos os Estados de prevenir e punir o genocídio.

pressão das violações mais graves do direito internacional humanitário e dos Direitos Humanos.

No caso particular do conflito Israel - Palestina, a intervenção do TPI tem sido objeto de intenso escrutínio, não só académico como político, tanto pelo seu potencial enquanto instrumento de responsabilização individual, como pelas limitações práticas que enfrenta.

A Palestina tornou-se Estado Parte do Estatuto de Roma em 2015, o que permitiu ao TPI exercer jurisdição sobre crimes cometidos no seu território, independentemente da nacionalidade dos alegados autores. Com fundamento nessa adesão, o Gabinete do Procurador do TPI decidiu, em 2021, abrir uma investigação formal sobre os alegados crimes cometidos nos Territórios Palestinos Ocupados desde 2014, abrangendo tanto ações das forças israelitas como as de grupos armados palestinos, incluindo o *Hamas*. Entre 2023 e 2024, o Procurador do TPI apresentou pedidos de emissão de mandados de prisão contra altos responsáveis israelitas, incluindo o Primeiro-Ministro e o Ministro da Defesa, imputando-lhes a alegada prática de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade cometidos durante as operações militares em Gaza. Estes pedidos foram analisados pela Câmara de Pré-Julgamento, que considerou haver fundamentos razoáveis para prosseguir com os processos.

A reação internacional à emissão destes mandados revelou, contudo, a profunda diferença política que se verifica na justiça penal internacional. Enquanto alguns Estados Partes do Estatuto de Roma, como a França, a Bélgica e a África do Sul, manifestaram o seu apoio à atuação do Tribunal, outros, como os Estados Unidos e a Hungria, criticaram abertamente a sua legitimidade e anunciaram que não cumpririam eventuais ordens de detenção. Tal divisão evidencia a fragilidade do sistema de justiça penal internacional, cuja eficácia depende em larga medida da cooperação voluntária dos Estados e da ausência de mecanismos coercivos próprios que garantam o cumprimento das suas decisões.

Importa sublinhar que Israel não é Estado Parte no Estatuto de Roma e que rejeita a jurisdição do TPI sobre os seus nacionais. O Tribunal, no entanto, fundamenta a sua competência no facto de os crimes alegadamente terem sido cometidos em território palestino, o que, segundo a jurisprudência do próprio TPI, é suficiente para estabelecer jurisdição territorial, sempre que o local da prática do crime se situe no território de um Estado Parte. Este raciocínio, embora juridicamente sustentável, tem sido objeto de contestação política significativa, especialmente por parte de Estados que veem na atuação do Tribunal uma ingerência na sua soberania ou uma ameaça aos seus aliados estratégicos.

A atuação do TPI neste contexto evidencia, assim, as limitações inerentes ao exercício da justiça penal internacional. A ausência de uma força própria de execução, a dependência da cooperação estatal para a detenção e

entrega de suspeitos, bem como a politização das suas decisões, frequentemente interpretadas à luz de interesses geoestratégicos, configuram obstáculos que reduzem a eficácia prática do Tribunal.

Hansen (2018) observa, no entanto, que, apesar dessas dificuldades, a atuação do TPI tem o mérito de aumentar a pressão internacional no sentido da responsabilização e de influenciar, ainda que de forma indireta, o comportamento dos atores envolvidos. Do mesmo modo Alashqar et al. (2023) e Soraya et al. (2024) defendem que esta atuação do Tribunal contribui para a documentação das violações cometidas e para o fortalecimento das normas internacionais em matéria de Direitos Humanos e de direito humanitário. Adem (2019), por seu lado, adverte que a atuação do TPI, embora relevante, permanece vulnerável às críticas quanto à sua seletividade, à sua morosidade processual e à excessiva permeabilidade a condicionamentos políticos, o que limita o seu impacto na concretização de uma justiça efetiva.

Apesar de tudo, é inegável o valor simbólico e normativo que o TPI representa. A sua existência e intervenção afirmam, perante a comunidade internacional, o princípio de que nenhum indivíduo, independentemente do seu estatuto político, se encontra acima da lei internacional.

A sua intervenção contribui, deste modo, para a construção de uma memória jurídica dos crimes cometidos, para a consolidação de uma cultura de responsabilização, em especial a afirmação de um princípio de responsabilidade individual em matéria de violações graves dos Direitos Humanos e para a afirmação de um ideal de justiça universal. Assim, pode afirmar-se que, embora limitada por barreiras políticas, jurídicas e institucionais, a atuação do Tribunal constitui um passo significativo na afirmação de uma justiça internacional mais coerente e menos permissiva face às violações graves do direito internacional, reafirmando, em última instância, a dignidade humana como fundamento do ordenamento jurídico internacional.

A seletividade e a colonialidade dos Direitos Humanos

A análise conjunta da atuação do TIJ e do TPI evidencia um padrão recorrente na aplicação do direito internacional: a sua seletividade na aplicação das normas que proclamam a universalidade dos Direitos Humanos e a responsabilização por crimes internacionais. Embora o discurso jurídico internacional insista na ideia da universalidade e da indivisibilidade dos Direitos Humanos, a sua concretização na prática revela-se profundamente condicionada por dinâmicas de poder, interesses geopolíticos e por heranças coloniais ainda inscritas na própria arquitetura normativa internacional.

Esta seletividade manifesta-se, desde logo, na própria escolha dos casos que chegam aos Tribunais Internacionais. O Tribunal Penal Internacional constitui, neste plano, um exemplo paradigmático: a esmagadora maioria dos processos que acolheu ao longo das últimas décadas incide sobre Esta-

dos do Sul Global, em particular do continente africano, enquanto as alegadas violações cometidas por potências ocidentais ou por aliados estratégicos dificilmente se traduzem numa investigação formal ou numa tentativa séria de responsabilização. Tal assimetria compromete a legitimidade do sistema e reforça a percepção de que o direito penal internacional, longe de funcionar como um instrumento neutro ao serviço da justiça global, opera segundo uma lógica seletiva que reproduz hierarquias geopolíticas pré-existentes.

No que respeita ao conflito entre Israel e a Palestina, a expressão desta seletividade é particularmente evidente. Apesar das inúmeras resoluções das Nações Unidas que reconhecem os direitos fundamentais dos palestinianos e que condenam práticas como a ocupação prolongada, a construção de colonatos e o uso desproporcional da força, a responsabilização efetiva permanece sistematicamente adiada ou bloqueada pelos mecanismos políticos da comunidade internacional. A retórica da proteção dos Direitos Humanos é, assim, frequentemente instrumentalizada para justificar intervenções seletivas, enquanto se ignora ou relativiza a violência estrutural exercida sobre populações subalternizadas, assim poderemos afirmar que a seletividade e a colonialidade dos Direitos Humanos neste conflito são evidenciadas tanto na aplicação desigual das normas jurídicas internacionais como na reprodução de estruturas coloniais e raciais que perpetuam a marginalização e a violência exercidas contra o povo palestiniano.

Neste quadro de conflitos, os Direitos Humanos Universais tal como consagrados no discurso dominante, funcionam muitas vezes como instrumentos de dominação simbólica, ao impor uma visão normativa do mundo que não reconhece a pluralidade de formas de vida, de concepções de justiça ou de experiências de resistência. A aplicação seletiva destes direitos no contexto do Médio Oriente, e em particular na Palestina, revela como a linguagem dos direitos, ao invés de servir exclusivamente como mecanismo de emancipação, pode ser associada de forma a legitimar desigualdades históricas e a reforçar estruturas de poder assentes em hierarquias coloniais, em vez de as combater.

Importa salientar que, no caso específico de Israel e da Palestina, se verifica uma tendência para a legitimação de práticas estatais israelitas enquadradas na retórica da segurança e da autoproteção, enquanto as violações sofridas pelos palestinianos são frequentemente invisibilizadas, desvalorizadas ou enquadradas em discursos que atribuem responsabilidade exclusiva às próprias vítimas. Tal seletividade manifesta-se, por exemplo, no modo como as tecnologias de vigilância e de controlo social desenvolvidas na Faixa de Gaza são subsequentemente exportadas para outros contextos globais, contribuindo para a normalização de práticas de violência institucional contra populações racializadas, fenómeno que tem sido sublinhado por Desai e Sykes (2019). Do mesmo modo, Stelder (2019) destaca a relevância dos movimentos transnacionais de solidariedade que denunciam tais duplos pa-

drões e procuram expor, no plano internacional, a persistência de práticas que qualificam como apartheid e a marginalização continuada da população palestina.

A crítica decolonial que tem emergido neste contexto não pretende rejeitar os Direitos Humanos enquanto tais, mas antes sublinhar a necessidade de reconstruí-los a partir de uma perspectiva plural, e situada e enraizada nas experiências concretas das comunidades afetadas pela violência estrutural. Tal reconstrução implica não apenas uma revisão das normas e instituições internacionais, mas também uma abertura à escuta das vozes historicamente silenciadas e de uma redistribuição efetiva do poder no sistema jurídico internacional. Só assim será possível conceber um modelo de Direitos Humanos que, em vez de reproduzir as desigualdades que afirma combater, contribua verdadeiramente para a emancipação daqueles que continuam a ser excluídos da sua promessa universal.

Proposta: um órgão de reparações pós-coloniais

A análise crítica da atuação dos tribunais internacionais no contexto do conflito entre Israel e a Palestina evidencia não apenas limitações jurídicas e operacionais destes órgãos, mas também a ausência de mecanismos específicos para responder às consequências dos processos históricos de colonização, da ocupação e do deslocamento forçado. É neste quadro que se propõe a criação de um Órgão de Reparações Pós-Coloniais, a integrar na estrutura das Nações Unidas, dotado de um mandato específico para enfrentar situações de injustiça histórica e de violência estrutural em contextos de descolonização inacabada.

A missão fundamental deste órgão seria a promoção de uma justiça transicional e na concretização de reparações efetivas para as populações afetadas por formas persistentes de dominação, designadamente das ocupações prolongadas, dos regimes de apartheid institucionalizado, dos deslocamentos forçados e de outras manifestações de violência colonial.

A sua criação permitiria responder à lacuna existente entre os mecanismos tradicionais de justiça internacional, que se concentram essencialmente na responsabilização penal individual ou na resolução de litígios interestatais, e as necessidades reais e urgentes das comunidades historicamente marginalizadas, frequentemente desprovidas de instrumentos eficazes de reparação e reconhecimento.

Este órgão, seria concebido a partir de uma lógica de justiça decolonial e participativa, e deveria assentar num mandato vocacionado para os conflitos resultantes de processos de descolonização incompletos, focando-se, assim, em contextos onde subsiste a continuidade de estruturas coloniais sob formas renovadas de dominação política, económica ou militar. Deveria, por conseguinte, dispor da capacidade de intervir em situações de ocupação, de

segregação institucional e de negação sistemática de direitos coletivos, garantindo que as suas ações tivessem por base um princípio de legitimidade material e da salvaguarda da autodeterminação dos povos.

A participação das vítimas neste processo constituiria outro elemento essencial. O órgão deveria assegurar a participação direta das comunidades afetadas nas instâncias de decisão, criando mecanismos de escuta ativa, consulta pública e produção de uma memória coletiva, de modo a garantir que as reparações não se limitassem a um exercício formal, mas que se traduzissem num processo de reconstrução simbólica e social. Paralelamente, a sua estrutura técnica deveria ser dotada de uma autonomia funcional e ter uma composição multidisciplinar, assegurando a elaboração de relatórios independentes que fossem periodicamente publicados, contendo recomendações vinculativas e mecanismos de verificação efetiva do seu cumprimento.

No domínio das reparações, impõe-se que o órgão em causa, tenha competência para formular recomendações com força jurídica, capazes de gerar medidas materiais, como as indemnizações, as restituições e as compensações, mas também as igualmente simbólicas, como o reconhecimento das violações cometidas, os pedidos de desculpa institucionais e as garantias de não repetição. O seu funcionamento deverá articular-se com os tribunais internacionais, com as agências especializadas das Nações Unidas e com as organizações regionais, numa lógica de complementaridade e reforço mútuo.

É importante reconhecer que a implementação de um Órgão de Reparações Pós-Coloniais enfrentaria desafios consideráveis. Lamont e Mizrahi (2012) sublinham, a dificuldade de reconhecer as especificidades locais, uma vez que qualquer órgão de reparações deve considerar às diferentes formas de dominação e de resistência presentes em contextos complexos como o do conflito entre Israel e a Palestina, respeitando as identidades, as memórias e as reivindicações históricas do povo palestino. Do mesmo modo, Maher (2021) destaca a necessidade de se assegurar a participação e a voz efetiva das vítimas, recordando, a título de exemplo, a experiência da Fundação Renova no Brasil, que demonstrou que as reparações apenas são legítimas quando as vítimas dispõem de um papel ativo e de poder de decisão, evitando-se, assim, processos paternalistas e burocráticos que perpetuam as desigualdades que deveriam combater.

Outro desafio relevante reside na superação das lógicas coloniais e eurocêntricas que ainda determinam o funcionamento do sistema jurídico internacional. Nesse sentido, Desai e Sykes (2019) salientam a importância de romper com as estruturas de dominação do Norte Global e de promover a solidariedade transnacional fundada na justiça racial e na autodeterminação. Apenas através dessa rutura conceptual e política será possível conceber um modelo de reparação que não reproduza, inadvertidamente, as mesmas hierarquias que procuraria derrubar.

A proposta da criação de um Órgão de Reparações Pós-Coloniais não

pretende substituir os mecanismos internacionais já existentes, mas antes complementá-los, oferecendo uma resposta mais adequada às especificidades dos conflitos marcados por desigualdades históricas e de relações de poder estruturalmente assimétricas.

No caso palestino, em particular, tal órgão poderia desempenhar um papel determinante na documentação das alegadas violações, na recolha e valorização dos testemunhos das vítimas, na formulação de recomendações de reparação e na mobilização da pressão internacional para a sua efetiva implementação.

Em última análise, esta proposta traduz uma tentativa de reimaginar a justiça internacional a partir de uma perspetiva verdadeiramente decolonial, que reconheça a centralidade das vítimas, a historicidade das violações e a necessidade de mecanismos que transcendam a lógica meramente punitiva e estatal do direito internacional clássico.

Assim, podemos afirmar que a ideia da conceção de um órgão de reparações pós-coloniais para o conflito entre Israel e a Palestina representa uma resposta teórica e institucional ao imperativo de enfrentar as injustiças históricas e as contemporâneas, reconhecendo as marcas profundas do colonialismo dos colonatos, da expropriação e da racialização presentes na região e que moldam, até hoje, as dinâmicas políticas e sociais daquela região.

Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permite concluir que a promessa de universalidade dos direitos humanos, embora juridicamente consagrada, permanece no contexto do conflito Israel - Palestina, em grande medida por cumprir. A trajetória histórica inaugurada pela Nakba, a atuação seletiva dos tribunais internacionais e a ausência de mecanismos eficazes de reparação revelam um desfasamento entre o discurso normativo e a prática das relações internacionais.

O Tribunal Internacional de Justiça, apesar de se afirmar como o órgão judicial de maior autoridade nas Nações Unidas, carece de instrumentos coercivos que garantam o cumprimento das suas decisões, como observa, no processo *South Africa v. Israel*.

Tal limitação expõe o paradoxo de uma instituição cuja legitimidade assenta na força moral e simbólica das suas decisões, mas que permanece dependente da vontade política dos Estados para garantir a sua concretização. Já o Tribunal Penal Internacional, investido de um mandato para a responsabilização individual por crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio, e enfrenta entraves políticos sobretudo quando os acusados pertencem a Estados dotados de poder geopolítico ou não cooperantes. Estes limites não são meramente técnicos ou institucionais. Pelo contrário, refletem relações de poder enraizadas no sistema internacional, nas quais a

aplicação do direito se encontra frequentemente condicionada por interesses estratégicos e por uma distribuição desigual de soberania e autoridade. A seletividade na aplicação do direito internacional, e a resistência à responsabilização de certos atores, confirmam a persistência de uma lógica colonial que continua a estruturar o funcionamento das instituições globais de justiça.

Neste cenário, impõe-se, mais do que nunca, a necessidade de repensar a justiça internacional a partir de uma perspectiva descolonial, uma perspectiva que reconheça as especificidades dos conflitos marcados por desigualdades históricas e que coloque as vítimas no centro do processo. É neste cenário que a proposta da criação de um Órgão de Reparações Pós-Coloniais aponta precisamente, para preencher essa lacuna, oferecendo um modelo alternativo de justiça que vá além da punição e da retórica, e que promova reparações genuínas, uma participação democrática e a transformação estrutural.

Referências

ADEM, S. (2019). Palestine and the International Criminal Court. *International Criminal Justice Series*. <https://doi.org/10.1007/978-94-6265-291-0>.

AKBAR, M., & Genovés, M. (2024). South Africa Sues International Court Over Israel's Palestinian Genocide under International Law. *Lampung Journal of International Law*. <https://doi.org/10.25041/lajil.v6i2.3427>.

ALASHQAR, M., Rahim, A., & Aziz, A. (2023). WAR CRIMES IN GAZA STRIP FROM YEAR 2008 2021: INDIVIDUAL CRIMINAL RESPONSIBILITY UNDER THE LEGAL FRAMEWORK OF ROME STATUTE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Journal of International Studies*. <https://doi.org/10.32890/jis2023.19.1.3>.

ALTWICKER, T. (2020). Non-Universal Arguments under the European Convention on Human Rights. *European Journal of International Law*, 31, 101-126. <https://doi.org/10.1093/ejil/chaa015>.

BILLAUD, J., & De LAURI, A. (2024). Gaza, South Africa and the Return of the Third World: Toward a Postcolonial Humanism. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 15, 267 - 271. <https://doi.org/10.1353/hum.2024.a953065>.

DESAI, C., & SYKES, H. (2019). An 'Olympics without Apartheid': Brazilian-Palestinian solidarity against Israeli securitisation. *Race & Class*, 60, 27 - 45. <https://doi.org/10.1177/0306396819827234>.

LAMONT, M., & MIZRACHI, N. (2012). Ordinary people doing extraordinary things: responses to stigmatization in comparative perspective. *Ethnic and Racial Studies*, 35, 365 - 381. <https://doi.org/10.1080/01419870.2011.589528>.

LOEFFLER, J. (2021). Three days in December: Jewish human rights between the United Nations and the middle east in 1948. *Journal of Global History*, 17, 312 - 330. <https://doi.org/10.1017/s1740022821000322>.

MAHER, R. (2021). Correction to: Deliberating or Stalling for Justice? Dynamics of Corporate Remediation and Victim Resistance Through the Lens of Parenta-

lism: The Fundação dam Collapse and the Renova Foundation in Brazil. *Journal of Business Ethics*, 178, 37 - 37. <https://doi.org/10.1007/s10551-021-04803-6>.

HANSEN, T. (2018). Opportunities and Challenges Seeking Accountability for War Crimes in Palestine under the International Criminal Court's Complementarity Regime. , 9, 1. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3250325>.

KLOPPER, A. (2024). Seventy-Five Years of the Genocide Convention: the Obligations on States to Prevent Genocide. *Fundamina*. <https://doi.org/10.47348/fund/v30/i2a3>.

SORAYA, N., MUHAMMAD, A., & LADIQI, S. (2024). ICC Jurisdiction: Against Israeli War and Humanitarian Crimes Targeting Palestinian Civilians 2023. *Jurnal Media Hukum*. <https://doi.org/10.18196/jmh.v31i1.20938>.

STELDER, M. (2019). Queer Politics of Boycott at the World Social Forum: Free Palestine. *Radical History Review*. <https://doi.org/10.1215/01636545-7323673>.

WHITE, T., & GONSALVES, M. (2021). Dignity neuroscience: universal rights are rooted in human brain science. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1505, 40 - 54. <https://doi.org/10.1111/nyas.14670>.

AMNESTY INTERNATIONAL. (2022). *Israel's apartheid against Palestinians: A cruel system of domination and a crime against humanity*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/02/israels-apartheid-against-palestinians-a-cruel-system-of-domination-and-a-crime-against-humanity/>

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. (2024). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel)* – Order of 26 January 2024. <https://www.icj-cij.org/case/192>

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. (2024). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (South Africa v. Israel)* – Order of 28 March 2024. <https://www.icj-cij.org/case/192>

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. (2024). *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Karim A. A. Khan KC, on applications for arrest warrants in the Situation in the State of Palestine*. <https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-issuance-arrest-warrants-situation-state-palestine>

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. (1948). *Resolution 194 (III): Palestine – Progress Report of the United Nations Mediator*. [https://undocs.org/en/A/RES/194\(III\)](https://undocs.org/en/A/RES/194(III))

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. (2023). *Resolution A/RES/77/23: Commemoration of the 75th anniversary of the Nakba*. <https://digitallibrary.un.org/record/4000205>

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (OCHA). (2025). *Humanitarian Situation Update #319 – Gaza Strip*. <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-319-gaza-strip>

SOUTH AFRICA DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS AND COOPERATION (DIRCO). (2024). *South Africa delivers evidence of genocide by Israel to the ICJ*. <https://www.dirco.gov.za/south-africa-delivers-evidence-of-israel->

genocide-to-icj/

CONVENÇÃO para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, adotada em 1948,

DECLARAÇÃO Universal de 1948

RESOLUÇÃO 181 (II) da Assembleia Geral da ONU, de novembro de 1947

RESOLUÇÃO 194 (III) da ONU, adotada em dezembro de 1948

RESOLUÇÃO A/RES/77/23 da Assembleia Geral da ONU.

HERANÇA E VULNERABILIDADE: REPENSANDO A IGUALDADE ENTRE OS FILHOS NO DIREITO SUCESSÓRIO BRASILEIRO

Pollyanna Thays Zanetti

Doutora e Mestre em Direito pela PUC/MG. Professora do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Belo Horizonte. Membro do Grupo de Pesquisa Evolução das categorias, institutos e situações jurídicas existenciais e patrimoniais no Direito Privado. Advogada

Walsir Edson Rodrigues Júnior

Doutor e Mestre em Direito pela PUC/MG. Professor de Direito Civil na Graduação, Especialização, Mestrado e Doutorado em Direito da PUC/MG. Líder do GP Evolução das categorias, institutos e situações jurídicas existenciais e patrimoniais no Direito Privado

Resumo:

O presente trabalho examina criticamente a distribuição igualitária da legítima entre os filhos no direito sucessório brasileiro, avaliando seus efeitos sobre herdeiros em situação de vulnerabilidade. O problema central reside na rigidez dessa divisão, que pode gerar desigualdades concretas para menores, incapazes ou dependentes econômicos do falecido. A hipótese defendida sustenta que a igualdade formal, aplicada de forma estrita, é insuficiente para assegurar justiça material e proteção efetiva a esses herdeiros, podendo, em determinadas situações, violar seus direitos fundamentais. O objetivo principal da pesquisa é demonstrar a necessidade de interpretar a igualdade sucessória de maneira substancial, conciliando liberdade testamentária e proteção aos vulneráveis, de modo a garantir dignidade e solidariedade na partilha da herança. Para isso, adotou-se uma abordagem dogmático-jurídica, com análise da legislação, da doutrina e de estudos comparativos sobre modelos sucessórios em outros países. Os resultados indicam que a igualdade entre os filhos deve ser entendida em sentido material, priorizando necessidades concretas e vulnerabilidades individuais. Nesse contexto, a liberdade testamentária surge como instrumento legítimo para ajustar a partilha, permitindo uma distribuição proporcional e racional dos bens sem ferir princípios constitucionais. Conclui-se que um sistema sucessório que combine a autonomia do testador com uma provisão mínima para herdeiros vulneráveis protege a

dignidade humana e cumpre a função social da transmissão patrimonial *post mortem*, superando os limites da igualdade formal rígida.

Palavras-chave: Sucessão; Igualdade entre os Filhos; Igualdade Material; Herança; Vulnerabilidade;

Introdução

No direito brasileiro, a liberdade para testar encontra limites impostos pela existência de uma parcela indisponível do patrimônio, correspondente à metade dos bens deixados pelo falecido, e destinada obrigatoriamente aos herdeiros necessários¹. Esses sucessores são chamados a herdar conforme uma ordem legal de vocação hereditária que prioriza os descendentes do *de cuius*, os quais concorrem com o cônjuge sobrevivente, observando-se, nesse último caso, o regime de bens do casamento para definir se essa concorrência é possível. Dentro da classe de descendentes, os filhos ocupam a posição de prioridade no chamamento à sucessão.

Entre os filhos, a partilha da legítima deve ocorrer de maneira igual, nos termos do § 6º do artigo 227 da Constituição Federal. Contudo, essa igualdade estritamente formal pode, na prática, gerar desigualdades concretas, sobretudo quando se trata de herdeiros em situação de vulnerabilidade, como menores, incapazes ou dependentes econômicos do falecido, que demandam uma proteção diferenciada.

Embora a igualdade seja um comando constitucional voltado a impedir discriminações antes admitidas pela legislação, é importante lembrar que o Estado Democrático de Direito admite e incentiva a adoção de ações afirmativas. Tais medidas buscam promover a igualdade material, em consonância com os objetivos fundamentais da República estabelecidos no artigo 3º da Constituição.

É nesse cenário que se insere a presente pesquisa, dedicada a examinar criticamente a rigidez da igualdade formal aplicada à legítima dos filhos e a explorar sua tensão com a liberdade testamentária na tutela dos direitos fundamentais. A relevância do tema decorre da necessidade de compatibilizar os princípios da igualdade material e da liberdade individual, especialmente diante do papel do Estado Democrático de Direito na concretização da justiça social.

O objetivo central consiste em demonstrar a importância de interpretar o direito sucessório a partir da ótica da igualdade substancial, reconhecendo as diversas condições e vulnerabilidades dos herdeiros, de modo a assegurar-lhes dignidade e verdadeira solidariedade no âmbito familiar. A hipótese proposta sustenta que a igualdade estrita prevista em lei pode revelar-

1 São herdeiros necessários, segundo a previsão contida no artigo 1.845 do Código Civil brasileiro, os descendentes, os ascendentes e o cônjuge sobrevivente.

se insuficiente, ou mesmo prejudicial, para herdeiros vulneráveis, acabando por violar seus direitos fundamentais. Assim, defende-se que a flexibilização dessa igualdade, quando amparada por justificativa adequada no exercício da liberdade testamentária, pode constituir instrumento legítimo para alcançar uma distribuição mais justa.

Além disso, argumenta-se que, para garantir proteção efetiva a esses herdeiros, não basta permitir a possibilidade de uma divisão desigual da legítima. Mostra-se necessário repensar o sistema sucessório vigente, sobretudo no contexto brasileiro, onde não predominam grandes fortunas a serem partilhadas, o que torna a legítima, por vezes, insuficiente para atender às necessidades daqueles em condição de vulnerabilidade.

No plano metodológico, a pesquisa adotou uma abordagem dogmático-jurídica, analisando a legislação e a doutrina pertinentes. Os resultados indicam que a igualdade no direito das sucessões deve ser compreendida em sentido material, priorizando a proteção das vulnerabilidades individuais dos herdeiros, em vez de se limitar a uma igualdade formal rígida. Nesse contexto, a liberdade testamentária surge como mecanismo legítimo para ajustar essa igualdade, desde que não seja utilizada para instituir discriminações arbitrárias fundadas em características pessoais, como gênero ou raça.

Conclui-se, por fim, que o direito sucessório deve desempenhar papel essencial na promoção da dignidade humana e na salvaguarda dos direitos fundamentais, exercendo uma função social que ultrapasse o simples formalismo jurídico.

Igualdade formal e (des)proteção dos vulneráveis

O sistema sucessório clássico adotado pelo direito brasileiro estrutura-se sobre dois pilares essenciais: a proteção do direito de propriedade do autor da herança e a tutela da família. Com base nesses fundamentos, o patrimônio hereditário divide-se em duas frações distintas. A primeira é a legítima, equivalente a cinquenta por cento dos bens deixados pelo falecido e destinada obrigatoriamente aos herdeiros necessários. A segunda corresponde à parte disponível, que o autor da herança pode livremente atribuir segundo sua vontade testamentária.

Quanto à legítima, sua distribuição segue a ordem de preferência prevista no artigo 1.829 do Código Civil, segundo a qual os descendentes são chamados a suceder em primeiro lugar, concorrendo com o cônjuge sobrevivente, conforme o regime de bens adotado no casamento².

No que se refere aos descendentes, o § 6º do artigo 227 da Constitui-

2 Nos termos do inciso I do artigo 1.829 do Código Civil, haverá concorrência dos descendentes com o cônjuge sobrevivente, “salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou no da separação obrigatória de bens (art. 1.640, parágrafo único); ou se, no regime da comunhão parcial, o autor da herança não houver deixado bens particulares”.

ção Federal estabelece que a legítima deve ser partilhada de forma igualitária entre os filhos. Essa diretriz, embora inspirada no ideal de impedir discriminações historicamente presentes na legislação³, não pode ser interpretada como um comando absoluto e descontextualizado. É fundamental reconhecer que a igualdade formal nem sempre se traduz em igualdade real e que, do mesmo modo, a desigualdade de tratamento nem sempre conduz a injustiças. No âmbito do direito das sucessões, a divisão uniforme da legítima pode, em situações específicas, gerar resultados profundamente desiguais, sobretudo quando existem herdeiros em condições de vulnerabilidade. Assim, ao invés de atuar como instrumento de proteção, a repartição igualitária pode agravar desvantagens pré-existentes e comprometer direitos fundamentais daqueles herdeiros que dependiam econômica ou funcionalmente do falecido. Por isso, a aplicação automática do princípio da igualdade entre os filhos, sem consideração das particularidades e necessidades materiais envolvidas, pode transformar-se em verdadeira negação da própria igualdade substancial que a Constituição busca promover.

Considere-se, por exemplo, a hipótese de alguém falecer deixando, ao mesmo tempo, herdeiros maiores e plenamente capazes e herdeiros menores que dele dependiam economicamente⁴. Embora a legislação atribua proteção especial a crianças e adolescentes em razão de sua reconhecida vulnerabilidade, no campo sucessório a legítima será dividida igualmente entre todos⁵. Nessa situação, a igualdade imposta pela lei pode revelar-se extremamente prejudicial aos herdeiros que ainda não possuem condições de se sustentar pelo próprio trabalho. O mesmo raciocínio se aplica aos herdeiros incapazes e àqueles que, embora maiores de idade, dependiam financeiramente do *de*

3 A introdução da igualdade entre os filhos no âmbito sucessório aparenta ter suas raízes no direito francês. Com o propósito de pôr fim ao privilégio da primogenitura, o Código Civil francês estabeleceu a repartição igualitária da herança entre os descendentes, ao menos quanto à parcela indisponível do patrimônio. Essa diretriz, ao que tudo indica, exerceu influência marcante sobre as principais codificações do século XIX. Nesse aspecto, ver: Mirow, M. C., 2001, p. 291-329.

4 É importante recordar que, em épocas passadas, a expectativa de vida era significativamente menor, o que fazia com que, na maior parte dos casos, o falecido deixasse descendentes ainda incapazes de prover o próprio sustento. Esse contexto justificava não apenas a existência da legítima, mas também sua distribuição igualitária entre os filhos, já que, em regra, todos eram deixados em situação de vulnerabilidade. No entanto, o cenário contemporâneo é bastante distinto. Com o aumento da longevidade, decorrente do avanço da medicina e da melhoria das condições de higiene, “no momento da transmissão *causa mortis*, muitas das vezes, os descendentes já receberam educação e estão na fase produtiva de suas vidas, sustentando-se sem o auxílio do ascendente. Então, tornar-se-ia duvidoso obrigar o autor da herança a deixar bens no intuito de impedir a falta de recursos gerada pela sua morte. Afinal, a proteção patrimonial, em verdade, significaria um mero conforto econômico” (Pires, Caio Ribeiro, 2021, p. 44).

5 Para fins deste trabalho, enquadra-se no conceito de vulnerável no direito sucessório aquele que, por si, não consegue garantir as condições materiais necessárias à proteção de sua dignidade.

*cujus*⁶.

A gravidade desse cenário torna-se ainda mais evidente quando se considera a realidade patrimonial predominante no Brasil. Em grande parte dos casos, o falecido não deixa um acervo patrimonial significativo, sendo comum que o patrimônio se restrinja a poucos bens, quando não a apenas um. Frequentemente, o principal e às vezes o único bem sujeito à partilha é o imóvel residencial da família, espaço que, além de abrigar o núcleo familiar, constitui o local onde vivem os herdeiros em situação de vulnerabilidade. A imposição de uma divisão igualitária desse bem, sem qualquer ponderação sobre as necessidades específicas dos sucessores, pode não apenas comprometer a continuidade da moradia desses herdeiros, mas também colocá-los em situação de grave instabilidade econômica e social.

Visando oferecer uma resposta normativa mais adequada à situação dos herdeiros em condição de vulnerabilidade, tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.799/2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke. A proposta busca alterar o artigo 1.846 do Código Civil, acrescentando-lhe dois parágrafos com a seguinte redação:

Art. 1.846 (...)

§ 1º O testador poderá destinar um quarto da legítima a descendentes, ascendentes, a cônjuge ou companheiro com vulnerabilidade.

§ 2º Considera-se pessoa com vulnerabilidade, para fins deste artigo, toda aquela que tenha impedimento de longo prazo ou permanente, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em relação a sua idade ou meio social, implica desvantagens consideráveis para sua integração familiar, social, educacional ou laboral, obstruindo sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A proposta revela nítida inspiração no Código Civil argentino⁷, que au-

- 6 Importa destacar que, no caso de herdeiros maiores e plenamente capazes, a dependência econômica somente se justifica de modo excepcional e transitório, quando houver circunstâncias concretas que inviabilizem a obtenção de meios próprios de subsistência e caracterizem situação efetiva de vulnerabilidade. Admitir que pessoas adultas e capazes, fora desse contexto, pleiteiem qualquer forma de provisão sucessória em prejuízo dos efetivamente vulneráveis significaria desvirtuar a função solidária da herança, transformando-a em instrumento de estímulo à inércia produtiva e à dependência injustificada.
- 7 Nos termos do artigo 2448 do Código Civil argentino: “Mejora a favor de heredero con discapacidad. El causante puede disponer, por el medio que estime conveniente, incluso mediante un fideicomiso, además de la porción disponible, de un tercio de las porciones legítimas para aplicarlas como mejora estricta a descendientes o ascendientes con discapacidad. A estos efectos, se considera persona con discapacidad, a toda persona que padece una alteración funcional permanente o prolongada, física o mental, que en relación a su edad y medio social implica desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral”. (Argentina. Código Civil y Comercial de la Nación. Disponível em: <https://www.saij.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Co

toriza o testador a destinar um terço da legítima aos herdeiros com deficiência. Embora avance ao reconhecer a necessidade de tratamento diferenciado a determinados sucessores, o Projeto não supera as limitações estruturais do modelo brasileiro. Isso ocorre porque preserva a lógica de uma quota fixa destinada aos herdeiros vulneráveis, sem permitir a análise individualizada de suas necessidades reais. Nesse aspecto, a fixação de um percentual invariável pode revelar-se insuficiente para garantir subsistência digna aos herdeiros que efetivamente dependiam do falecido ou, no extremo oposto, pode acarretar enriquecimento sem causa, restringindo injustificadamente a liberdade do autor da herança. Assim, ainda que represente um avanço pontual, a proposta legislativa não enfrenta o problema central: a necessidade de um sistema flexível, capaz de adequar a proteção sucessória à concreta situação de vulnerabilidade de cada herdeiro, harmonizando de forma equilibrada autonomia privada e solidariedade familiar.

A crítica dirigida à igualdade meramente formal na sucessão dos filhos não é recente, tampouco isolada. Nos ordenamentos jurídicos de tradição romano-germânica, que adotam sistemas rígidos de legítima, essa crítica tem se intensificado diante das limitações práticas impostas pela repartição uniforme. Ao examinar esse cenário, Antoni Vaquer Aloy (2021, p. 66-67) resalta que “há estudos que revelam que a possibilidade de tratar os filhos de forma desigual só se traduz em uma distribuição mais redistributiva, pois, como já foi dito, o falecido conhece melhor do que o legislador as necessidades e habilidades de seus sucessores”.

A observação do autor evidencia que a igualdade formal, concebida originalmente como mecanismo de proteção contra arbitrariedades paternas, nem sempre proporciona resultados materialmente justos. Pelo contrário, ao impedir que o testador considere as peculiaridades de cada herdeiro, o sistema de legítima tende a promover uma uniformidade artificial que ignora diferenças reais de necessidade, capacidade ou dependência econômica. Desse modo, a crítica visa demonstrar que a aplicação automática da igualdade entre filhos na partilha da legítima pode frustrar justamente a justiça distributiva que pretende assegurar.

A percepção de que o testador é quem melhor conhece a realidade e as necessidades de seus herdeiros, e de que, por essa razão, uma disposição testamentária que trate os descendentes de forma não igualitária poderia oferecer-lhes proteção mais adequada do que a legítima fixa, repartida de modo uniforme, encontra respaldo em estudos sociológicos⁸. Tais pesquisas apontam que, enquanto as transmissões patrimoniais *inter vivos* realizadas entre pais e filhos costumam atender às necessidades concretas destes, as transferências decorrentes da sucessão *causa mortis* tendem a seguir uma divisão rígida e igualitária, muitas vezes incapaz de suprir adequadamente as

mercinal_de_la_Nacion.pdf>. Acesso em 25 nov. 2025).

8 Sobre o tema, ver: Kohli; Uünemund, 2003, p. 123-142.

demandas dos herdeiros.

Quanto ao argumento de que a diferenciação entre filhos na sucessão violaria a Constituição, é importante observar que essa distinção já é admitida no sistema jurídico brasileiro sem que isso configure qualquer ofensa à norma constitucional. De acordo com o artigo 1.846 do Código Civil, a legítima corresponde a cinquenta por cento do patrimônio do falecido, enquanto os outros cinquenta por cento podem ser livremente destinados pelo testador. Assim, é plenamente possível que o autor da herança favoreça apenas um, ou alguns, de seus descendentes com a parte disponível, estabelecendo tratamento desigual entre os filhos, sem que isso suscite questionamentos sobre a constitucionalidade dessa diferenciação.

Ao tratar sobre o conteúdo jurídico do princípio da igualdade no ordenamento jurídico brasileiro, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 22) reconhece a possibilidade de haver tratamento diferenciado entre determinadas pessoas, desde que tal diferenciação siga critérios claros e justificados. Segundo o autor, é necessário examinar, de um lado, qual é o critério utilizado para estabelecer a distinção e, de outro, se existe uma justificativa racional que fundamente logicamente o tratamento desigual adotado. Além disso, deve-se avaliar se essa fundamentação, embora abstrata, se harmoniza na prática com os valores consagrados pelo sistema constitucional.

Nessa perspectiva, a única forma de assegurar uma igualdade sucessória absoluta entre os descendentes - como parece defender parte da doutrina que sustenta a necessidade de manutenção rígida da legítima para evitar possíveis arbitrariedades do testador - seria proibir de modo integral a realização de testamento sempre que houvesse herdeiros dessa classe. Embora tal solução atendesse à pretensa vedação constitucional à diferenciação entre filhos, implicaria grave violação à autonomia privada do autor da herança, revelando-se, portanto, inadequada e desarrazoada.

Diante desse cenário, a igualdade a ser buscada entre os filhos no âmbito sucessório deve ser interpretada em sua dimensão material. Isso significa reconhecer que a verdadeira igualdade consiste em atender, de modo efetivo, às necessidades concretas de cada herdeiro, assegurando tanto a observância do dever de solidariedade quanto a proteção da dignidade da pessoa humana. Assim, admite-se a possibilidade de diferenciação entre os descendentes, desde que essa distinção se restrinja ao plano patrimonial, isto é, à forma como os quinhões hereditários serão distribuídos. Permanecem vedadas quaisquer distinções baseadas em características pessoais, como gênero ou raça, pois tais critérios afrontariam os princípios que estruturam o ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo.

A liberdade testamentária e proteção dos vulneráveis

No modelo sucessório brasileiro, a autonomia privada se materializa

essencialmente por meio do testamento. Apesar disso, essa liberdade não é plena: quando existem herdeiros necessários, o testador somente pode dispor livremente de metade do patrimônio. A limitação, tradicionalmente justificada pela doutrina clássica, apoia-se na ideia de que, ao gerar novos indivíduos, a pessoa assume perante a sociedade e diante de sua própria consciência o compromisso de protegê-los e de garantir-lhes o atendimento de suas necessidades mais básicas (Beviláqua, 1962, p. 291). Assim, historicamente, a legítima surge como mecanismo de contenção de arbitrariedades, impedindo que o autor da herança excluísse injustificadamente seus sucessores.

Contudo, a limitação que outrora funcionou como salvaguarda hoje revela contradições estruturais. Em vez de assegurar a proteção da família, a legítima pode colocar determinados herdeiros em situação de vulnerabilidade extrema, especialmente quando sua quota hereditária, recebida de forma rígida e abstrata, se mostra insuficiente para garantir sua subsistência. Paradoxalmente, a restrição à liberdade de testar, concebida para evitar injustiças, acaba por produzi-las, contrariando o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, evidencia-se que a legítima deixa de cumprir adequadamente tanto o fundamento da garantia da propriedade privada quanto o propósito de proteção da família. Sob a ótica do direito de propriedade, que assegura ao titular as faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem, as limitações somente se justificam quando indispensáveis ao atendimento da função social. No entanto, a proteção abstrata da legítima, tal como prevista no Código Civil, opera como restrição ao direito fundamental de propriedade, reduzindo a liberdade de disposição sem apresentar, na maior parte dos casos, fundamento para tanto.

A argumentação tradicional de proteção da família também se enfraquece quando se observa que herdeiros maiores e capazes, autônomos e independentes economicamente, recebem a mesma proteção legal que menores, incapazes ou economicamente dependentes. Em um Estado Democrático de Direito, parece desarrazoado manter uma limitação tão significativa sobre o patrimônio do falecido sem que exista, por parte do herdeiro, qualquer demanda de proteção. A simples condição jurídica de “herdeiro necessário” não deve ser, por si só, justificativa suficiente para restringir a autonomia do autor da herança.

O cenário se altera quando se trata de herdeiros menores, incapazes ou economicamente dependentes. Aqui, a limitação ao direito de propriedade encontra fundamento legítimo, por se alinhar à função social da herança ao garantir proteção a quem dela realmente necessita. Todavia, nem mesmo nesses casos se justifica uma proteção abstrata que atribui uma quota fixa da herança, uma vez que o valor pode ser superior ao necessário - configurando excesso injustificado - ou insuficiente para atender às necessidades básicas, frustrando a própria finalidade de proteção.

Essa crítica também se dirige ao sistema sucessório intermediário adotado por Cuba e por outros países de orientação socialista. Nesse modelo, embora haja maior deferência à autonomia privada - inexistindo restrição quando não há herdeiros especialmente protegidos - a existência de herdeiros vulneráveis limita a liberdade de disposição a cinquenta por cento do patrimônio. Para receber essa parcela, os herdeiros devem demonstrar incapacidade laboral e dependência econômica. Mesmo assim, quando há mais de um herdeiro nessas condições, todos recebem quantias iguais, independentemente de suas necessidades individuais. Embora esse sistema aparentasse harmonizar de maneira mais equilibrada liberdade e solidariedade⁹, ele incorre nos mesmos problemas do modelo brasileiro: a distribuição igualitária e a fixação abstrata de uma quota de cinquenta por cento do patrimônio ignoram as especificidades e as necessidades concretas dos herdeiros.

Diante das fragilidades tanto do modelo clássico brasileiro quanto do modelo intermediário socialista, o sistema de liberdade testamentária, característico dos países de *common law*, desponta como alternativa mais adequada para as demandas contemporâneas. Ao privilegiar a autonomia privada, esse modelo permite que o testador distribua seu patrimônio segundo suas próprias percepções de justiça, considerando as peculiaridades, necessidades e expectativas das relações constituídas em vida.

Entretanto, a adoção da liberdade testamentária não pode significar abandono dos herdeiros vulneráveis. Para evitar que indivíduos em situação de dependência fiquem completamente desamparados, é indispensável instituir um núcleo mínimo de proteção por meio de uma provisão familiar. Nesse contexto, o testador pode dispor livremente de seus bens sempre que não deixar herdeiros menores, incapazes ou dependentes. Se, porém, existirem herdeiros nessas condições que não tenham sido contemplados pelo testamento¹⁰, caberá a eles pleitear a provisão, entendida como uma presta-

9 Nas palavras de Vincenzo Barba: “(...) parece-me que o direito cubano merece a mais alta consideração e deve ser tomado como modelo em outras legislações, precisamente por encontrar um importante e novo equilíbrio entre a liberdade de fazer testamento e os direitos correspondentes a herdeiros especialmente protegidos. Este é um modelo que merece ser importado para a Europa, onde a legítima se configura, em geral, como um benefício econômico devido unicamente à relação familiar com o falecido e com total independência da verdadeira necessidade do legítimo e da sua verdadeira e específica relação com o falecido (...). (Barba, 2021, p. 1-31).

10 Interessante notar que na Inglaterra, onde a liberdade testamentária é admitida, pesquisas indicam que, em geral, os pedidos de provisão são formulados por filhos adultos. Isso ocorre porque, na maioria dos casos, quando há filhos menores, os pais tendem a contemplá-los no testamento, sendo incomuns as situações em que esses herdeiros são preteridos. Conforme observa Heather Conway “Ao elaborar um testamento, a maioria dos pais inclui seus filhos bebês e menores de idade, já que estes são vistos como receptores naturais do patrimônio parental e possuem necessidades financeiras contínuas que devem ser atendidas. A deserção geralmente resulta de um planejamento sucessório desatualizado ou negligente, onde, por exemplo, um testamento antigo é anterior à pa-

ção destinada a garantir o atendimento de necessidades essenciais e, dessa forma, assegurar a dignidade do postulante.

Esse modelo dialoga diretamente com a concepção de família baseada na liberdade e na responsabilidade recíproca. Conforme destaca Jureissati (2022, p. 268), as relações familiares devem ser orientadas pela cooperação e pelo cuidado, e não pela subordinação. A liberdade, ao se articular com a responsabilidade, forma com ela uma unidade, que justifica sua própria existência no âmbito das relações familiares.

Para que o sistema de provisão cumpra sua função protetiva, o julgador deve avaliar criteriosamente se o requerente possui recursos próprios para assegurar sua subsistência. A mera condição de menor ou incapaz não basta para justificar a restrição da liberdade do falecido, sendo necessária a demonstração efetiva da vulnerabilidade.

Por fim, é fundamental reconhecer que a sucessão não pode funcionar como instrumento de enriquecimento injustificado do herdeiro em detrimento da autonomia do autor da herança. A limitação da liberdade testamentária somente se legitima quando for indispensável para a proteção dos vulneráveis. Por essa razão, os critérios utilizados para fixação de alimentos no âmbito do direito de família não são adequados ao direito sucessório, pois a provisão sucessória deve considerar não o padrão de vida mantido pelo falecido, mas aquele sustentado pelo próprio requerente, garantindo-lhe subsistência mínima e evitando que se torne um encargo para o Estado (Villios; Williams, 2018, p. 256).

Assim, ao fixar a provisão, o julgador deve levar em conta fatores como as necessidades do requerente, seu padrão de vida, sua condição financeira, a suficiência de seus próprios recursos, a natureza e o montante do patrimônio deixado, a relação entre testador e beneficiários e a existência de pretensões concorrentes, quando for o caso (Villios; Williams, 2018, p. 256).

Em síntese, a análise revela que superar o modelo rígido de legítimas é imprescindível para compatibilizar autonomia privada e proteção efetiva dos vulneráveis. A liberdade testamentária, combinada com um sistema eficiente de provisão familiar, apresenta-se como a via mais adequada para promover justiça sucessória no século XXI, respeitando a autodeterminação do autor da herança e garantindo proteção mínima aos que dela necessitam. Trata-se de solução que promove equilíbrio, racionalidade e conformidade com os princípios constitucionais da dignidade humana e da função social da propriedade.

ternidade; situações em que um pai deixa deliberadamente seu patrimônio para outros membros da família (ou para outros destinos) com a exclusão completa de filhos pequenos serão raras” (tradução nossa). (Conway, 2022, p. 185-197).

Conclusão

Conforme demonstrado, o sistema sucessório brasileiro, estruturado sobre a repartição igualitária da legítima entre os filhos, mostra-se hoje insuficiente para lidar com a complexidade das relações familiares contemporâneas. A igualdade formal prevista na Constituição, embora tenha desempenhado papel relevante ao eliminar discriminações pretéritas, já não responde adequadamente às demandas materiais que caracterizam a dinâmica sucessória atual, sobretudo quando existem herdeiros em situação de vulnerabilidade.

Nesse aspecto, a rigidez da legítima - concebida historicamente como garantia mínima destinada a impedir abusos do testador - acaba, paradoxalmente, limitando a liberdade patrimonial sem assegurar, de modo eficaz, a proteção dos que realmente dependiam do falecido. Em muitos casos, a divisão igualitária imposta pela lei neutraliza necessidades específicas e aprofunda desigualdades, especialmente em um contexto no qual o patrimônio deixado costuma ser modesto e, não raro, restrito a um único bem essencial, como o imóvel de moradia da família.

Diante desse cenário, tornou-se evidente que a interpretação da igualdade sucessória precisa ser reconduzida ao seu sentido substancial. Isso implica reconhecer que a proteção conferida aos herdeiros não deve ocorrer de forma abstrata, mas conforme suas condições concretas. A liberdade testamentária, nesse contexto, revela-se instrumento valioso, pois permite ao autor da herança organizar a transmissão patrimonial com base na realidade de sua família, ajustando a partilha às necessidades e capacidades de cada descendente.

No entanto, essa liberdade não pode operar isoladamente. Para garantir que os herdeiros vulneráveis não fiquem desamparados, é essencial a existência de um mecanismo específico de proteção, como a provisão familiar. Diferentemente da legítima rígida, tal provisão deve ser aferida caso a caso, considerando a extensão da necessidade, a suficiência dos recursos do postulante e a dimensão do patrimônio hereditário. Somente assim é possível assegurar proteção efetiva sem sacrificar, de forma desproporcional, a autonomia do testador.

Dessa forma, o estudo demonstra que um sistema sucessório que combine liberdade de disposição e proteção mínima aos vulneráveis é mais coerente com os valores constitucionais contemporâneos. Ao privilegiar a solidariedade responsável, a dignidade humana e a função social da propriedade, esse modelo permite decisões mais equilibradas e alinhadas à realidade concreta das famílias.

Por fim, cumpre ressaltar que a superação do esquema rígido de legítimas não representa enfraquecimento da tutela familiar, mas, ao contrário, uma evolução necessária para que o direito sucessório realize sua finalidade

de equilibrar autonomia, solidariedade e responsabilidade.

Referências

ARGENTINA. **Código Civil y Comercial de la Nación**. Disponível em: <https://www.sajj.gob.ar/docs-f/codigo/Codigo_Civil_y_Comercial_de_la_Nacion.pdf>. Acesso em 25 nov. 2025.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBA, Vincenzo. Los Herederos Especialmente Protegidos en el Derecho Cubano. **Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela**, v. 30, n.º. 2, 2021, p. 1-31. Disponível em: <<https://revistas.usc.gal/index.php/dereito/article/view/7656/11577#:~:text=El%20art%C3%ADculo%20493%20establece%20que,entre%20ellos%20por%20partes%20iguales.>>. Acesso em 24 nov. 2025.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das Sucessões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 01 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº. 3.799/2019**. Altera o Livro V da Parte Especial da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e o Título III do Livro I da Parte Especial da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para dispor sobre a sucessão em geral, a sucessão legítima, a sucessão testamentária, o inventário e a partilha. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137498>>. Acesso em 25 nov. 2025.

CONWAY, Heather. Family Provision Claims And Young Children: Re R (Deceased). **Northern Ireland Legal Quarterly**. v. 73, n.º. 01, mai./2022, p. 185-197.

JUREISSATI, Regis Gurgel do Amaral. A Vulnerabilidade, a Solidariedade e a Afetividade como Critérios para o Reconhecimento do Herdeiro Necessário na Sucessão Legítima. In: TEIXEIRA, Daniela Chaves (Coord.). **Arquitetura do Planejamento Sucessório**. T. 1. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

KOHLI, Matin; KÜNEMUND, Harald. Intergenerational Transfers in the Family: What Motivates Giving?. In: BENGTSON, Vern L.; LOWENSTEIN, Ariela (Coord.). **Global Aging and Challenges to Families**. Nova Iorque: Aldine de Gruyter, 2003, p. 123-142.

MIROW, M. C. Borrowing Private Law in Latin America: Andrés Bello's Use of the Code Napoléon in Drafting the Chilean Civil Code. **Louisiana Law Review**, v. 61, 2001, p. 291-329. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.lsu.edu/lalrev/vol61/iss2/1>>. Acesso em 24 nov. 2025.

PIRES, Caio Ribeiro. A Legítima e o Planejamento Sucessório: Entre o Antes e o

Depois, o Inadiável Agora. In: TEIXEIRA, Daniele Chaves (Coord.). **Arquitetura do Planejamento Sucessório**. T. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

VAQUER ALOY, Antoni. Reflexiones catalanas sobre una regulación actual de la legítima. In: BARBA, Vincenzo; GALLARDO, Leonardo B. Pérez (Coord.). **Los desafíos contemporáneos de la legítima hereditaria**. Santiago do Chile: Olejnik, 2021.

VILLIOS, Sylvia; WILLIAMS, Natalie. Family Provision Law, Adult Children and the Age of Entitlement. **Adelaide Law Review**, v. 39, n. 02, 2018. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3394694>. Acesso em: 25 nov. 2025.

O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O PROTAGONISMO DO MOVIMENTO NEGRO E DO PRÉ-VESTIBULAR PARA NEGROS E CARENTES (PVNC)

Andréia Clapp Salvador

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Doutora em Serviço Social

Camila Moraes

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Doutoranda em Serviço Social

Resumo:

Este artigo analisa o processo de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil, destacando o papel central desempenhado pelo Movimento Negro e pelos pré-vestibulares populares (PVPs), especialmente o Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC). A partir de uma perspectiva histórico-social, discute-se como esses movimentos desafiaram a estrutura elitista e excludente da universidade brasileira e contribuíram para a formulação e legitimação das políticas de ação afirmativa. O estudo evidencia que diversos PVPs atuam como espaços de formação acadêmica, política e cidadã, articulando educação formal e crítica social. Assim, constituem-se como importantes instrumentos de resistência e transformação, ampliando o acesso de estudantes negros, pobres e moradores de periferias ao ensino superior. Conclui-se que a democratização do acesso universitário no Brasil está profundamente vinculada à mobilização coletiva, à luta antirracista e à atuação de movimentos sociais que enfrentam as desigualdades estruturais.

Palavras-chave: Democratização do ensino superior; Movimento Negro; Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC); ações afirmativas.

Introdução

A sociedade brasileira é marcada por profundas desigualdades sociais e estruturais que atingem, de maneira mais contundente, pessoas negras, pobres, indígenas, mulheres e grupos LGBTQIA+. Essas desigualdades, his-

toricamente construídas e reproduzidas, também se fazem presentes no sistema universitário, que desde sua origem privilegiou a formação das elites econômicas e intelectuais.

Apesar desse cenário, importantes transformações vêm ocorrendo nas últimas décadas. O acesso ao ensino superior tem se expandido no país, e tais avanços estão diretamente relacionados à luta histórica do Movimento Negro, à implementação de políticas de ação afirmativa e à atuação dos cursos pré-vestibulares populares (PVPs), especialmente o PVNC.

Os PVPs constituem iniciativas comunitárias de preparação para o vestibular e para o ENEM, com oferta gratuita ou de custos simbólicos. No caso do Rio de Janeiro, os cursinhos se originaram na década de 1990 - especialmente a partir do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) - que desempenharam um papel central na democratização do ensino superior ao ampliar as oportunidades de estudantes negros, periféricos e de baixa renda.

Este artigo analisa o protagonismo do Pré-vestibular para Negros e Carentes e do Movimento Negro brasileiro no processo de democratização do acesso ao ensino superior, destacando seu caráter político, pedagógico e mobilizador.

O Pré-Vestibular para Negros e Carentes e o Movimento Negro como sujeitos políticos e educadores sociais

Os pré-vestibulares populares (PVPs) são cursos gratuitos ou de baixo custo, ofertados à noite ou nos fins de semana, organizados por relações comunitárias, práticas de solidariedade e forte engajamento social. Suas atividades são realizadas em espaços cedidos por igrejas, associações de moradores, escolas e universidades, e contam com o trabalho voluntário de professores e colaboradores - muitos deles jovens recém-formados ou ex-alunos das próprias iniciativas.

A proposta central dos PVPs é democratizar o acesso ao ensino superior, articulando, em alguns casos, educação formal e formação crítica. Além dos conteúdos tradicionais - como matemática, língua portuguesa e literatura -, os cursos desenvolvem debates com “temas específicos” - sobre raça, racismo, direitos humanos, democracia, cidadania e desigualdades sociais. Assim, os PVPs configuram-se como espaços de sociabilidade, acolhimento, formação de subjetividades e fortalecimento de trajetórias educacionais interrompidas.

Como ressalta Zago (2008, p. 159), “o PVP representa uma oportunidade de retomar a educação e, ao mesmo tempo, serve como um espaço de sociabilidade e formação de subjetividades”. Os cursos comunitários tornam-se, portanto, espaços de resistência e construção de novos horizontes para jovens e adultos excluídos historicamente do ensino superior brasileiro.

Um dos primeiros e mais importantes pré-vestibulares populares do

Rio de Janeiro foi o Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), criado em 1993 na Baixada Fluminense. Inicialmente idealizado no contexto das reflexões da Igreja Católica sobre o centenário da abolição da escravidão, o PVNC consolidou-se, a partir de 1994, como um movimento social de educação popular voltado ao combate à discriminação racial e à ampliação do acesso à universidade para estudantes negros e pobres.

A atuação do PVNC extrapolou a preparação para o ingresso na universidade. Como demonstra Nascimento (2002):

Eram preocupações políticas, que ficam claras nas falas de seus participantes, nas propostas e práticas dos cursos, que vão desde atividades desenvolvidas em sala de aula voltadas para a formação de uma nova consciência em seus alunos (racial, de gênero, dos problemas sociais, etc.), por meio de seminários, fóruns de discussão, assembleias, negociação de isenção de taxas e bolsas com universidades, processos judiciais, propostas estruturantes para facilitar o acesso e a retenção de alunos das camadas populares no ensino superior e democratizar o ensino e o acesso ao conhecimento. (p. 46)

O PVNC tornou-se, assim, um movimento educacional, político e antirracista. Conforme analisa Renato Emerson dos Santos (2003), o PVNC não deve ser compreendido apenas como um curso preparatório, mas como um: “instrumento privilegiado e socialmente difundido para a luta antirracista, fundamental para a legitimação e construção de ações afirmativas voltadas para a promoção do negro neste país” (p. 152).

As raízes do PVNC estão profundamente vinculadas à Pastoral do Negro, às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), aos Agentes Pastorais Negros (APNs) e à Teologia da Libertação latino-americana. Frei David - um de seus principais articuladores - destaca que a iniciativa se formou entre 1986 e 1993, ganhando força a partir da reflexão religiosa sobre desigualdade racial e compromisso social (CLAPP S., 2011).

“A intuição nasceu em 1986 e se formou em 1988, quando se comemorava o centenário da Lei Áurea, quando a Igreja Católica do Brasil passou a refletir sobre o tema da fraternidade e dos negros. A intuição tomou forma em 1988 e passou a ser o pré-vestibular em 1991. A decisão foi tomada em 1991, a organização foi formada em 1992 e começou a funcionar em 1993.” (CLAPP S., 2011, p. 85)

A trajetória de Frei David está diretamente ligada à Pastoral do Negro da Igreja Católica. A Comissão de Religiosos, Seminaristas e Padres Negros da CRB do Rio de Janeiro, bem como os Agentes Pastorais Negros (APNs) e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) - influenciadas pela Teologia da Libertação - também tiveram papel fundamental na conformação desse movimento. As CEBs e APNs foram extremamente atuantes nas décadas de

1970 e 1980, dedicando-se às pautas dos mais pobres e, no caso da Pastoral Negra, à realidade vivida pela população negra.

A metáfora de Frei David - atualmente coordenador geral da ONG Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO) ¹ - sobre a desigualdade racial no acesso à educação tornou-se emblemática:

“As cotas nas universidades são como uma corrida. Imagine duas pessoas participando de uma corrida: para uma delas você dá tudo - médico, treinador, equipamentos, alimentação balanceada, bastante líquido. Para a outra você não dá nada disso e ainda amarra uma pedra na perna. Quando o tiro é disparado, quem vai ganhar? [...] O cara que recebeu tudo é o da classe alta, que tem uma boa escola. O que está com a pedra é o negro que foi escravizado. [...] A luta por cotas foi difícil, levei muitos anos para ver as primeiras vitórias. A perseverança é o principal símbolo da comunidade negra nessa luta.” (CLAPP S., 2011, p. 94)

A partir de meados da década de 1990, o PVNC começou a se firmar como movimento social de educação popular, expandiu-se por diversos bairros periféricos, favelas e municípios do Rio de Janeiro, tornando-se referência na mobilização por direitos educacionais e na defesa das políticas de ação afirmativa. Nas reflexões de Frei as políticas de ação afirmativa aparecem como instrumentos essenciais de reparação diante da desigualdade estrutural.

A política afirmativa é geralmente reconhecida como um instrumento político voltado para inclusão de grupos subordinados ou subalternizados, muito embora seu campo de intervenção seja muito maior. Mais que um meio de inclusão, a ação afirmativa também atua em outras frentes. Essa abrangência é ressaltada por Joaquim Barbosa Gomes (2001), que destaca alguns dos seus principais alcances: busca a efetivação da igualdade de oportunidade, logra maior diversidade e maior representatividade de grupos sociais que vivem em condições desiguais, propõe maior inclusão social, entre outros mais. Na verdade, é uma política que influi nas áreas mais importantes para a integração social, como a educação e o mercado de trabalho, além de lidar com complexas questões sociais da atualidade, como a desigualdade, a diversidade e a discriminação. Mas é a sua ação no campo do que Gomes (2001) chama de “efeitos persistentes”, de ordem cultural, pedagógica e psicológica – originadas no passado e que ainda se mantêm –, que a ação das políticas afirmativas ainda é pouco reconhecida, mas de grande importân-

1 Segundo o site <https://educafro.org.br/site/quem-somos/>: “A Educafro tem a missão de promover a inclusão da população negra (em especial) e pobre (em geral), nas universidades públicas e particulares com bolsa de estudos, através do serviço de seus voluntários/as nos núcleos de pré-vestibular comunitários e setores da sua Sede Nacional, em forma de mutirão. No conjunto de suas atividades, a Educafro luta para que o Estado cumpra suas obrigações, através de políticas públicas e ações afirmativas na educação, voltadas para negros e pobres, promoção da diversidade étnica no mercado de trabalho, defesa dos direitos humanos, combate ao racismo e a todas as formas de discriminação”.

cia. Assim, a implementação de políticas afirmativas provocaria alterações na esfera da igualdade e no campo da consciência social, isto é, a luta pela igualdade estaria em consonância com mudanças de mentalidade. O caráter transformador das ações afirmativas (capacidade de alterar a dinâmica igualdade/desigualdade e a “consciência social” desta condição) ficou mais conhecido no Brasil quando houve a inclusão de cotas raciais nas universidades, o que provocou forte reação por parte da sociedade.

As políticas afirmativas possibilitaram o acesso de estudantes oriundos de grupos em condições de desigualdade social nos cursos de graduação de universidades públicas, privadas e comunitárias. Além disso, também trouxe para a esfera pública questões como racismo, desigualdade de acesso ao ensino superior ou privilégios no ensino, temas que, até então, estavam invisibilizados. Embora as políticas afirmativas no campo da educação superior fossem dirigidas a diversos grupos sociais – estudantes de escola pública, indígenas... –, foram as de corte racial que receberam severas críticas por parte da sociedade. Vivia-se o seguinte dilema, propostas afirmativas de corte econômico-social eram mais bem aceitas do que as de corte racial. Uma crítica direta que apontava para um ponto nevrálgico: o da discriminação racial (CLAPP, 2020, p. 212).

Para Ianni (2004, p. 21), a questão racial no Brasil parece um

desafio do presente, mas trata-se de algo que existe desde há muito tempo. Modifica-se ao acaso das situações, das formas de sociabilidade e dos jogos das forças sociais, mas reitera-se continuamente, modificada, mas persistente. Esse é o enigma com o qual se defrontam uns e outros, intolerantes e tolerantes, discriminados e preconceituosos, segregados e arrogantes, subordinados e dominantes, em todo o mundo. Mais do que tudo isso, a questão racial revela, de forma particularmente evidente, nuançada e estridente, como funciona a fábrica da sociedade, compreendendo identidade e alteridade, diversidade e igualdade, cooperação e hierarquização, dominação e alienação.

É nesse contexto que os PVPs - especialmente o PVNC - emergem como expressões concretas dessa pedagogia da luta, contribuindo para a formação de novos estudantes, novas trajetórias e novos sentidos de pertencimento à universidade.

O protagonismo do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) na gênese das políticas de ação afirmativa: um papel inspirador

O Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC), que se consolida como movimento social de educação popular a partir da década de 1990, assumiu explicitamente o compromisso com a luta pelo acesso de jovens negros e pobres ao ensino superior. Sua identidade - presente no próprio

nome - explicita um projeto político-pedagógico que torna visível uma população historicamente excluída dos bancos universitários, ao mesmo tempo em que afirma a universidade como espaço público de direito.

A base política e ideológica do PVNC esteve ancorada em uma leitura crítica do racismo brasileiro, compreendendo que a desigualdade social no país é profundamente atravessada pela questão racial. Nilma Lino Gomes destaca que o racismo se manifesta tanto como prática social quanto como um conjunto de ideias que sustenta crenças hierarquizantes sobre “raças” (GOMES, 2017). Nessa mesma direção, Theodoro (2022) enfatiza que sociedades racistas tendem a produzir instituições racistas, naturalizando desigualdades e afetando diretamente as trajetórias e oportunidades da população negra. Nets sentido, Renato Emerson Santos (2003) ressalta que os pré-vestibulares populares constituem “instrumentos privilegiados de capilarização social da luta antirracista”, sendo fundamentais para a legitimação e a construção das ações afirmativas no Brasil.

No estado do Rio de Janeiro, o PVNC exerceu papel central no campo das ações afirmativas e influenciou a criação de diversos outros pré-vestibulares populares, distribuídos por bairros e municípios, como a EDUCAFRO, a Rede Emancipa, o PreparaNEM, o Pré-Vestibular Ser Cidadão, o Pré-Vestibular Popular Bonsucesso e o PVNC Vila Operária, entre outros. Atualmente, observa-se a existência de um número significativo de cursinhos populares, também denominados comunitários ou sociais, com núcleos voltados à inclusão de jovens das classes populares nas universidades públicas, privadas e comunitárias.

Esses pré-vestibulares atuam majoritariamente em áreas periféricas e favelas e possuem como proposta a formação de estudantes em condições de desigualdade social, oferecendo, de forma gratuita e com trabalho voluntário, alternativas concretas de acesso ao ensino superior. O crescimento e a diversificação dessas experiências podem ser observados em levantamento realizado por Clapp (2020), a partir das plataformas Google e Facebook, que identificou a existência de 143 cursinhos populares em funcionamento no estado do Rio de Janeiro.

Do total mapeado, 97 núcleos localizam-se no município do Rio de Janeiro e 46 estão distribuídos em 11 municípios da Baixada Fluminense. Na capital, 58 núcleos atuam de forma independente, com gestão e normas próprias, enquanto 39 funcionam em formato de rede, compartilhando princípios políticos e metodológicos comuns. Entre as iniciativas em rede, destacam-se a EDUCAFRO, a Rede Emancipa, o Movimento +Nós, o Ser Cidadão e o CEDERJ, que operam com proposições específicas, como ações afirmativas raciais, atenção à população LGBTQIAPNB+, educação popular articulada à formação política, entre outras propostas.

Na Baixada Fluminense, dos 46 núcleos identificados, 19 funcionam de forma independente e 27 estão organizados em redes. Esses dados evi-

denciam não apenas a consolidação, mas também a diversificação das experiências de cursinhos populares no estado do Rio de Janeiro, indicando a capilaridade territorial e a pluralidade organizativa dessas iniciativas. Tal configuração reforça o papel estratégico desempenhado pelos movimentos sociais de educação popular, que atuam não apenas na ampliação do acesso ao ensino superior, mas também e em alguns casos, na formação de sujeitos críticos, politizados e socialmente comprometidos.

Entretanto, é importante destacar que o quantitativo de pré-vestibulares populares apresenta caráter marcadamente oscilante, condicionado por múltiplos fatores políticos, econômicos e organizativos. Conforme analisa Angela Cristina da Silva Santos (2021), em seu artigo *“Pré-vestibulares populares no estado do Rio de Janeiro: quantos são e qual perfil possuem esses projetos?”*, os desafios enfrentados por essas iniciativas impactam diretamente sua continuidade e capacidade de manutenção ao longo do tempo.

Segundo a autora, os pré-vestibulares populares “oscilam entre períodos com maior ou menor engajamento dos voluntários, procura dos estudantes e apoio local”, o que faz com que alguns projetos interrompam temporariamente suas atividades ou, em determinados casos, encerrem definitivamente seu funcionamento após alguns anos de atuação. Há, ainda, experiências que buscam estratégias coletivas de sobrevivência institucional, como a articulação em redes ou a união com outras iniciativas, na tentativa de fortalecer suas condições de permanência.

Santos (2021) ressalta, igualmente, que esses projetos sofrem forte influência do contexto político e socioeconômico, o que pode resultar tanto na criação quanto no fechamento de diversos pré-vestibulares em períodos específicos. Como exemplo, a autora menciona o surgimento de inúmeros cursinhos populares em homenagem a Marielle Franco após seu assassinato, em 2018, evidenciando a relação direta entre mobilização política e educação popular. Em contrapartida, a pandemia da Covid-19, em 2020, provocou o fechamento e a rearticulação de vários pré-vestibulares vinculados à rede Educafro, revelando a vulnerabilidade estrutural dessas iniciativas diante de crises sanitárias e sociais. Desse modo, o número de pré-vestibulares populares em funcionamento pode variar significativamente de um ano para outro (SANTOS, 2021, p. 17).

Um segundo ponto que já foi apresentado e que deve ser novamente ressaltado acerca do processo de democratização do ensino superior brasileiro, é o papel protagonista desempenhado pelo Movimento Negro. Movimento esse que emergiu em um momento marcante na história da política do Brasil, por volta de 1970, com o objetivo de lutar em prol da igualdade racial, transparecendo o quão desigual era a sociedade brasileira naquele período. Pois havia apenas 82 anos do período da dita Abolição, que não garantiu nenhum direito a população negra escravizada, que apenas obteve sua carta de alforria, sem ter ao menos uma indenização pelos anos de escla-

vização, sem direitos básicos garantido e sem dignidade humana, como foi demarcado por Amílcar Araújo e Thayara Lima (2019).

Como já foi dito em trabalhos anteriores, uma das principais características do movimento negro contemporâneo no Brasil, que se constitui a partir dos anos 1970, em meio às lutas contra a ditadura civil-militar então vigente, é exatamente a denúncia de que essa ideia de democracia racial não passa de um mito. As enormes desigualdades raciais nas mais diversas áreas de nossa sociedade, evidentes em dados estatísticos e indicadores sociais diversos, têm possibilitado a compreensão, de acadêmicos e militantes, de que o racismo é um elemento estruturante de nossas relações sociais e de nossas desigualdades. Uma das frases mais encontradas nas documentações produzidas pelo movimento negro desde os anos 1970 é exatamente a seguinte: Por uma autêntica democracia racial!” (Paixão 2008 apud PEREIRA e LIMA, 2019, p. 03)

A luta do Movimento Negro é histórica e denuncia o racismo estrutural, por reivindicar políticas públicas de inclusão e por ressignificar a presença da população negra nos espaços educacionais, o que o torna um agente educador conforme ressalva Nilma Lino, por educar a sociedade através das suas lutas e pautas.

Nilma Lino (2017) afirma que:

até a década de 1980 a luta do Movimento Negro, no que se refere à educação, possuía um discurso mais universalista. Porém, à medida que este movimento foi constatando que as políticas públicas de educação, de caráter universal, ao serem implementadas, não atendiam a grande massa da população negra, o seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. Foi nesse momento que as ações afirmativas, que já não eram uma discussão estranha no interior da militância, emergiram como uma possibilidade e passaram a ser uma demanda real e radical, principalmente a sua modalidade de cotas (p. 33)

O Movimento Negro deve ser compreendido como um sujeito político que produz e é produzido por múltiplas experiências sociais. Ele articula dimensões históricas, sociais, culturais, políticas e econômicas na construção da luta antirracista e atua como um agente educador fundamental.

Considerações finais

A expansão do acesso ao ensino superior no Brasil não pode ser compreendida de forma dissociada da luta histórica empreendida pelo Movimento Negro e da atuação dos pré-vestibulares populares, em especial do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC). Esses sujeitos coletivos constituem atores políticos centrais na denúncia do caráter estruturalmente elitista,

excludente e racializado da universidade brasileira, ao mesmo tempo em que formularam alternativas concretas de inclusão social e racial e exerceram pressão contínua sobre o Estado e as instituições de ensino superior para a implementação de políticas de ação afirmativa.

Os pré-vestibulares populares, ao articularem práticas pedagógicas voltadas à preparação para o vestibular e para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) com processos sistemáticos de formação crítica, política e cidadã, conformaram espaços de pertencimento, acolhimento e fortalecimento comunitário. Essas experiências possibilitaram a reconstrução de trajetórias educacionais historicamente interrompidas, contribuindo para a produção de novos sentidos de permanência e pertencimento à universidade por parte de sujeitos oriundos das classes populares, especialmente estudantes negros, periféricos e moradores de favelas.

Nesse cenário, o PVNC destaca-se como marco fundamental da história da educação popular brasileira contemporânea. Sua atuação extrapolou a dimensão estritamente preparatória e consolidou-se como um movimento social de caráter político-pedagógico, comprometido com o enfrentamento ao racismo estrutural e com a defesa da universidade como direito social. Ao articular educação formal, formação política e mobilização social, o PVNC contribuiu de forma decisiva para a visibilização das desigualdades raciais no campo educacional e para a construção do debate público que culminou na institucionalização das políticas de cotas raciais no ensino superior brasileiro.

No que se refere ao protagonismo do Movimento Negro na formulação, legitimação e consolidação das políticas de ação afirmativa, retoma-se a análise de Nilma Lino Gomes, para quem esse movimento constitui “o principal protagonista para que as ações afirmativas se transformassem em questão social, política, acadêmica e jurídica em nossa sociedade, compreendidas como políticas de correção das desigualdades raciais desenvolvidas pelo Estado” (GOMES, p. 18). Tal formulação evidencia que o Movimento Negro não apenas reivindicou direitos, mas produziu conhecimento, elaborou diagnósticos críticos sobre a sociedade brasileira e incidiu de maneira direta na agenda pública, tensionando consensos e disputando projetos de sociedade.

A compreensão da formação sócio-histórica brasileira exige reconhecer que as desigualdades contemporâneas não são contingenciais ou episódicas, mas resultam de longos processos históricos de dominação, escravização e exclusão social. A persistência do racismo estrutural e a reprodução de hierarquias sociais - sustentadas por mecanismos institucionais, simbólicos e culturais - impactam de forma direta o acesso a direitos e oportunidades, especialmente no campo educacional. A universidade, enquanto instituição social, não esteve imune a esses processos, reproduzindo historicamente desigualdades raciais e de classe em seu interior.

Nesse contexto, as políticas de ação afirmativa configuram-se como instrumentos fundamentais de reconhecimento, reparação histórica e pro-

moção da igualdade material. Ao ampliarem o acesso de estudantes oriundos de grupos historicamente subalternizados ao ensino superior, essas políticas contribuem para tensionar a lógica meritocrática abstrata e para reconfigurar o perfil social e racial da universidade brasileira. Contudo, tais políticas permanecem atravessadas por limites significativos, sobretudo quando não se articulam a programas consistentes de permanência estudantil, capazes de garantir condições objetivas para a continuidade das trajetórias acadêmicas e a conclusão dos cursos.

A trajetória do PVNC e a expansão dos pré-vestibulares populares no estado do Rio de Janeiro evidenciam, de forma exemplar, a potência dos movimentos sociais na construção de alternativas concretas de acesso ao ensino superior e na disputa por justiça social. Mais do que cursos preparatórios, essas experiências constituem espaços de educação popular, formação política, fortalecimento identitário e enfrentamento cotidiano ao racismo estrutural. Ao se consolidarem como territórios de pertencimento, resistência e produção de novas subjetividades, os pré-vestibulares populares reafirmam que a democratização do conhecimento e da universidade é uma dimensão central de qualquer projeto democrático comprometido com a transformação social e com a efetivação dos direitos historicamente negados à população negra e às classes populares.

Referências

CLAPP S., Andréia. Ação afirmativa na PUC-Rio: A inserção de alunos pobres e negros. Rio de Janeiro, Ed. PUC-Rio, 2011. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/media/ebook/%20acao%20afirmativa%20puc%20rio.pdf>

CLAPP S., Andréia. O papel protagonista do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) nas políticas afirmativas – a experiência da educação superior brasileira Revista EM PAUTA, Rio de Janeiro, - n. 45, p. 211 – 223, 2020.

EDUCAFRO. Educação e cidadania para afrodescendentes e carentes. Disponível em: <https://www.educafro.org.br>. Acesso em: 3/12/2025.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa no Direito Constitucional Brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília. ano 38, n. 151, 2001.

GOMES, Nilma Lino. Movimento Negro educador: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

IANNI, O. Dialética das relações raciais. *Revista Estudos Avançados*, v. 18, n. 50, 2004.

NASCIMENTO, A. do. Movimento PVNC – Pré-Vestibular para Negros e Carentes: Histórico, 2002. Disponível em: <http://alex.nasc.sites.uol.com.br/PVNC/historicopvnc.htm>. Acesso em: novembro de 2025.

PEREIRA, Amílcar Araujo; LIMA, Thayara C. Silva de. Performance e estética nas lutas do Movimento Negro Brasileiro para reeducar a sociedade. *Revista Brasileira de Estudos da Presença*, 2019.

PVNC – Pré-Vestibular para Negros e Carentes. Histórico institucional. Disponível em: <http://www.pvnc.org.br> . Acesso em: 3/12/2025.

SANTOS, Angela Cristina da Silva. Pré-vestibulares populares no Estado do Rio de Janeiro: Quantos são e qual perfil possuem esses projetos? Revista Encontros com a filosofia. Niterói, 2021.

SANTOS, R. E. Racialidade e novas formas de ação social: o pré-vestibular para negros e carentes. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (org.). Ações afirmativas – políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

THEODORO, Mario. A sociedade desigual: Racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2022.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: trajetórias de estudantes universitários de camadas populares. Petrópolis: Vozes, 2008.

DIFERENÇA, DIVERSIDADE E A (RE)CONSTRUÇÃO DAS IDENTIDADES CULTURAIS

Juliana Carrijo Naves Fernandes

Doutoranda em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestre em Educação pela Universidade Federal de Catalão. Graduada em Pedagogia pela Universidade de Caldas Novas

Resumo:

O artigo analisa teoricamente as noções de diferença e diversidade e suas implicações na construção e reconfiguração das identidades culturais na sociedade contemporânea. Parte-se da compreensão de que as identidades não são fixas ou naturais, mas processos históricos, sociais e culturais atravessados por relações de poder, disputas simbólicas e representações sociais. O objetivo do estudo é problematizar como os conceitos de diferença e diversidade operam como dispositivos teóricos e sociais na constituição das identidades culturais. O referencial teórico fundamenta-se nas contribuições dos estudos culturais, especialmente a partir das reflexões de Avtar Brah, Stuart Hall, Homi Bhabha, Alfredo Vega-Neto e Edward Said, que permitem compreender a identidade como construção relacional, híbrida e permanentemente negociada. A metodologia adotada é de natureza qualitativa, baseada em análise teórica e bibliográfica, articulando conceitos centrais dos autores selecionados para examinar as dinâmicas culturais contemporâneas. Os resultados evidenciam que a diferença ultrapassa a mera constatação da diversidade cultural, remetendo a contextos históricos e políticos marcados por hierarquias e desigualdades. Da mesma forma, a diversidade não pode ser compreendida apenas como coexistência harmônica, mas como campo de tensões, conflitos e disputas institucionais. Conclui-se que o reconhecimento crítico dessas categorias é fundamental para compreender os processos de formação identitária e para o desenvolvimento de práticas sociais, educacionais e políticas públicas mais inclusivas e conscientes da pluralidade cultural.

Palavras-chave: Identidade cultural; Diferença; Diversidade; Estudos culturais; Poder.

Introdução

A reflexão sobre identidade, diversidade e diferença ocupa lugar central no campo dos estudos culturais contemporâneos, especialmente nos tempos atuais marcados por intensas trocas interculturais e transformações sociais, mas um processo de construção, atravessado por relações de poder, processos históricos e representações culturais.

Nessa perspectiva, torna-se necessário compreender as nuances que distinguem os conceitos de “diferença” e “diversidade”, que, embora frequentemente usados como sinônimos, carregam significados próprios e específicos que impactam diretamente a forma como identidades são constituídas e experimentadas na cultura contemporânea.

Explorar esses conceitos torna-se fundamental não apenas para a compreensão teórica das dinâmicas culturais contemporâneas, mas também para problematizar questões relacionadas à inclusão e à exclusão social.

Compreender de que modo as diferenças são operadas e instrumentalizadas, e como a diversidade é manejada política e culturalmente, é fundamental para desvelar tanto os processos inclusivos quanto os mecanismos de exclusão que operam nos contextos culturais da contemporaneidade. Diante do exposto, o presente trabalho busca problematizar como as noções de diferença e diversidade contribuem para a formação e reconfiguração das identidades culturais na sociedade contemporânea.

Neste sentido, é necessário analisar teoricamente como as concepções de diferença e diversidade influenciam a construção da identidade cultural, sobretudo à luz das contribuições de autores que se apresentam criticamente sobre tais categorias. Sendo assim, este trabalho busca compreender como os conceitos de diferença e diversidade operam enquanto dispositivos teóricos e sociais, construindo subjetividades e posicionamentos identitários diversos. Para tal, recorreremos especialmente às abordagens teóricas de Avtar Brah (1996), Stuart Hall (1996) e Vega-Neto (2003), cujas perspectivas elucidam a complexidade das relações entre identidade, diferença e diversidade. O trabalho desses autores permite uma compreensão mais profunda das dinâmicas culturais e sociais implicadas na contemporaneidade.

Diferença e diversidade

Para reconhecer as interações e o desenvolvimento das identidades na sociedade contemporânea, é importante entender as noções de diferença e diversidade. Neste sentido, as contribuições de Homi K. Bhabha (1994) e Vega-Neto (2003) contribuem para desvendar as dinâmicas complexas entre identidade e poder.

A diferença, compreendida por Bhabha (1994), vai além de simples distinções superficiais entre indivíduos e grupos. Ela incorpora uma variedade de interseções que são profundamente influenciadas por estruturas de

poder discursivo. O autor introduz o conceito de “espaços intersticiais”, que descreve áreas de encontro e sobreposição cultural onde ocorrem intensas negociações identitárias.

Os espaços intersticiais fornecem o terreno para a elaboração de estratégias de subjetivação – singularmente apropriadas para momentos históricos emergentes de mudança cultural e política – que dão origem ao exercício de um poder cultural diferencial, que é ao mesmo tempo novo e contínuo, interno e externo às fronteiras do estado-nação. (Bhabha, 1994, p. 19).

Nestes espaços, novas identidades culturais são formadas e constantemente renegociadas, desafiando assim as normas e estruturas de poder estabelecidas. Esses espaços são, portanto, fundamentais para o processo contínuo de transformação e redefinição cultural, marcados pela sua transitoriedade e capacidade de adaptação.

Essa perspectiva é reforçada por Vega-Neto (2003), que examina como as estruturas de poder influenciam a representação e percepção da diversidade em diferentes contextos sociais.

Como em nenhum outro momento, parecem tornar-se cada vez mais visíveis as diferenças culturais. Igualmente, mais do que nunca, têm sido frequentes e fortes tanto os embates sobre a diferença e entre os diferentes, quanto a opressão de alguns sobre os outros, seja na busca da exploração econômica e material, seja nas práticas de dominação e imposição de valores, significados e sistemas simbólicos de um grupo sobre os demais. (Veiga-Neto, 2003, p. 5).

Ele argumenta que a celebração da diversidade em discursos globais muitas vezes mascara as complexidades e intensões políticas, uma vez que esse discurso atribui as diferenças como instrumento elitista, de dominação e subalternização.

Vega-Neto (2003) expande essa discussão trazendo outro elemento, a diversidade, ao considerar o impacto das estruturas de poder na percepção e representação. Ele argumenta que

a diversidade é frequentemente objeto de celebração em discursos globais; no entanto, é necessária uma análise crítica de como essa diversidade é gerida e as consequências políticas de seu reconhecimento dentro de políticas públicas e práticas institucionais (Vega-Neto, 2003, p. 119).

Esta perspectiva sugere uma necessidade de vigilância constante sobre como a diversidade é integrada e valorizada nas políticas sociais e educacionais.

Abraçando essas visões, Edward Said (1978), que discute a constru-

ção de identidade e alteridade dentro de contextos coloniais e pós-coloniais, complementa para melhor compreensão de como as noções de diferença e diversidade são instrumentalizadas. O autor destaca que “as ideias de diferença e diversidade são frequentemente utilizadas para perpetuar certas hierarquias de poder e dominação, particularmente em relação ao Oriente” (Said, 1978, p. 40). Esta análise sustenta como as identidades podem ser ajustadas de maneira a refletir e sustentar divisões socioculturais.

Avtar Brah (1996) trabalha os conceitos de diferença e diversidade a partir da perspectiva crítica dos estudos culturais, problematizando a ideia tradicional que frequentemente associa diferenças culturais. Para. Segundo a autora, é necessário compreender que diferenças são produzidas em contextos específicos e (Brah, 1996, p. 94).

Ao discutir diversidade, Brah (1996) destaca que esta deve ser entendida para além da simples coexistência pacífica ou harmoniosa entre culturas. Para ela, a diversidade envolve um processo crítico e dinâmico que inclui negociações, conflitos e transformações sociais e culturais permanentes. Assim, a autora critica interpretações superficiais de diversidade cultural, defendendo que é preciso considerar como as identidades são construídas, representadas e contestadas dentro dos discursos dominantes. Neste sentido, a diversidade não pode ser dissociada das relações de poder que condicionam as experiências culturais e sociais dos sujeitos (Brah, 1996, p. 126).

Essas cartografias possibilitam compreender a diversidade e a diferença como processos históricos, sociais e culturais atravessados por deslocamentos e rearticulações permanentes.

Identidade

A compreensão da identidade cultural é um tema frequentemente discutido nas ciências sociais e humanas. Nesse contexto, destaca-se Stuart Hall (1932-2014), sociólogo jamaicano, reconhecido internacionalmente pelos seus estudos sobre identidade, cultura e representações culturais. Hall é um dos principais teóricos dos Estudos Culturais, área que analisa como as culturas e as sociedades criam significados e identidades por meio de práticas e representações sociais. Em suas pesquisas, Hall (1996) defende que a identidade não deve ser entendida como algo fixo ou permanente, mas sim como um processo que está em contínua construção e transformação. Para o autor, a identidade “não é algo que já existe, transcendendo lugar, tempo, história e cultura” (Hall, 1996, p. 4), ou seja, ela é formada dentro de contextos históricos e culturais específicos, sendo modificada à medida que esses contextos também se modificam.

Hall defende que as identidades são formadas e transformadas continuamente no contexto das trajetórias históricas e das práticas culturais. Esta perspectiva desloca a visão das identidades como estruturas fixas e imutá-

veis, sugerindo que elas são, de fato, pontos de identificação temporária formados e transformados no interior de representações culturais.

Segundo Hall, a identidade é um processo ativamente construído, frequentemente no diálogo, e às vezes em oposição, com as categorias culturais impostas pela sociedade. Ele explora a ideia de que as identidades são moldadas por, e moldam, os processos culturais e as interações em uma dada sociedade. A noção de que a identidade é fluida implica uma constante negociação e renegociação do ser em relação às culturas e histórias que a circundam. Hall (1996) destaca a natureza fragmentada e inacabada das identidades, especialmente sob condições de diáspora e globalização, onde afirma que “a identidade plena, a completa, a segura é uma fantasia” (Hall, 1996, p. 5).

A abordagem de Hall sobre a identidade cultural é essencialmente interdisciplinar e está profundamente enraizada em uma compreensão crítica das dinâmicas de poder. Ele vê as identidades como construções sociais e culturais que são sempre “posicionadas” dentro de discursos específicos e que possuem significados que podem ser constantemente recriados e contestados. A visão de identidade de Hall propõe que os indivíduos e grupos são capazes de “escrever” e “reescrever” suas próprias histórias, participando ativamente na redefinição de suas identidades (Hall, 1996, p. 6).

Sedundo Hall (1996) para a compreensão das identidades culturais é, portanto, vital para qualquer análise contemporânea que busque entender os complexos intercâmbios entre o indivíduo e a sociedade. Por meio do reconhecimento de que as identidades são fluidas e sempre sujeitas a mudanças, Hall nos desafia a pensar sobre como as identidades podem ser entendidas em um mundo cada vez mais conectado e diversificado, onde as interações culturais estão em constante fluxo e transformação.

Estas reflexões são necessárias não apenas para a teoria cultural, mas também para pensar políticas públicas e educacionais que buscam responder de maneira inclusiva e equitativa às demandas de uma sociedade plural. A teoria de Hall nos fornece ferramentas para desvendar as camadas de significado que compõem as identidades contemporâneas, incentivando uma abordagem mais crítica e aberta à diversidade das experiências humanas.

Interlocuções e tensões no estudo das identidades culturais

Ao discutir as dinâmicas relacionadas à formação das identidades culturais, as contribuições teóricas de Avtar Brah (1996), Alfredo Vega-Neto (2003), Stuart Hall (1996), Homi K. Bhabha (1994) e Edward Said (1978) mostram-se complementares, embora estabeleçam tensões produtivas que aprofundam a compreensão crítica sobre o tema. Apesar das particularidades de cada abordagem, todos os autores compartilham o entendimento de que a identidade não é uma realidade fixa ou essencial, mas sim um processo

dinâmico, permeado por contextos históricos, sociais e relações de poder.

Avtar Brah (1996) propõe uma visão crítica das noções tradicionais de diferença e diversidade, ressaltando que essas categorias não são naturais, mas historicamente produzidas em contextos marcados por relações desiguais de poder. Para Brah (1996, p. 94), a diferença constitui-se como um marcador social complexo que, ao interagir com classe, gênero, raça e outros elementos, produz múltiplas formas de exclusão ou inclusão. Da mesma forma, a diversidade, segundo a autora, não pode ser reduzida a uma simples coexistência harmônica, mas envolve constantes processos de negociação e conflito, nos quais identidades híbridas são formadas. Através das “cartografias da diáspora”, Brah enfatiza como as identidades culturais são construídas e reconstruídas através de experiências de migração, deslocamento e redefinição permanente dos sentidos de pertencimento (Brah, 1996, p. 208).

Complementando essa perspectiva, Homi K. Bhabha (1994) introduz o conceito de “espaços intersticiais”, referindo-se aos contextos de encontro intercultural onde as diferenças são continuamente negociadas. Segundo Bhabha (1994, p. 19), é nesses espaços intermediários que novas identidades culturais surgem, contestando normas e estruturas dominantes. Sua contribuição é especialmente relevante ao demonstrar que as identidades nunca se estabilizam, mas são constantemente recriadas em situações marcadas pela ambivalência e pela hibridez cultural, rejeitando qualquer perspectiva essencialista ou puramente tradicional.

Alfredo Vega-Neto (2003) amplia essa discussão ao chamar a atenção para as relações de poder implícitas nas concepções institucionais de diversidade cultural. De acordo com ele, discursos contemporâneos sobre diversidade frequentemente negligenciam “as relações de poder que definem quem pode falar, como pode falar e quais culturas são reconhecidas como legítimas” (Vega-Neto, 2003, p. 119). Seu trabalho ressalta a importância de uma análise crítica das políticas institucionais que, ao mesmo tempo em que celebram a diversidade, podem reforçar exclusões e desigualdades estruturais. Nesse sentido, Vega-Neto articula-se com Brah e Bhabha ao enfatizar que o reconhecimento das diferenças culturais deve ser acompanhado pela crítica das práticas institucionais e sociais que perpetuam desigualdades.

Stuart Hall (1996) oferece uma visão complementar ao enfatizar que as identidades culturais são construídas discursivamente, estando sempre sujeitas à negociação e transformação. Para Hall (1996, p. 13), a identidade plena e segura é “uma fantasia”, uma vez que as identidades são fragmentadas e reconstruídas constantemente através de práticas culturais e representações simbólicas. Sua abordagem articula-se com a perspectiva de Bhabha sobre a fluidez das identidades, ao mesmo tempo em que dialoga com Brah e Vega-Neto no reconhecimento das relações históricas e políticas envolvidas na constituição das identidades culturais.

Finalmente, Edward Said (1978) fornece uma contribuição crítica fun-

damental, especialmente em relação à construção discursiva das identidades a partir de relações coloniais e pós-coloniais. Em sua análise do orientalismo, Said demonstra como as diferenças culturais foram historicamente produzidas através de representações ocidentais que visavam legitimar formas de dominação política e cultural. Segundo Said (1978, p. 40), as categorias de diferença cultural frequentemente foram instrumentalizadas para criar “o Outro” como inferior, perpetuando relações de poder baseadas na hierarquia e no controle colonial. Esta perspectiva crítica enriquece e, portanto, as teorias de Brah (1996), Vega-Neto (2003), Hall (1996), Bhabha (1994) e Said (1978) estabelecem diálogos complexos e produtivos que ampliam significativamente a compreensão sobre as identidades culturais contemporâneas. Em conjunto, esses autores permitem interpretar as identidades não como categorias naturais ou fixas, mas como processos dinâmicos atravessados continuamente por relações históricas, sociais e políticas específicas. Brah e Bhabha destacam especialmente o caráter híbrido e instável das identidades, enfatizando que estas surgem nas intersecções culturais e sociais, nas quais os indivíduos e grupos negociam pertencimentos e diferenças constantemente. Hall reforça essa visão ao situar as identidades como construções discursivas, posicionadas dentro de representações culturais específicas que são sempre passíveis de reinterpretação e contestação. Vega-Neto adiciona uma crítica essencial ao enfatizar que o reconhecimento das diferenças culturais precisa levar em consideração as dinâmicas institucionais e políticas envolvidas na legitimação ou marginalização de grupos específicos. Por fim, Said acrescenta uma perspectiva crítica sobre como as identidades têm sido historicamente produzidas por meio de relações coloniais, alertando para o risco das representações culturais se tornarem ferramentas de dominação e exclusão. Essa abordagem interdisciplinar, crítica e atenta às dinâmicas de poder oferece, portanto, ferramentas conceituais importantes para analisar os processos de construção identitária e permite refletir sobre políticas públicas e práticas educativas mais conscientes e inclusivas, capazes de enfrentar os desafios colocados pela diversidade cultural e pelas relações de diferença em contextos globalizados.

Considerações finais

Este artigo buscou analisar teoricamente como as noções de diferença e diversidade contribuem para a formação e reconfiguração das identidades culturais na sociedade contemporânea. A partir dos estudos e diálogos teóricos estabelecidos entre Avtar Brah (1996), Alfredo Vega-Neto (2003), Stuart Hall (1996), Homi K. Bhabha (1994) e Edward Said (1978), tornou-se evidente que as identidades culturais são processos dinâmicos que emergem de complexas negociações e disputas simbólicas. Ao considerar a problematização inicial, compreende-se que diferença e diversidade são categorias funda-

mentais na compreensão desses processos, operando como mediadoras nas relações entre sujeitos e grupos sociais que constroem suas identidades em contextos culturais específicos.

A análise das perspectivas teóricas permitiu constatar que a noção de diferença, segundo Brah (1996) e Bhabha (1994), ultrapassa visões superficiais, remetendo diretamente a contextos históricos, políticos e sociais que determinam condições desiguais de existência e pertencimento. Nesse sentido, compreender as diferenças envolve, necessariamente, examinar criticamente as relações de poder e as hierarquias implícitas nas sociedades contemporâneas. Já a diversidade, conforme Vega-Neto (2003), não pode ser vista simplesmente como coexistência harmônica ou tolerância cultural; é, antes, um campo discursivo atravessado por conflitos políticos e institucionais, que demandam atenção crítica às práticas cotidianas e institucionais que definem a valorização ou a marginalização de determinadas culturas.

Stuart Hall (1996) e Edward Said (1978), por sua vez, contribuíram com uma reflexão significativa sobre o caráter discursivo e representacional das identidades culturais. Hall sublinhou que as identidades são continuamente recriadas e modificadas pelas práticas discursivas, posicionando-se de maneira crítica às noções essencialistas que percebem identidades como entidades estáticas e homogêneas. Said complementou essa reflexão ao evidenciar que as representações culturais, especialmente as construídas no contexto colonial e pós-colonial, são historicamente utilizadas para reforçar relações de poder, dominação e exclusão, produzindo narrativas que definem e limitam identidades culturais através de processos simbólicos que caracterizam grupos subalternizados.

Dessa maneira, conclui-se que as noções de diferença e diversidade possuem relevância significativa para compreender a construção e a reconfiguração das identidades culturais. Esses conceitos, longe de representarem apenas categorias descritivas, são instrumentos teóricos essenciais para desvendar as complexas relações sociais, políticas e discursivas que marcam a contemporaneidade. Por fim, ressalta-se que o reconhecimento crítico dessas dinâmicas contribui para o desenvolvimento de práticas sociais, educacionais e políticas públicas mais conscientes, capazes de respeitar e valorizar a pluralidade cultural, oferecendo possibilidades concretas de inclusão e diálogo intercultural em uma sociedade cada vez mais globalizada e diversa.

Referências

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Tradução de Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis e Gláucia Renate Gonçalves. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

BRAH, Avtar. **Cartografias da diáspora: identidades em questão**. Tradução de Ana Cristina Escosteguy e Cláudia Álvares. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 1996.

SAID, Edward. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente**. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

VEGA-NETO, Alfredo. **Cultura, culturas e educação**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Educação, 2003.

INFÂNCIAS COM DEFICIÊNCIA SOB UM OLHAR DECOLONIAL: CAPACITISMO, INCLUSÃO ESCOLAR E DESAFIOS PARA A EQUIDADE

Isabelle Marques

PUC-RJ. Mestranda em Serviço Social pela PUC-RJ. Integrante do CIESPI-Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância. Especialista em Políticas Públicas, Gestão e Serviços Sociais e MBA em Gestão de projetos. Graduada em Serviço Social pela UFRRJ

Resumo:

Este artigo analisa a inclusão escolar de crianças com deficiência a partir de um olhar decolonial, articulando os conceitos de capacitismo e colonialidade do ser como ferramentas analíticas para compreender as desigualdades persistentes no campo educacional. O capacitismo é compreendido como um sistema de opressão que define padrões normativos de capacidade e desenvolvimento, produzindo a deficiência como desvio e justificando práticas de tutela, medicalização e baixa expectativa pedagógica. Ao dialogar com os estudos decoloniais, o artigo evidencia como a colonialidade do ser contribui para a desumanização e o silenciamento das infâncias com deficiência, reforçando processos históricos de exclusão. A partir de revisão bibliográfica crítica e análise de dados educacionais e normativos, discute-se a contradição entre o acesso ampliado à escola regular e a permanência de práticas capacitistas no cotidiano escolar. Conclui-se que a efetivação da inclusão escolar exige mais do que marcos legais, demandando transformações estruturais, pedagógicas e culturais que reconheçam as crianças com deficiência como sujeitos de direitos, produtores de saber e de múltiplas formas legítimas de existir e aprender.

Palavras-chave: Infância; Deficiência; Capacitismo; Estudos decoloniais; Inclusão escolar

Introdução

A garantia do direito à educação para crianças com deficiência constitui um dos principais desafios contemporâneos no campo das políticas públicas e dos direitos humanos. Apesar dos avanços normativos e do forta-

lecimento do discurso da inclusão escolar, persistem práticas institucionais que reproduzem desigualdades, silenciamentos e processos de desumanização, especialmente no cotidiano das escolas. Tais práticas revelam que a inclusão, muitas vezes, permanece restrita ao plano formal, sem assegurar, de fato, condições de equidade, participação e aprendizagem.

Nesse cenário, o capacitismo emerge como uma categoria analítica central para compreender a exclusão das infâncias com deficiência. Trata-se de um sistema de opressão que hierarquiza corpos e capacidades, estabelecendo padrões normativos de funcionalidade, desenvolvimento e produtividade. Ao definir o corpo “capaz” como referência de humanidade, o capacitismo produz a deficiência como desvio, legitimando práticas pedagógicas, médicas e sociais que reforçam a segregação e a tutela, sobretudo no caso de crianças com deficiência intelectual.

A compreensão dessas dinâmicas torna-se ainda mais profunda quando articulada aos estudos decoloniais, especialmente ao conceito de colonialidade do ser. Conforme apontam autores como Maldonado-Torres (2007), a modernidade colonial instituiu hierarquias que definem quem é reconhecido como plenamente humano e quem é colocado à margem da vida social. Nesse sentido, a normatização dos corpos e das subjetividades não se limita a um fenômeno educacional, mas integra um projeto histórico de exclusão que persiste nas instituições contemporâneas, incluindo a escola.

Embora os estudos sobre colonialidade tenham avançado significativamente na crítica às relações de poder, saber e ser, ainda são incipientes as análises que consideram as infâncias com deficiência como sujeitos centrais desse processo. Crianças com deficiência continuam sendo frequentemente percebidas como sujeitos “incompletos”, “improdutivos” ou em permanente processo de correção, o que contribui para a naturalização da medicalização, da baixa expectativa pedagógica e da negação de sua agência no campo dos direitos.

Na educação, essa lógica se expressa na contradição entre a ampliação do acesso à escola regular e a permanência de práticas capacitistas no cotidiano escolar. Apesar da consolidação de marcos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), a inclusão escolar ainda enfrenta limites estruturais, pedagógicos e culturais que comprometem sua efetivação, especialmente para crianças com deficiência intelectual.

Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar a inclusão escolar de crianças com deficiência a partir de um olhar decolonial, articulando os conceitos de capacitismo e colonialidade do ser. Busca-se compreender como essas categorias ajudam a revelar as tensões entre direitos garantidos e práticas excludentes, evidenciando os desafios para a construção de uma educação pautada na equidade e no reconhecimento da diferença como va-

lor.

A pesquisa se fundamenta em abordagem qualitativa, de caráter teórico, baseada em levantamento bibliográfico crítico nos campos dos Estudos da Deficiência, dos Estudos Decoloniais e da Educação Inclusiva. Ao propor esse diálogo, o artigo pretende contribuir para o fortalecimento de práticas e reflexões anticapacitistas, reafirmando as crianças com deficiência como sujeitos históricos, políticos e de direitos, cuja existência desafia os parâmetros normativos que ainda orientam as políticas e práticas educacionais.

Capacitismo e colonialidade do ser na construção das infâncias com deficiência

A trajetória histórica das pessoas com deficiência é marcada por processos sistemáticos de exclusão, cujas formas variaram conforme os contextos sociais, culturais, políticos e científicos de cada período. Embora não seja possível estabelecer uma narrativa linear, observa-se que a deficiência foi reiteradamente associada à anormalidade, à improdutividade e à desumanização, o que sustentou práticas de segregação e violência simbólica ao longo da história.

Na Antiguidade, a deficiência era frequentemente associada à eliminação ou abandono, enquanto na Idade Média foi espiritualizada e compreendida como punição divina. Já na Idade Moderna, com o avanço do pensamento científico, a deficiência passou a ser tratada como objeto de intervenção médica, com vistas à normalização dos corpos. Apesar dessas transformações, o isolamento institucional e o assistencialismo permaneceram como respostas predominantes, sem a garantia de direitos ou políticas públicas inclusivas (Pereira; Saraiva, 2017; Maior, 2017; Pereira, 2017).

Foi sobretudo no século XX que emergiram mudanças significativas, impulsionadas pelos movimentos sociais das pessoas com deficiência e pelos Estudos da Deficiência no Reino Unido. Esses movimentos romperam com o paradigma biomédico ao formular o Modelo Social da Deficiência, deslocando o foco do corpo individual para as barreiras sociais e estruturais que produzem a exclusão (Pereira; Saraiva, 2017; Maior, 2017).

Nessa perspectiva, a deficiência deixa de ser compreendida como uma anormalidade ou falha individual. Como afirmam Diniz et al. (2009, p. 65), “habitar um corpo com impedimentos físicos, intelectuais ou sensoriais é apenas uma das diversas formas de estar no mundo”. Essa concepção foi fundamental para questionar a centralidade da normalidade como parâmetro universal de humanidade.

Diniz et al. (2009) distinguem duas formas predominantes de compreender a deficiência: uma que a reconhece como expressão da diversidade humana, alinhada ao modelo social, e outra que a concebe como desvantagem natural a ser corrigida, vinculada ao modelo biomédico. Enquanto a

primeira atribui a exclusão às barreiras sociais, a segunda responsabiliza o indivíduo por não corresponder a um padrão funcional considerado típico.

Os Disability Studies desempenharam papel central nesse deslocamento teórico e político, especialmente a partir da atuação da Union of the Physically Impaired Against Segregation (Upias), fundada por Paul Hunt em 1972. Ao rejeitar a noção de “tragédia pessoal”, a Upias redefiniu a deficiência como forma de opressão social, contribuindo para a consolidação do conceito de capacitismo como sistema de discriminação estrutural (Diniz, 2007; Sassaki, 2014).

O capacitismo opera a partir da produção de hierarquias corporais, estabelecendo um ideal normativo de corpo e mente plenamente funcionais. A visão biomédica tradicional, ao tratar a deficiência como algo a ser corrigido, reforça práticas de desumanização, assistencialismo e exclusão, ao deslocar da sociedade a responsabilidade pelas desigualdades vivenciadas por esse grupo (Gesser; Block; Mello, 2020; Diniz, 2009).

Campbell (2009; 2013) aprofunda essa crítica ao compreender o capacitismo como um sistema de conhecimento que produz a “abledness” - a ideologia da capacidade - como parâmetro absoluto de humanidade. Nesse sentido, a deficiência não é uma condição natural, mas uma construção social resultante da normalização de determinados corpos e da marginalização daqueles que não se enquadram nesse modelo.

Para a autora, o capacitismo constitui uma rede de crenças e práticas que projeta o corpo “capaz” como plenamente humano, enquanto posiciona a deficiência como um estado diminuído de existência (Campbell, 2009). Ao criticar os próprios Estudos da Deficiência, Campbell propõe deslocar o foco da deficiência para a análise da produção da normalidade, ampliando o campo teórico anticapacitista.

Esse debate se articula de forma direta com o conceito de colonialidade, compreendido como um padrão de poder que sobrevive ao colonialismo formal e continua a estruturar relações sociais, epistemológicas e culturais. Como aponta Ndlovu-Gatsheni (2013), a colonialidade mantém viva a matriz colonial de poder, mesmo após os processos de independência política.

Maldonado-Torres (2007) contribui para essa análise ao afirmar que a modernidade está intrinsecamente ligada à colonialidade, produzindo hierarquias que definem quem é considerado plenamente humano. Nesse contexto, a colonialidade do ser refere-se à desumanização sistemática de sujeitos que não correspondem ao ideal normativo imposto pela racionalidade eurocêntrica.

A normatização dos corpos, portanto, não é apenas um fenômeno médico ou educacional, mas um mecanismo colonial que estabelece fronteiras entre vidas consideradas dignas e vidas desvalorizadas. A deficiência, nesse cenário, torna-se um marcador de inferioridade, justificando práticas de exclusão institucional e simbólica.

Embora os estudos decoloniais tenham avançado na crítica às hierarquias de poder, saber e ser, ainda são incipientes as análises que consideram as infâncias com deficiência como sujeitos centrais desse processo. Este trabalho propõe ampliar essa perspectiva, compreendendo como a colonialidade do ser atravessa as experiências de crianças e adolescentes com deficiência, produzindo silenciamentos.

Como destacam Neumann e Rizzini (2023), pensar a infância a partir de uma perspectiva decolonial exige romper com concepções adultocêntricas e reconhecer crianças como sujeitos históricos e produtores de saber. Inserir as infâncias com deficiência nesse debate é fundamental para compreender como o capacitismo e a colonialidade operam de forma articulada, sustentando desigualdades e negando o direito à existência plena desde a infância.

Por fim, romper com a colonialidade da capacidade implica questionar os padrões universais de desenvolvimento, aprendizagem e humanidade que orientam as instituições sociais, especialmente a escola. A crítica decolonial e a luta anticapacitista convergem, assim, na defesa de uma sociedade que reconheça a diferença não como desvio, mas como potência legítima de existência.

Inclusão escolar de crianças com deficiência intelectual: entre direitos e práticas capacitistas

De acordo com o Relatório Mundial sobre a Deficiência, publicado pela Organização Mundial da Saúde em parceria com o Grupo Banco Mundial em 2012, mais de um bilhão de pessoas no mundo possuem algum tipo de deficiência, representando aproximadamente 15% da população global, com base nas estimativas de 2010. Diante disso, é relevante destacar os tipos de deficiência, conforme estabelecido pelo Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004: deficiência física, auditiva, visual, intelectual (denominada no decreto como “deficiência mental”¹) e múltipla, que se caracteriza pela

1 A substituição do termo “deficiência mental” por “deficiência intelectual” decorre de uma mudança paradigmática no entendimento da deficiência. Tradicionalmente associada a uma perspectiva médica e patologizante, a expressão “deficiência mental” carregava forte estigma e reduzia a condição da pessoa a um déficit interno e permanente. A partir da Declaração de Montreal sobre Deficiência Intelectual, aprovada em 2004 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o termo “deficiência intelectual” passou a ser adotado, considerando-se a deficiência como uma condição que interage com fatores ambientais e sociais. Tal mudança rompe com a ideia de um “defeito individual” e reconhece que as barreiras sociais, comunicacionais e arquitetônicas têm papel central na limitação da autonomia dessas pessoas. Assim, o novo termo reflete o avanço do modelo social da deficiência, que reforça a importância do apoio intermitente, limitado ou permanente, de acordo com as necessidades específicas da pessoa, em áreas como comunicação, habilidades sociais, trabalho, lazer e funcionalidade acadêmica (SASSAKI, 2011). Disponível em: <https://www2.camara.leg>

combinação de duas ou mais deficiências. Assim, ao abordar questões relacionadas às pessoas com deficiência, considera-se a diversidade desse grupo, que, embora amparado por direitos, possui demandas distintas e específicas (Maior, 2015; São Paulo, 2012).

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) de 2022, realizada pelo IBGE, o Brasil possui aproximadamente 18,6 milhões de pessoas com deficiência com 2 anos ou mais de idade, representando 8,9% da população nessa faixa etária. Especificamente entre crianças e adolescentes, os dados indicam que cerca de 760 mil crianças de 2 a 9 anos possuem algum tipo de deficiência. Quando incluímos a faixa etária de 10 a 19 anos, esse número sobe para aproximadamente 1,7 milhão de indivíduos. (IBGE, 2023).

A taxa de escolarização entre crianças e adolescentes com deficiência é inferior à daqueles sem deficiência. Na faixa de 6 a 14 anos, 95,1% das crianças com deficiência frequentavam a escola, em comparação com 99,4% das sem deficiência. Entre os jovens de 15 a 17 anos, 84,6% dos adolescentes com deficiência estavam escolarizados, enquanto essa taxa era de 93,0% para os sem deficiência (IBGE, 2023).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) convergem na garantia de direitos fundamentais para crianças e adolescentes com deficiência, assegurando sua proteção, desenvolvimento e inclusão plena na sociedade. Ambas reconhecem a dignidade da pessoa humana e estabelecem diretrizes para a promoção da igualdade de oportunidades.

O ECA, em seu artigo 5º, determina que “nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Brasil, 1990). Da mesma forma, a LBI, no artigo 4º, prevê que “toda pessoa com deficiência tem direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e não sofrerá discriminação” (Brasil, 2015). Essas disposições demonstram o compromisso de ambas as normas na proteção dos direitos desse público, promovendo sua participação ativa na sociedade sem barreiras ou exclusões.

Uma das principais convergências entre o ECA (Lei nº 8.069/1990) e a LBI (Lei nº 13.146/2015) está no direito à educação inclusiva. O artigo 54 do ECA estabelece que é dever do Estado garantir “atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino” (Brasil, 1990). Complementando essa diretriz, a LBI, em seu artigo 28, determina que “é dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, com igualdade de condições e sem discriminação” (Brasil, 2015). Dessa forma, ambas as legislações reforçam o direito à inclusão escolar e à acessibilidade, garantindo

suporte adequado para a permanência e o aprendizado dos estudantes com deficiência.

O estudo “Crianças e Adolescentes com Deficiência Mental no Brasil: Um Panorama da Literatura e dos Dados Demográficos”, de Rizzini e Menezes, publicado em 2010 pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI) em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), analisa a realidade dessa população no país, explorando conceitos, dados estatísticos e produção acadêmica sobre o tema.

Com base no Censo Demográfico de 2000, as autoras identificaram que aproximadamente 40% das crianças e adolescentes com deficiência intelectual não frequentavam a escola. Entre os matriculados, cerca de 60% haviam aprendido a ler e escrever, evidenciando a importância do acesso à educação. O estudo também revelou que 20% dessa população, especialmente aqueles com múltiplas deficiências, viviam em famílias chefiadas por mulheres sem cônjuge, das quais 65,5% não possuíam ocupação remunerada. Além disso, 64,5% dessas famílias estavam abaixo da linha da pobreza, indicando um contexto de elevada vulnerabilidade socioeconômica. As autoras ressaltam ainda a carência de pesquisas aprofundadas sobre esse grupo, enfatizando a necessidade de mais estudos para fundamentar políticas públicas que garantam seus direitos e promovam sua inclusão na sociedade (Rizzini, Menezes, 2010).

Já em 2022, a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (PNAD Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi o principal instrumento de coleta de dados sobre as condições de vida de pessoas com deficiência no Brasil. Embora não haja uma categoria específica para “deficiência intelectual”, a pesquisa investigou dificuldades cognitivas relacionadas ao aprender, lembrar ou se concentrar, as quais estão frequentemente associadas a esse tipo de deficiência. Entre as crianças de 2 a 9 anos, 1,2% apresentaram dificuldades nessas áreas, indicando desafios significativos no desenvolvimento cognitivo dessa faixa etária (IBGE, 2023).

A comparação entre os dados do estudo de Rizzini e Menezes (2010), com base no Censo de 2000, e os dados mais recentes da PNAD Contínua 2022, revela avanços importantes, mas também a persistência de desafios. Desde o estudo de 2010, houve uma notável melhora na inclusão escolar de crianças e adolescentes com deficiência intelectual, com 86,5% das crianças com deficiência matriculadas em escolas regulares em 2020, contrastando com os 40% fora da escola identificados na pesquisa de 2000. No entanto, a qualidade educacional ainda é uma questão central, já que a taxa de analfabetismo entre pessoas com deficiência (19,5%) continua sendo muito alta, o que reflete as barreiras persistentes no processo de aprendizagem (IBGE 2023; Rizzini, Menezes, 2010).

A Declaração de Salamanca, elaborada durante a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais, realizada em 1994 na cidade de Salamanca, Espanha, constitui um marco internacional na promoção da educação inclusiva. O documento propõe que as escolas regulares acolham todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais ou linguísticas, assegurando igualdade de oportunidades no acesso, permanência e sucesso escolar (UNESCO, 1994). Defende-se, com isso, a necessidade de adaptação dos sistemas educacionais, por meio da flexibilização curricular, da formação continuada de professores e do envolvimento da comunidade escolar no processo educativo. A partir dessa Declaração, diversos países passaram a reformular suas políticas educacionais, incluindo o Brasil, que incorporou seus princípios na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e, posteriormente, em documentos como a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI, Lei nº 13.146/2015), consolidando o direito à escolarização em ambientes comuns e inclusivos.

A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/1996, representou um marco normativo fundamental ao reconhecer a educação especial como uma modalidade de ensino, e não mais como um subsistema isolado ou complementar. Com isso, passou-se a exigir do Estado um compromisso ampliado com a inclusão educacional de pessoas com deficiência, o que implica não apenas o acesso à escola regular, mas também a garantia de condições adequadas de permanência e aprendizagem. Isso envolve, entre outros aspectos, a presença de professores com formação específica na área da educação especial, a oferta de recursos pedagógicos acessíveis, a implementação de salas de recursos multifuncionais e a adoção de práticas pedagógicas inclusivas (Brasil, 1996; Mantoan, 2006). A LDB, ao integrar a educação especial ao sistema educacional como modalidade transversal, estabelece que o atendimento educacional especializado deve ser oferecido preferencialmente na rede regular de ensino, exigindo transformações estruturais, formativas e culturais nas escolas públicas brasileiras.

Historicamente, a Educação Especial no Brasil operou de forma segregada do ensino regular, com escolas e professores específicos para alunos com deficiência. Essa abordagem resultou em uma visão fragmentada do desenvolvimento humano, separando os indivíduos entre “normais” e “anormais”. Segundo Pletsch (2020), essa concepção ainda persiste na cultura escolar, especialmente no caso de alunos com deficiência intelectual, cujas escolas muitas vezes os veem apenas como sujeitos de socialização, sem o devido investimento em sua aprendizagem acadêmica. Além disso, a autora alerta para a existência da chamada “inclusão no papel”, em que alunos com deficiência são matriculados em turmas regulares, mas, na prática, frequentam apenas salas de recursos multifuncionais ou realizam atividades distintas

das propostas para a turma.

Com base no artigo de Glat, Pletsch e Fontes (2007), é possível aprofundar a reflexão sobre os desafios da inclusão escolar e o papel da Educação Especial no contexto brasileiro. Historicamente marcada por práticas segregadoras e fundamentada no modelo médico da deficiência, a Educação Especial tem passado por um processo de ressignificação, alinhando-se gradualmente aos princípios da inclusão. Ao contrário da lógica anterior, que separava os alunos com deficiência em sistemas paralelos de ensino, os autores defendem que a Educação Especial deve atuar como suporte essencial para o sucesso da Educação Inclusiva, provendo recursos pedagógicos, formação docente e metodologias adequadas para atender à diversidade (Glat; Pletsch; Fontes, 2007). Essa proposta não representa uma ruptura total com o passado, mas uma ampliação crítica da função da Educação Especial, entendida agora como parte integrante do esforço inclusivo.

O debate sobre o papel da Educação Especial no cenário inclusivo ainda gera impasses. Para Pletsch (2020), “essa dualidade constitui uma espécie de ‘crise de identidade’ sobre qual seria, de fato, o papel da Educação Especial” (p. 59). Enquanto alguns defendem que essa modalidade perde sua função dentro do modelo inclusivo, outros ressaltam sua importância para oferecer suporte adequado às escolas e aos alunos com deficiência. A autora argumenta que a Educação Especial deve ser vista sob duas perspectivas complementares: como modalidade de ensino, que fornece recursos e atendimento educacional especializado, e como campo interdisciplinar de produção de conhecimento sobre o desenvolvimento e a aprendizagem de pessoas com deficiência.

A educação inclusiva deve ser compreendida como um processo dinâmico, sujeito a transformações sociais, políticas e educacionais. Pletsch (2020) reforça que “as convenções sobre o que é considerado inclusivo, até onde a inclusão pode chegar, por quais caminhos e recursos e quem tem direito ou não a ela mudam conforme fatores contingentes” (p. 66). Assim, mesmo conquistas consideradas consolidadas podem ser questionadas e modificadas ao longo do tempo. Para garantir que a inclusão não se torne apenas um conceito abstrato, é essencial investir em políticas públicas que eliminem barreiras e assegurem uma educação verdadeiramente acessível e equitativa para todos.

Assim, a inclusão exige mudanças tanto estruturais quanto culturais, garantindo acessibilidade e equidade. Nesse contexto, Pletsch (2020) destaca que “o campo da Educação Especial brasileira vive um momento de transformações epistemológicas” (p. 57), demonstrando que a área tem se afastado da concepção da deficiência como um déficit individual para incorporá-la a um debate mais amplo sobre direitos humanos e justiça social.

Considerações finais

As reflexões apresentadas ao longo deste trabalho evidenciam que a inclusão escolar de crianças com deficiência não pode ser compreendida apenas como resultado de avanços normativos ou da ampliação do acesso à escola regular. Ainda que o reconhecimento legal do direito à educação inclusiva represente uma conquista histórica, a experiência concreta dessas crianças no espaço escolar revela a permanência de práticas, discursos e estruturas que reproduzem desigualdades e limitam a efetivação da equidade.

A articulação entre capacitismo e colonialidade do ser permite compreender que tais desigualdades não são pontuais ou acidentais, mas se sustentam em lógicas históricas que hierarquizam corpos, capacidades e formas de aprender. Nesse sentido, a escola, longe de ser um espaço neutro, reflete e reproduz padrões normativos que definem quais infâncias são legitimadas como plenamente humanas e quais permanecem sob constante vigilância, correção ou tutela.

No campo da inclusão escolar, os dados apresentados demonstram avanços importantes no acesso à escola regular, especialmente nas últimas décadas. No entanto, a permanência e a aprendizagem seguem sendo desafios centrais, revelando a distância entre o direito formal e a prática cotidiana. A recorrência da chamada “inclusão no papel”, aliada à baixa expectativa pedagógica em relação às crianças com deficiência intelectual, evidencia que a escola ainda opera, em muitos casos, sob uma lógica capacitista, mesmo quando se afirma inclusiva.

Diante disso, torna-se fundamental compreender a inclusão não apenas como uma política educacional, mas como um projeto ético e político que exige a revisão de concepções naturalizadas sobre infância, deficiência e aprendizagem. Romper com o capacitismo implica questionar padrões universais e reconhecer a diferença como parte constitutiva da experiência humana, e não como um desvio a ser corrigido.

Por fim, reafirma-se a necessidade de fortalecer práticas e políticas educacionais comprometidas com a equidade, a acessibilidade e o reconhecimento das crianças com deficiência como sujeitos históricos e produtores de saber. Somente a partir de uma perspectiva crítica, anticapacitista e decolonial será possível avançar na construção de uma educação que não apenas inclua, mas que garanta dignidade, participação e direito à aprendizagem para todas as infâncias.

Referências

BRASIL. Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Crian-

ça e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

CAMPBELL, Fiona Kumari. **Ableism**: A theory of everything. International Conference on *Linking Concepts of Critical Ableism and Racism Studies with Research on Conflicts of Participation*. University of Hamburg (Germany), jun. 2013. Disponível em: https://disabilitystudies.nl/sites/default/files/ableism_a_theory_of_everything_keynote_f.pdf. Acesso em: 01 de fevereiro de 2025.

CAMPBELL, Fiona. **Contours of ableism**: The production of disability and abledness. Springer, 2009.

DINIZ, Débora. **O que é deficiência**. São Paulo: Brasiliense, 2007. Coleção Primeiros Passos; 324.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 6, p. 64-77, 2009.

GLAT, Rosana; PLETSCH, Márcia Denise; FONTES, Rejane de Souza. Educação inclusiva & educação especial: propostas que se complementam no contexto da escola aberta à diversidade. *Educação. Revista do Centro de Educação*, Santa Maria, v. 32, n. 2, p. 343-356, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pessoas com deficiência têm menor acesso à educação, ao trabalho e à renda**. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37317-pessoas-com-deficiencia-tem-menor-acesso-a-educacao-ao-trabalho-e-a-renda>. Acesso em: 12 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: pessoas com deficiência 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/0a9afaed04d79830f73a16136dba23b9.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

MAIOR, Izabel Maria Madeira de Loureiro. **Movimento político das pessoas com deficiência**: reflexões sobre a conquista de direitos. *Inclusão Social*, v. 10, n. 2, 2017.

MALDONADO-TORRES, Nelson. On the Coloniality of Being: Contributions to the Development of a Concept. *Cultural Studies*, v. 21, n. 2-3, p. 240-270, 2007.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer?** São Paulo: Moderna, 2003.

NDLOVU-GATSHENI, Sabelo. Why decoloniality in the 21st century? *The Thinker*, v.48, p. 10–15, 2013.

NEUMANN, Mariana Menezes; RIZZINI, Irene. Decolonialidade e Infância: Herança colonial e conexão das crianças com a natureza. **O Social em Questão**, v. 26, n. 56, p. 39-60, 2023.

ONU – Organização das Nações Unidas. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.* Nova York, 2006.

PEREIRA, J. A.; SARAIVA, J. M. Trajetória histórico social da população deficiente: da exclusão a inclusão social. **SER Social**, v.19, n.40, p. 168-185, set. 2017.

PEREIRA, MÁRCIO. A história da pessoa com deficiência. **Ciências Gerenciais em Foco**, v. 8, n. 5, 2017.

PLETSCH, M. D. (2020). **O que há de especial na educação especial brasileira?** Momento - Diálogos Em Educação, 29(1), 57–70.

RIZZINI, Irene; DE MENEZES, Cristiane Diniz; DA SILVA LEITE, Aline Deus. **Crianças e adolescentes com deficiência mental no Brasil:** um panorama da literatura e dos dados demográficos. CIESPI, Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, 2010.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Capacitismo, incapacitismo e deficientismo na contramão da inclusão. **Revista Reação**, ano XVII, n. 96, jan./fev. 2014, p. 10-12. Atualizado em 1º/maio/2020.

COMO ERA ANTES E COMO FICOU? REPERCUSSÕES OCASIONADAS AOS ACOMPANHANTES DE INTERNAÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA NA PEDIATRIA

Thais Cavalcanti Marques

Assistente Social do Inst. de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira. Graduada em Serviço Social pela UFRJ, Mestre em Serviço Social pelo Prog. Serviço Social e Desenvolvimento Regional da UFF e Doutora em Saúde Pública pela Escola Nac. de Saúde Pública Sérgio Arouca

Resumo:

O trabalho tem o objetivo de discorrer sobre as repercussões ocasionadas pelo trabalho do cuidado referente à dinâmica de cuidadoras/acompanhantes em internações de longa permanência na pediatria. Para a sua formulação, foram utilizados resultados da tese intitulada: “Acompanhantes em internações prolongadas na pediatria: uma discussão sobre o trabalho do cuidado e políticas públicas, tendo minha autoria e realizada pelo programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, que teve como campo pesquisa as enfermarias do Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira. Os resultados mostraram que a maioria das cuidadoras são mulheres, negras e pardas e que desistem de seus objetivos de vida para viverem em prol do cuidado dos filhos enfermos, e mesmo elas sendo oneradas por esse processo, não possuem respaldo de políticas públicas. É imperioso definir o direito ao cuidado constitucionalmente, enquadrando-o como integrante do Sistema de Seguridade Social brasileiro como um quarto pilar. Com isso, é possível a formulação de um Sistema Integrado e Interseccional do Cuidado, que poderia colocar em prática o Plano Nacional de Cuidados, o qual servirá como base para que os municípios idealizem seus programas e projetos dessa temática. Todas essas iniciativas são pertinentes para construir legislações específicas para os cuidadores/acompanhantes das internações de longa permanência, pois mesmo estando realizando o processo de cuidado dos filhos na unidade hospitalar, esses atores sociais também sofrem impactos na sua existência, tanto em relação à rotina quanto em relação ao planejamento de seus objetivos de vida.

Palavras-chave: Cuidado; Trabalho do Cuidado; Direito ao Cuidado; Política de Saúde e Cuidadores e Divisão Sexual; Racial do Trabalho.

Introdução

A partir de um entendimento ampliado e crítico sobre o processo de cuidado, observou-se pela pesquisa em tela, que as mulheres são as principais responsáveis pelos cuidados de crianças e adolescentes atendidos no Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG). A questão do cuidado feminino está presente no processo de tratamento de crianças e adolescentes, especialmente quando elas possuem diagnósticos crônicos e são pessoas com deficiência, que demandam acompanhamento contínuo, uso de tecnologias, insumos, intervenções mais complexas e/ou precisam de internações de longa duração.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende analisar as repercussões que as internações de longa permanência ocasionam para as acompanhantes/cuidadoras das crianças e adolescentes acompanhados no IPPMG. Para a construção da pesquisa, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com inserção no campo pesquisado, utilizando a técnica de entrevista em história oral temática, empregada com o apoio teórico do conceito de narrativas de vida. Os resultados foram analisados por meio da hermenêutica-dialética.

O trabalho do cuidado e saúde

O trabalho do cuidado é de suprema importância para a manutenção do modo de produção capitalista vigente, e o fato de ser invisibilizado e não remunerado faz parte das estratégias para realizar a manutenção desse sistema. O ato de cuidar, quase sempre feito pelas mulheres pauperizadas, é o que garante o preparo da força de trabalho para atuar futuramente no mercado (reprodução social). Dessa forma, os grupos familiares que possuem condições financeiras adquirem no mercado recursos humanos e instrumentos para realizar o processo de cuidado de seus membros, enquanto os mais pobres ficam à mercê de políticas públicas parcas, emergenciais e focalistas (Ribeiro, 2023; Fraser, 2023).

Na contemporaneidade, a família é considerada a principal responsável por garantir proteção aos seus membros, viabilizando suas necessidades materiais e subjetivas, tendo como modelo ideal a chamada “família nuclear burguesa”. Tal modelo define a família como a união entre homem e mulher, atribuindo ao pai o papel de provedor e à mãe as funções de cuidadora dos filhos e de responsável pelos serviços domésticos (Oliveira, 2017). Então, mesmo com as transformações, sobretudo em relação às exigências estratégicas para a manutenção do modo de produção capitalista, o cuidado acabou se transformando em uma responsabilidade privada e naturalizada como uma tarefa inerente às mulheres (Passos, 2018).

Na política de saúde, entende-se que a noção de cuidado não pode ser resumida apenas em procedimentos técnicos (tecnologias leves e duras) e estáticos em um único nível de atenção (Merhy, 2005). O processo de cuidado é desenvolvido de forma contínua e, além do saber profissional e das tecnologias necessárias, inclui também os saberes, desejos e necessidades dos usuários e de sua rede social de apoio. Tais perspectivas são articuladas para repelir o protagonismo do saber médico, buscando justamente o oposto: a interação entre as pessoas, produzindo “efeitos de polifonia” (‘dialogismo’ entre as partes envolvidas) em detrimento à monofonia, sendo uma “produção comum de diferentes sujeitos” (Pinheiro; Guizardi, 2006).

Situações de diagnósticos crônicas complexas e de doenças raras em crianças e adolescentes, mobilizam mudanças nas relações e nas trajetórias desses usuários e de sua rede social de apoio. Pela perspectiva da integralidade e da recusa ao ideário hospitalocêntrico na saúde, busca-se que o plano de cuidado tenha ações planejadas para o usuário atendido, assim como seus responsáveis legais e cuidadores. Dessa forma, tanto os usuários quanto os seus acompanhantes precisam ser respaldados nesse processo de adoecimento, com iniciativas das unidades de saúde que atendem os casos e, também, por políticas públicas formalizadas.

No sistema brasileiro, possuímos uma Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069/2024), regulamentada pelo Plano Nacional de Cuidados, que possuem foco justamente na organização de um sistema de proteção e defesa de direitos para quem cuida, fincado principalmente na corresponsabilização dessa atividade entre família, Estado e sociedade civil, rechaçando que os grupos familiares devam ser os únicos responsáveis pelos cuidados dos seus integrantes.

Com isso, no decorrer do artigo, serão discutidas questões relacionadas ao processo de trabalho de cuidado das acompanhantes/cuidadoras das internações de longa permanência no IPPMG. Para isso, serão pontuadas temáticas que abarcam: múltiplos arranjos familiares, divisão sexual do trabalho, trabalho do cuidado e Políticas Públicas, dentre outras questões.

O campo pesquisado e estratégias metodológicas

A pesquisa foi realizada no Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG), que corresponde ao hospital pediátrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foram incluídas para serem entrevistadas as acompanhantes que estavam a um mês ou mais com crianças e adolescentes internados, e os casos que tinham evolução do serviço social registrada em prontuário. Em relação a delimitação do número de entrevistadas, foi utilizada a estratégia de saturação teórica (Fontanella et al., 2011). O projeto de pesquisa passou pelo Comitê de Ética da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz) e pelo Comitê de Ética do

Instituto de Puericultura e Pediatria Martagão Gesteira (IPPMG/UFRJ).

Foram realizadas 12 entrevistas, por meio da metodologia de narrativas de vida, tendo um roteiro norteador com perguntas disparadoras. Previamente, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) da pesquisa era lido em conjunto com as entrevistadas, sendo uma via assinada entregue as acompanhantes e outra ficava com a pesquisadora. Foram ofertados três espaços da unidade hospitalar para a realização das entrevistas, e todas as entrevistadas escolheram que a sala do serviço social para realizar as entrevistas. Todo o material da pesquisa foi gravado pelo gravador de celular da pesquisadora principal e o material foi transcrito sem auxílio de equipamentos ou programas virtuais por ela. As entrevistas tiveram duração entre 10 e 30 minutos, e muitas das entrevistadas demonstravam felicidade por estarem participando do trabalho.

Foi escolhido a utilização das narrativas de vida, pois com elas é possível despertar reflexões sobre os eventos antecedentes ao adoecimento das crianças e adolescentes, fatos importantes na construção das ações e experiências atuais dos entrevistados, cujo processo está sempre passível de reformulações e ressignificações pelos próprios narradores. Dar voz aos cuidadores, recuperando as histórias e experiências no processo de cuidado, foi também uma estratégia que aproximou a pesquisadora do entrevistado, de seu entorno e da sua realidade social. No campo da saúde, as narrativas permitem uma aproximação com os atores entrevistados, tornando-os audíveis e importantes no processo, ofertando a possibilidade de ressaltarem suas interpretações e significados sobre o discurso. Com isso, destaca-se que esse conceito permite que o narrador colaborador elabore e reelabore suas experiências em busca de uma nova interação com a vida frente as novas configurações exigidas pelo processo de cuidado (Canesqui; Separavich, 2013).

O resultado da pesquisa foi analisado pelo método da hermenêutica-dialética. A dialética corresponde ao movimento das relações sociais historicamente construídas, dinâmicas, antagônicas, contraditórias e complexas, oportunizando uma análise dos processos sociais a partir da totalidade, englobando questões objetivas e subjetivas. Já a hermenêutica é entendida como o exercício de explicação e interpretação de um pensamento, sendo profícua para interpretar e explicar fenômenos sociais para além do aparente. Com isso, a conjugação da hermenêutica com a dialética permite que o pesquisador analise a realidade considerando fatores polissêmicos que constroem as relações sociais como um todo (Minayo, 2000).

Discussões e Resultados

Breve panorama dos achados nas entrevistas

Para o processo de análise das entrevistas, foram construídas sete categoriais de análise que coadunam com as temáticas que foram verbaliza-

das nas entrevistas pelas entrevistadas, que são: Adoecimento da Criança e do Adolescente e Rede Comunitária e Familiar; Mudanças da Dinâmica de Vida com o Adoecimento da Criança e do Adolescente; Impacto das Internações Prolongadas na Renda Familiar; Entendimento de Cuidado e Políticas Públicas; Internações de Longa Permanência e Sistema de Saúde; Lazer e Autocuidado e Fala Livre e Sugestões.

No processo de análise das entrevistas, observa-se que as unidades de análise se entrelaçam, pois uma temática vai ao encontro de situações que demarcam a vivência dos sujeitos naquela trajetória de cuidado, em distintos períodos, assim como as mudanças de rotina ocasionadas pelo adoecimento das crianças e dos adolescentes. Essa perspectiva segue os ideários da análise alicerçados pela hermenêutica-dialética, pois por ela busca-se uma reflexão crítica sobre os fenômenos, considerando a totalidade das relações sociais e o período histórico que eles são realizados. Dessa forma, no artigo em questão, não serão expostas todas as análises colocadas na tese de referência, pois, serão pontuados somente repercussões latentes ditas pelas entrevistadas que estão contidas em mais de uma entrevista.

Sobre o perfil das cuidadoras/acompanhantes, observou-se que: majoritariamente são pardas e negras, nove são mães solo e três convivem maritalmente, e somente uma realizou o ensino superior. Residem em diferentes lugares do Rio de Janeiro, sendo a maioria de regiões periféricas.

As cuidadoras ficam a maior parte do tempo como acompanhantes dos filhos internados, e quando revezam, é sempre com outra mulher do grupo familiar. Quando os genitores são citados, principalmente nos grupos familiares em que os pais dos usuários internados são casados, são referenciados apenas como “ajudantes” do processo de cuidado.

Na renda familiar, em todos os casos, foi visto uma queda da situação financeira da família. Quando as mães cuidadoras tinham emprego formalizado, foram “obrigadas” a sair desses espaços e ficarem restritas somente ao trabalho do cuidado dos filhos, pois na legislação trabalhista celetista brasileira não possuímos nenhum tipo de possibilidade de licença ou afastamento para que o familiar acompanhe dependentes enfermos. Dentre as entrevistadas, com vínculo empregatício formal, somente uma conseguiu realizar acordo com a chefia, e assim criar estratégias para continuar no emprego e cuidado do filho internado. Algumas optaram por continuar trabalhando, mas em espaços com a rotina de trabalho mais flexível, e vínculos informais e/ou temporários.

Com isso, a maioria dos grupos familiares possuem como renda somente o benefício assistencial BPC (Benefício de Prestação Continuada – está contigo na Lei Orgânica da Assistência Social), que é referente ao quadro de saúde da criança adoecida. Isso porque, em todos os casos das entrevistadas, seus filhos possuem diagnósticos crônicos complexos e alguns inclusive já estão em cuidados paliativos. Dessa forma, a probabilidade de

falecimento dos seus dependentes é potencializada. Nesse contexto, observa-se uma tensão dupla, pois ao mesmo tempo que as cuidadoras correm o risco a qualquer momento da ocorrência do falecimento dos seus filhos, elas também irão ficar sem o valor que formula a renda da família, que era justamente o benefício do filho falecido.

Em relação ao seu processo de existência no mundo como mulher, que possui objetivos de vida e vontades, todas afirmam que tiveram que ceifar seus interesses pois tem que ficar como cuidadoras em tempo integral. As que são casadas e possuem outros filhos, acabam destacando sempre momentos de lazer somente com eles, além de ressaltarem que a condição financeira parca acaba afetando nesse quesito. Nesse contexto, todas defendem que o IPPMG deve ter projetos que auxiliem nessa trajetória árdua das cuidadoras, desenvolvendo iniciativas que suscitem o autocuidado e o protagonismo delas para além de somente cuidadoras dos filhos hospitalizados.

Cenário atual e estratégias futuras para a implementação da Política Nacional de Cuidado no Brasil

O ato de cuidar causa impactos na vida dos cuidadores em diferentes aspectos (físico, mental e social). Com isso, é de suprema importância que as cuidadoras sejam respaldadas pelas políticas públicas.

Ainda não possuímos uma Política Nacional Interseccional e Intersetorial de Cuidado, embora já existam evidências e estudos significativos sobre a temática, sobretudo pós-pandemia da Covid-19 (Ribeiro, 2023). Analisar o lugar dos grupos familiares e suas trajetórias de cuidado nas internações prolongadas é essencial para suscitar reflexões sobre a organização de políticas públicas ancoradas na perspectiva interseccional, e sua consolidação diante dos desafios vividos por quem exerce o trabalho de cuidadoras/acompanhantes em internações de longa permanência.

No terceiro mandato do governo Lula, as percepções sobre o processo de viabilização de direitos e um posicionamento mais crítico e menos reacionário do que o mandato anterior, impulsionaram as discussões sobre o direito ao cuidado. Com isso, em março de 2023, foram criadas as: Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família e a Secretaria Nacional de Autonomia Econômica e Políticas de Cuidados, as quais coordenaram grupos de trabalho sobre a temática do direito ao reconhecimento do trabalho de cuidado e o reconhecimento de que os cuidadores precisam de apoio nessa jornada. Nesse contexto, foi desenvolvido o Marco Conceitual da Política Nacional de Cuidados no Brasil. No ano de 2024, esse projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Em 2024, o Congresso Nacional sancionou a Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15069/24), o que representa um grande avanço para garantir o direito ao cuidado por meio de políticas públicas. Essa política demarca

sua promoção com base na corresponsabilidade entre famílias, setor privado e sociedade civil, com implementação realizada de forma transversal e intersetorial. Embora suas ações ainda sejam incipientes e não configurem o ideário crítico do que se compreende por uma política de cuidado, a sua sanção já demarca que a temática do direito ao cuidado encontra-se em voga na sociabilidade contemporânea e nas instituições de formalização política do país. Em 2025, foi Lançado o Plano Nacional de Cuidados (Decreto nº 12562/2025, chamado popularmente de “Brasil que Cuida”.

No mês de setembro de 2025, foi realizado o I Seminário Latino-Americano sobre cuidados no Brasil, realizado na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Também ocorreu o 1º Seminário Estadual sobre Política de Cuidado em Santa Catarina, o que intitulo como um grande avanço na discussão, pois descentralizou as reflexões sobre a política de cuidado realizada principalmente no eixo Rio de Janeiro-São Paulo.

Especificamente sobre o Estado do Rio de Janeiro, foi construído o Observatório do Cuidado Egbé, que é vinculado a Escola de Serviço Social da UFRJ, e tem como integrantes: alunos universitários, estudiosos sobre a temática e pertencentes ao Comitê Gestor do Plano de Cuidados, além de coletivos de mulheres. O observatório tem realizado encontros, fóruns eventos e palestras para discutir a política de cuidado e suas vertentes de atuação. Vinculado ao que o trabalho de pesquisa exposto trouxe, por meio desse Observatório, foi criado um Fórum Estadual de Mães Atípicas e cuidadoras parentais. Esse fórum possui grupo de whatsapp e contas em redes sociais, onde são publicizados encontros e reuniões presenciais, online e híbridas de estudiosos, políticos progressistas da esquerda e cuidadores de crianças e adolescentes atípicos.

Devemos politizar o direito ao cuidado e o trabalho do cuidado, o qual é realizado massivamente pelas mulheres pauperizadas, negras, não letradas e mães solo. O trabalho do cuidado é imposto, inviabilizado e mais exaustivo para as mulheres, e essa situação é intensificada quando elas ficam residindo nos hospitais para ficarem como acompanhantes dos seus filhos em internações prolongadas.

Conclusão

O processo de adoecimento ocasiona mudanças bruscas na dinâmica de vida dos grupos familiares, e essa situação é majorada para as cuidadoras que estão acompanhando as internações prolongadas de seus dependentes constantemente. Pelo fato das crianças possuírem diagnósticos incapacitantes, e a maioria ter renda parca, o benefício social dos enfermos acaba se tornando a principal renda das famílias - São mulheres pobres que precisam de política pública de cuidado e também complementação de renda. Nesse contexto, defendendo que, é imperioso a existência de serviços, benefícios e/

ou remuneração que respalde essas cuidadoras. Pela pesquisa em tela, não temos por objetivo definir ou estudar quais medidas monetárias devem ser planejadas para as cuidadoras de internações de longa permanência, mas constata-se que, essas precisam de respaldo, sobretudo financeiro para poderem seguir suas vidas com um pouco de autonomia.

No artigo, foram pontuados alguns avanços históricos, sobretudo em relação à formalização de direitos dos cuidadores. Mas recentemente, estão sendo formuladas iniciativas que colocam em debate a realidade das mães atípicas. Espera-se que, futuramente, seja colocado em debate a vida das cuidadoras atípicas que residem nos hospitais com seus filhos internados, planejando e colocando em prática políticas públicas que respaldem a vivência dessas mulheres sobrecarregadas pelo trabalho do cuidado.

Referências

BRASIL. LEI Nº 8.742 DE 07 DE DEZEMBRO DE 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acessado em: 27 julho. 2024.

BRASIL. LEI Nº 15.069 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. DECRETO Nº 12.562 DE 23 DE JULHO DE 2025. Dispõe sobre a institucionalização do Plano Nacional de Cuidados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acessado em 02 outubro. 2025.

CANESQUI, Ana Maria; SEPARAVICH, Marco Antônio Alves. Análise das narrativas sobre menopausa e “pressão alta”. In: CANESQUI, Ana Maria (org.). **Adoecimento e sofrimento de longa duração**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; LUCHESI, Bruna Moretti; SAIDEL, Maria Giovana Borges; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro; MELO, Débora Gusmão. Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. Rio de Janeiro: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 2, p. 389-394, 2011.

FRASER, Nancy. Crise do Cuidado? Sobre as contradições socio-reprodutivas do capitalismo contemporâneo. In: BAHATTACHARYA, Tithi (org.). **Teoria da reprodução social**: Remapear a classe, recentralizar a opressão. 1. ed. São Paulo: Elefante, 2023.

MERHY, Emerson Elias. **Saúde e cartografia do trabalho vivo**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de. Famílias, Cuidados e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: **Acervo**, v. 30, n. 1, p. 195-208, 2017.

PASSOS, Rachel Gouveia. **Teorias e Filosofias do Cuidado**: Subsídios para o Serviço Social. São Paulo: Papel Social, 2018.

PINHEIRO, Roseni; GUIZARDI, Francini Lube. **Cuidado e Integralidade**: por uma genealogia de saberes e práticas no cotidiano. *In*: PINHEIRO, Roseni; MATOS, Ruben Araújo de (org.). **Cuidado**: as Fronteiras da Integralidade. Rio de Janeiro: CEPESC/UERJ, Abrasco, 2006.

RIBEIRO, Thamires da Silva. **Mulheres Negras na Encruzilhada do Cuidado**: Estudo sobre trabalho do cuidado e doméstico não remunerado. 2023. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2023.

VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FRAUDE PROCESSUAL NAS AÇÕES DE DIVÓRCIO: O PAPEL DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS DAS MULHERES

Dora Ribas Azevedo Fagundes

Professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Resumo:

Este artigo analisa a violência patrimonial no contexto das ações de divórcio, especialmente quando associada à prática de fraude processual, com destaque para a importância da cooperação jurídica internacional na proteção dos direitos das mulheres. A violência patrimonial, tipificada na legislação brasileira como uma das formas de violência doméstica e familiar, torna-se ainda mais complexa quando há ocultação de bens, simulação de dívidas ou transferências patrimoniais fraudulentas, dificultando a partilha equitativa de bens no processo de dissolução conjugal. Tais práticas são agravadas em situações transnacionais, exigindo a aplicação de mecanismos internacionais que garantam a efetividade das decisões judiciais. A pesquisa adota metodologia mista, com análise normativa, jurisprudencial e de dados institucionais, e aborda instrumentos como cartas rogatórias, auxílio direto internacional, tratados multilaterais e o princípio da reciprocidade. Conclui-se que a cooperação internacional é essencial para assegurar o acesso à justiça, rastrear ativos ocultos no exterior e combater a impunidade. O fortalecimento de redes institucionais e a capacitação dos operadores do direito são medidas urgentes para garantir os direitos fundamentais das mulheres em contextos de violência patrimonial.

Palavras-chave: Violência patrimonial; Divórcio; Fraude processual; Cooperação jurídica internacional; Direitos das mulheres.

Introdução

A violência patrimonial, embora historicamente invisibilizada, constitui uma das expressões mais cruéis do controle exercido sobre mulheres em

contextos de vulnerabilidade doméstica e familiar. No ordenamento jurídico brasileiro, essa forma de violência é tipificada no artigo 7º, inciso VI, da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), sendo caracterizada por condutas que visam restringir, subtrair ou destruir bens, documentos e recursos econômicos da mulher. Essa violência, muitas vezes mascarada sob atos jurídicos formalmente válidos, revela-se especialmente perniciosa nos litígios de dissolução conjugal, onde a disputa patrimonial adquire contornos de agressão simbólica e material.

A situação se agrava quando tais práticas são combinadas com estratégias de fraude processual, como a ocultação de bens, a simulação de dívidas ou a alienação simulada de ativos com o intuito de prejudicar a partilha de bens. Essa realidade tem sido amplamente denunciada por organismos internacionais de proteção dos direitos das mulheres, que alertam para a complexidade dos instrumentos jurídicos de resposta em contextos de transnacionalidade.

Em tempos de globalização, em que casamentos e regimes patrimoniais envolvem múltiplas jurisdições, o direito interno revela-se insuficiente para assegurar a proteção integral das vítimas. É nesse cenário que se insere a importância da cooperação jurídica internacional: mecanismo essencial para garantir o acesso à justiça, a efetividade das decisões judiciais e o combate à impunidade. A articulação entre sistemas jurídicos distintos - por meio de instrumentos como cartas rogatórias, auxílio direto, homologação de sentenças estrangeiras e tratados multilaterais - constitui não apenas uma exigência técnica, mas um imperativo ético de proteção dos direitos humanos.

Este artigo propõe-se a analisar o papel da cooperação jurídica internacional na repressão à violência patrimonial e à fraude processual em ações de divórcio com elementos transnacionais. A pesquisa parte da constatação de que, sem mecanismos eficazes de colaboração entre Estados, as decisões judiciais tornam-se inócuas, perpetuando a vulnerabilidade das mulheres e a desigualdade de gênero na distribuição do patrimônio. O objetivo central é demonstrar como o uso qualificado dos instrumentos de cooperação pode transformar a realidade de milhares de mulheres que enfrentam disputas patrimoniais assimétricas e marcadas por violências estruturais.

Referencial Teórico e Normativo

A Violência Patrimonial no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A violência patrimonial constitui uma das formas de violência de gênero expressamente reconhecidas no ordenamento jurídico brasileiro, tendo previsão no artigo 7º, inciso VI, da Lei nº 11.340/2006 - a Lei Maria da Penha - que a define como *“qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas ne-*

cessidades”. Trata-se de uma modalidade de violência que atua tanto no plano simbólico quanto material, configurando um instrumento de controle sobre a autonomia econômica, social e existencial da mulher em situação de vulnerabilidade.

Essa forma de violência manifesta-se por meio de condutas que restringem o acesso da vítima ao seu próprio patrimônio ou à administração de bens comuns. Inclui práticas como a apropriação indevida de dinheiro ou propriedades, a destruição ou ocultação de documentos e objetos pessoais, o controle abusivo de recursos financeiros, o endividamento forçado, a falsificação de documentos e a ocultação patrimonial com a finalidade de prejudicar a partilha de bens em casos de separação ou divórcio.

Tais condutas costumam ocorrer em contextos marcados por relações de afeto ou de dependência, como vínculos conjugais, uniões estáveis, relações familiares ou entre cuidadores e pessoas idosas ou com deficiência. Embora homens também possam ser vítimas, a violência patrimonial, quando caracterizada no contexto doméstico e familiar, atinge majoritariamente mulheres em posição de fragilidade em relação ao agressor, conforme os parâmetros da Lei Maria da Penha.

A gravidade do tema e sua recorrência em contextos de violência doméstica motivaram a edição da Lei nº 14.188/2021, que instituiu o Programa Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica e reafirmou o compromisso do Estado brasileiro com o enfrentamento às múltiplas formas de violência de gênero, inclusive a patrimonial, ampliando a percepção social e jurídica sobre sua incidência e impacto.

Nesse contexto, o legislador previu medidas protetivas específicas voltadas à proteção do patrimônio da vítima, estabelecidas no artigo 24 da Lei Maria da Penha. Dentre elas, destacam-se: a restituição de bens indevidamente subtraídos; a proibição temporária de celebração de atos de alienação de propriedade comum; a suspensão de procurações conferidas ao agressor; e a prestação de caução provisória por danos materiais. O parágrafo único do referido artigo impõe ao juiz o dever de oficiar ao cartório competente para garantir a efetivação dessas medidas, conferindo-lhes força prática.

A distinção entre violência patrimonial e estelionato patrimonial revela-se relevante para a qualificação jurídica dos fatos. Enquanto o estelionato, tipificado no artigo 171 do Código Penal, envolve fraude ou artifício com o objetivo de obter vantagem ilícita de qualquer pessoa, a violência patrimonial decorre de uma relação de poder abusiva em contextos afetivos ou familiares, tratando-se de forma de dominação que atinge o núcleo da dignidade da vítima.

A crescente sofisticação das estratégias de ocultação patrimonial, especialmente em processos de divórcio, exige atuação firme e criativa do Judiciário. Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 139, inciso IV, confere ao magistrado poderes para determinar medidas

coercitivas atípicas necessárias ao cumprimento da ordem judicial, inclusive aquelas voltadas ao rastreamento de bens ocultos ou transferidos fraudulentamente. Essa previsão revela-se essencial para combater práticas simuladas de dilapidação de patrimônio e para coibir fraudes que visam frustrar o legítimo direito à meação ou à partilha equitativa de bens.

Portanto, a violência patrimonial é uma expressão concreta da desigualdade de gênero, com raízes em estruturas patriarcais que historicamente subalternizam a mulher. Seu enfrentamento demanda não apenas a aplicação rigorosa da legislação vigente, mas também uma postura sensível e proativa por parte dos operadores do Direito, especialmente no âmbito das ações de família, onde as disputas patrimoniais podem ocultar formas graves de opressão e abuso.

Tratados Internacionais e Cooperação Jurídica

No cenário internacional, o Brasil é signatário de relevantes instrumentos jurídicos que reconhecem a violência de gênero - incluindo a violência patrimonial - como uma grave violação dos direitos humanos.

Dentre esses tratados, destaca-se a **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher** (CEDAW), adotada pela Organização das Nações Unidas em 1979 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.377/2002. Este instrumento estabelece obrigações claras aos Estados signatários quanto à proteção das mulheres em diversas esferas, assegurando o acesso à justiça e à reparação integral. No âmbito regional, a **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher** - conhecida como Convenção de Belém do Pará - foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 1.973/1996, reconhecendo expressamente a violência patrimonial como uma das formas de violência doméstica e impondo aos Estados o dever de adotar medidas preventivas, protetivas e sancionatórias. Além disso, o país é parte da **Convenção da Haia** de 1965, relativa à Notificação de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, que regula a prática de atos processuais internacionais e facilita o trâmite de notificações entre jurisdições. Também merece destaque a adesão brasileira à **Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias** e ao seu Protocolo Adicional, instrumentos que disciplinam as diligências transnacionais no campo do direito civil e comercial, sendo fundamentais para a efetivação de medidas judiciais e administrativas em contextos de litígios familiares com repercussão internacional.

Esses tratados fornecem base jurídica para a realização de atos de cooperação jurídica internacional, tais como: localização e bloqueio de bens ocultos no exterior, oitiva de partes e testemunhas domiciliadas em outros países, e execução de medidas protetivas patrimoniais em jurisdições estran-

geiras. Sua aplicação prática é viabilizada por instrumentos como cartas rogatórias, auxílio direto, extradição, homologação de sentenças estrangeiras e compartilhamento de informações financeiras.

No Brasil, a cooperação jurídica internacional é operacionalizada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), órgão vinculado à Secretaria Nacional de Justiça. Desde sua criação em 2004, o DRCI atua como Autoridade Central nas comunicações com autoridades estrangeiras, exercendo papel essencial no processamento de pedidos ativos e passivos de cooperação.

Além das atuações em matéria penal e de lavagem de dinheiro, o DRCI também tem papel estratégico no enfrentamento da violência patrimonial em contextos familiares, especialmente quando os bens estão localizados em paraísos fiscais, *offshores* ou são camuflados por meio de estruturas jurídicas complexas. O Manual de Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal e Recuperação de Ativos, publicado pelo Ministério da Justiça¹, fornece orientações técnicas para o uso eficaz dos tratados e mecanismos multilaterais.

Em âmbito regional, o MERCOSUL estabelece, por meio de acordos específicos, normas para assistência mútua e partilha de bens confiscados entre os Estados-membros, com cláusulas sobre ressarcimento, proporcionalidade e prioridade normativa. Esse conjunto normativo permite o fortalecimento da cooperação em casos de dissolução conjugal com ocultação internacional de patrimônio.

Destacam-se ainda as medidas protetivas de urgência com enfoque patrimonial, previstas no artigo 24 da Lei Maria da Penha, cuja eficácia pode ser estendida internacionalmente mediante homologação e execução por meio de tratados ou do princípio da reciprocidade. Tais medidas incluem: restituição de bens subtraídos, proibição temporária de alienação de bens comuns, suspensão de procurações e exigência de caução por perdas e danos.

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, editado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reforça a importância de que magistrados apliquem os instrumentos de cooperação com sensibilidade à desigualdade entre os gêneros, especialmente quando a violência patrimonial se encontra subentendida em demandas cíveis de aparência neutra.

Como observa a jurisprudência especializada, o ônus financeiro imposto à mulher em processos de partilha muitas vezes revela uma lógica de opressão simbólica, cuja identificação exige do Judiciário uma postura proativa. A cooperação jurídica internacional, nesse contexto, passa a ser ferramenta indispensável para garantir que a proteção patrimonial da mulher não se limite ao território nacional.

1 <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci/publicacoes/manuais/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/manual-penal-online-final-2.pdf>

Por fim, a articulação entre os sistemas de justiça de diferentes países, o intercâmbio de boas práticas, a capacitação de operadores do direito e a harmonização normativa são medidas estratégicas para o enfrentamento eficaz da violência patrimonial transfronteiriça. O silêncio institucional diante da movimentação internacional do patrimônio apenas reforça a perpetuação da desigualdade material e simbólica imposta às vítimas.

Jurisprudência e Aplicação Prática

A jurisprudência brasileira tem avançado no enfrentamento da violência patrimonial e da fraude processual no âmbito das ações de família, especialmente em casos de divórcio litigioso e partilha de bens. O uso de medidas judiciais excepcionais para impedir a ocultação patrimonial tem sido progressivamente aceito, diante da constatação de que, em muitos casos, um dos cônjuges tenta frustrar o direito do outro à meação por meio de manobras fraudulentas, como a simulação de dívidas, transferência de bens a terceiros ou ocultação em nome de laranjas.

No Superior Tribunal de Justiça, destaca-se o Recurso Especial nº 1.788.950/SP, no qual foi reconhecida a possibilidade de penhora de bens registrados em nome de terceiros quando presentes indícios consistentes de simulação ou fraude. A decisão reforça a atuação ativa do Judiciário na proteção patrimonial de vítimas em contextos de dissolução conjugal conflituosa, inclusive relativizando a rigidez formal da prova documental quando esta se mostra de difícil obtenção pela parte hipossuficiente - geralmente a mulher. Em consonância com essa orientação, tribunais estaduais têm adotado postura semelhante, admitindo medidas atípicas com base no artigo 139, inciso IV, do Código de Processo Civil de 2015, como o bloqueio de contas, levantamento de sigilos e comunicação direta com órgãos públicos ou privados, inclusive no exterior.

A cooperação jurídica internacional tem sido uma ferramenta cada vez mais empregada nesses casos, especialmente para o rastreamento e bloqueio de bens localizados fora do país. Embora nem sempre utilizadas em sua plenitude, as possibilidades abertas pelos tratados internacionais e pelos manuais da Autoridade Central - como o DRCI - oferecem suporte para pedidos de auxílio direto, cartas rogatórias e notificações transfronteiriças. A aplicação do princípio da cooperação processual, previsto no artigo 6º do CPC, combinado com as disposições da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), tem respaldado decisões judiciais proativas, nas quais o magistrado determina o envio de ofícios a órgãos estrangeiros ou solicita assistência às autoridades centrais para obtenção de provas e medidas protetivas patrimoniais.

A ocultação de bens, além de caracterizar fraude civil, é considerada conduta de má-fé, com repercussões relevantes nos processos de partilha. Embora o Código Civil brasileiro ainda não preveja penalidade expressa

para a sonegação de bens em sede de divórcio, a doutrina e a jurisprudência vêm construindo soluções alternativas. Parte dos tribunais admite a aplicação, por analogia, da pena de sonegados prevista para o direito sucessório, especialmente com base nos princípios da boa-fé, equidade e proteção à dignidade da pessoa humana. Propostas legislativas, como o Projeto de Lei nº 2.452/2019, que busca incluir penalidades específicas no Código Civil, ainda tramitam sem aprovação, mantendo o tema em zona de insegurança jurídica.

Enquanto não há reforma legislativa que regule expressamente a sanção para a sonegação patrimonial no divórcio, uma alternativa viável no plano processual é a utilização da ação de sobrepartilha com pedido incidental de perdimento dos bens ocultados. Tal medida evita a necessidade de uma ação autônoma e contribui para a efetividade da partilha e repressão às condutas fraudulentas, além de fomentar a aplicação de um direito de família mais justo, transparente e comprometido com os direitos fundamentais. A comparação com legislações estrangeiras, como o Código Civil chileno, que prevê a restituição em dobro do valor sonegado, evidencia que há espaço para o avanço normativo brasileiro na proteção da parte vulnerável nos processos de dissolução conjugal, especialmente em contextos de violência patrimonial.

Metodologia e Resultados Parciais

A presente pesquisa adota abordagem metodológica mista, combinando técnicas de investigação qualitativa e quantitativa, com o objetivo de proporcionar uma análise abrangente e crítica da temática.

No campo qualitativo, realizou-se levantamento bibliográfico e documental sobre a legislação brasileira e internacional aplicável à proteção de mulheres em situações de violência patrimonial, com destaque para a Lei Maria da Penha, o Código de Processo Civil de 2015, a Lei de Migração, e os principais tratados internacionais que regulam a cooperação jurídica. Além disso, foi realizada análise de jurisprudência relevante, especialmente de decisões do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais Estaduais, que versam sobre a prática de fraude processual, partilha de bens, ocultação de patrimônio e aplicação de medidas de cooperação internacional.

Do ponto de vista quantitativo, utilizou-se o acesso a dados institucionais de órgãos como o Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Justiça e Ministério das Relações Exteriores, no tocante aos pedidos de cooperação jurídica ativa e passiva nos últimos cinco anos, especificamente em ações de família e sucessões com implicações transnacionais. Tais dados permitiram mapear a efetividade e a demora média de tramitação desses pedidos, além de revelar os países com maior volume de interação jurídica com o Brasil.

Como resultados parciais, observa-se que os mecanismos de cooperação jurídica internacional ainda são subutilizados em ações de família, tanto

por desconhecimento técnico dos operadores do direito quanto por entraves burocráticos na tramitação. Destaca-se também que há baixa integração entre os sistemas judiciais nacionais e estrangeiros, o que compromete a celeridade e a efetividade das medidas protetivas, sobretudo quando há tentativa de ocultação de bens no exterior.

O cruzamento entre dados empíricos e casos concretos analisados indica que a ausência de protocolos padronizados e de capacitação específica para magistrados, promotores e advogados em matéria de cooperação internacional constitui um dos principais obstáculos à tutela dos direitos patrimoniais das mulheres em processos de divórcio litigioso. Apesar da existência de instrumentos jurídicos adequados, a falta de articulação prática limita sua aplicabilidade efetiva.

Conclusão e Propostas de Aperfeiçoamento

A análise da violência patrimonial e da fraude processual em ações de divórcio, sob a perspectiva da cooperação jurídica internacional, revela a complexidade e a gravidade dessas práticas que afetam de forma desproporcional os direitos das mulheres. Apesar de avanços normativos relevantes tanto no plano nacional quanto internacional, a realidade forense demonstra que as mulheres continuam a enfrentar obstáculos severos para o exercício pleno de seus direitos patrimoniais em contextos de dissolução conjugal litigiosa, especialmente quando há ocultação de bens ou transferência fraudulenta de patrimônio.

O déficit de articulação entre os sistemas de justiça internos e externos compromete a efetividade das medidas judiciais e administrativas, gerando impunidade, insegurança jurídica e perpetuação da desigualdade de gênero nas relações patrimoniais. A subutilização dos mecanismos de cooperação jurídica internacional - ainda que estes estejam formalmente disponíveis - reflete entraves estruturais como a ausência de protocolos específicos, morosidade processual, desconhecimento técnico dos operadores do direito e insuficiência de iniciativas estatais voltadas à institucionalização da cooperação em litígios privados transnacionais.

É imperativo, portanto, que o Estado brasileiro promova uma reforma normativa que contemple sanções claras e proporcionais para a sonegação de bens em processos de divórcio, equiparando-a à gravidade já reconhecida no âmbito sucessório. A aprovação de propostas como o Projeto de Lei nº 2.452/2019 é urgente e representa um passo necessário para corrigir o atual vácuo legislativo. Além disso, é essencial consolidar a cooperação jurídica internacional como política pública permanente, voltada não apenas à repressão penal, mas também à tutela efetiva dos direitos civis das mulheres. Para tanto, propõe-se a criação de protocolos operacionais específicos, o fortalecimento das autoridades centrais, a capacitação continuada dos operadores

do sistema de justiça e o investimento em tecnologias voltadas ao rastreamento de ativos transnacionais.

A responsabilização do Estado por omissão também deve ser objeto de atenção. Sempre que houver falha na adoção de medidas de cooperação internacional em casos de violência patrimonial, deve-se reconhecer a responsabilidade estatal pela inefetividade do acesso à Justiça - em conformidade com os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção de Belém do Pará e a CEDAW.

Por fim, a proteção dos direitos das mulheres em contextos de divórcio transnacional exige não apenas aprimoramentos legais e institucionais, mas uma transformação cultural que compreenda a violência patrimonial como uma violação grave dos direitos humanos. Somente com uma resposta global, integrada e sensível à perspectiva de gênero será possível assegurar a efetividade da justiça patrimonial e a dignidade das mulheres em todas as suas dimensões.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. Institui o Programa de Cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 2002.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 ago. 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Manual de Cooperação Jurídica Internacional: Matéria Penal e Recuperação de Ativos. 3. ed. Brasília: DRCI/SNJ/MJSP, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/cooperacao-juridica-internacional>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/Protocolo_Perspectiva-de-Genero.pdf

DINAMARCO, Marina Cardoso; LOPES, Anderson. Aspectos cíveis e penais da fraude à partilha de bens no divórcio. Migalhas, São Paulo, 6 jul. 2020. Disponível

em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/330256/aspectos-civeis-e-penais-da-fraude-a-partilha-de-bens-no-divorcio>. Acesso em: 15 fev. 2025.

MEDEIROS, Fabiana Severi. Violência patrimonial contra a mulher: um olhar jurídico e social. In: BRITO, Ana Gabriela Mendes Teixeira de (org.). Violência contra a mulher: desafios e perspectivas. São Paulo: Editora D'Plácido, 2020. p. 131–157.

PINTO, Cíntia Rosa Pereira. Justiça de Gênero e os desafios da cooperação jurídica internacional no enfrentamento da violência patrimonial. *Revista Brasileira de Direito das Famílias e Sucessões*, v. 43, p. 89-113, 2023.

RIZZOTTI, Maria Berenice Dias. Manual de Direito das Famílias. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

ONU. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, 1979.

OEA. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, 1994.

RENAULT, Juliana Belloque; DALLARI, Dalmo de Abreu. Direito e cooperação internacional. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SILVA, Maria Betânia. Fraude patrimonial e violência econômica nas ações de família: entre invisibilidade e resistência jurídica. *Revista de Direito de Família e das Sucessões*, v. 39, 2022, p. 215–238.

TRIBUNAL DE CONTAS E DIREITO À SAÚDE: ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS CONSENSUAIS VOLTADOS À MELHORIA DA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Juliana Batalha Knackfuss

Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduada em Contratação Pública pela Universidade de Coimbra-PT. Pós-Graduada em Direito Processual Civil e Constitucional. Assessora do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Resumo:

O artigo analisa a adoção de mecanismos de consensualidade no Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), tomando como referência o Grupo de Trabalho Interinstitucional na Função Saúde (GT Saúde), instituído em 2023. Busca-se compreender como a atuação cooperativa da Corte de Contas contribui para o fortalecimento do direito fundamental à saúde, previsto no art. 196 da CRFB/88, ao incorporar práticas dialógicas destinadas ao aprimoramento da gestão dos serviços públicos municipais. A pesquisa avalia os resultados obtidos com os instrumentos consensuais aplicados no GT Saúde, especialmente na indução de boas práticas relacionadas à gestão de despesas, contratações, orçamento, patrimônio e recursos humanos. O estudo identifica os mecanismos utilizados, examina sua operacionalização e discute seu potencial para prevenir falhas administrativas e orçamentárias, além de aumentar a efetividade das políticas públicas de saúde implementadas pelo município do Rio de Janeiro. A justificativa decorre da necessidade de respostas mais eficientes por parte dos Tribunais de Contas diante da complexidade da gestão pública em saúde e das limitações de modelos exclusivamente punitivos. Observa-se um movimento institucional em direção a abordagens colaborativas alinhadas aos princípios da boa governança e da eficiência. Nesse contexto, a consensualidade apresenta-se como estratégia capaz de reduzir litígios, promover aprendizado institucional e fortalecer a capacidade estatal de entregar resultados concretos à sociedade.

Palavras-chave: Consensualidade; Tribunais de Contas; Gestão da Saúde.

Consensualidade no Controle externo: a reconfiguração do papel dos Tribunais de Contas na Administração Pública Contemporânea

Desde o final do século XX, o sistema jurídico brasileiro, compreendido em sua dimensão doutrinária, jurisprudencial e legislativa, vem passando por relevantes transformações estruturais, fortemente influenciadas pelo constitucionalismo democrático. Tais mudanças vêm promovendo uma releitura da atuação Estatal e de sua relação com os particulares nas matérias que envolvem o interesse público, especialmente a partir do redimensionamento dos mecanismos tradicionais de resolução de conflitos e da superação progressiva de um modelo de atuação administrativa pautado exclusivamente na coercitividade e na unilateralidade. Nesse novo arranjo, ganham centralidade estruturas decisórias mais dialógicas, participativas e orientadas à realização eficiente das finalidades públicas, sem afastar os deveres de legalidade, controle e responsabilização que informam a atuação estatal (Dantas, 2023).

Nessa perspectiva, a possibilidade de formalização de acordos e utilização de métodos autocompositivos, projeta-se sobre um conjunto de situações concretas e potenciais em que o exercício de competências administrativas, tradicionalmente marcado pela unilateralidade decisória, passa a admitir a instauração de processos compositivos envolvendo outros sujeitos de direito, promovem-se espaços institucionais de diálogo nos quais se discutem, de forma concomitante, direitos subjetivos de titularidade pública e privada (Moreira Neto, 2018). O eixo da atuação estatal, assim, desloca-se de uma lógica fundada na imperatividade e na imposição coercitiva para a adoção de mecanismos consensuais de solução de controvérsias, nos quais o acordo assume primazia em relação ao litígio, afirmando-se como instrumento legítimo de concretização do princípio da eficiência administrativa e de racionalização da atuação pública (Knackfuss, 2024).

Nesse cenário, a ideia voltada à uma administração pública consensual apresenta-se como uma possível resposta às limitações de um modelo tradicional, marcado pela unilateralidade e pela imperatividade, especialmente em setores de elevada complexidade e sensibilidade social, como a saúde pública. Portanto, a concepção da autocomposição administrativa pressupõe uma atuação estatal mais responsiva, participativa e orientada a resultados, sem se afastar os deveres de controle, legalidade e responsabilização (Binenbojm, 2020). Tal mudança de paradigma encontra respaldo normativo em diplomas como a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), o Código de Processo Civil de 2015, em especial os arts. 3º e 174, e a Lei nº 13.655/2018, que introduziu o art. 26 da LINDB, autorizando expressamente a celebração de compromissos administrativos como instrumentos legítimos de solução jurídica proporcional, eficiente e compatível com os interesses gerais.

Tais mudanças, especialmente observadas na seara do Direito Admi-

nistrativo e Processual, também impactam, de forma significativa, a atuação dos Tribunais de Contas do Brasil. Observa-se, no âmbito do controle externo contemporâneo, a reavaliação de um modelo institucional no qual essas Cortes de Contas deixam de atuar exclusivamente sob uma lógica repressiva para incorporar funções preventivas, pedagógicas e cooperativas (Castilho; Novelli, 2023).

A abertura para a possibilidade dessa nova atuação encontra respaldo jurídico diretamente nos mecanismos de fiscalização já previstos nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, que possibilitam a correção de irregularidades *ex ante*, a fim de orientar e cooperar com o gestor, o que possibilita a avaliação contínua, e em tempo real, da legalidade, legitimidade e eficiência da gestão pública. Dessa forma, desloca-se o eixo do controle da punição *ex post* para a correção dialogada de falhas, com vistas não apenas à conformidade normativa, mas sobretudo à maximização do interesse público e ao aperfeiçoamento das políticas públicas (Forni, 2024).

Essa compreensão passou a ser observada inicialmente pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, destacando-se o Acórdão TCU nº 2121/2017 – Plenário (TCU, 2017), que reconheceu a legitimidade dos Termos de Ajustamento de Conduta como instrumentos potencialmente mais eficazes do que a resposta sancionatória tradicional, bem como o Acórdão TCU nº 1797/2023 – Plenário (TCU, 2023), que homologou solução consensual em contratos de energia, enfatizando a adequação desses mecanismos à tutela do interesse público em contextos marcados por elevada complexidade técnica e econômica.

Essa nova orientação materializou-se, em plano normativo, na edição da Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, recentemente alterada pela Instrução Normativa TCU nº 101, de 2025¹, as quais instituíram procedimentos específicos destinados à solução consensual de controvérsias relevantes e à prevenção de conflitos envolvendo órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Nesse contexto normativo, foi criada a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), unidade especializada dotada de estrutura técnica própria, incumbida de conduzir, coordenar e acompanhar iniciativas de consensualidade no âmbito da Corte, o que demonstrou a opção do TCU por um modelo de controle externo, em determinados temas, à orientação e cooperação institucional, nos quais a formalização de acordos são submetidos à homologação do Plenário, preservando-se os princípios da legalidade, transparência e controle, sem pre-

1 A referida alteração foi previamente debatida no âmbito do Acórdão TCU nº 2618/2025 – Plenário, em que foram discutidos a ampliação do rol de legitimados a provocar o mecanismo, o refinamento dos requisitos de admissibilidade e o aprimoramento do rito processual, publicidade e a transparência do procedimento, restringindo o sigilo apenas a peças devidamente justificadas e instituindo instrumentos de participação social.

juízo da responsabilização em hipóteses de descumprimento (Dantas, 2020).

Destaca-se que, diante do êxito de tais medidas, diversos Tribunais de Contas do país passaram a adotar tais práticas e, de acordo com levantamento realizado em 2023 pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), das 33 Cortes, 27 já contavam com atos normativos próprios (leis ou atos infralegais) que disciplinam a utilização de mecanismos de autocomposição no âmbito dos processos de controle de externo de suas respectivas competências (Atricon, 2023).

Nesse cenário, o presente estudo apresenta a experiência do Grupo de Trabalho Interinstitucional na Função Saúde (GT-Saúde), que constituiu exemplo empírico relevante da aplicação da consensualidade no âmbito do controle externo que, a partir da pactuação de metas, do monitoramento contínuo e da avaliação sistemática de resultados evidenciaram que o diálogo institucional pode gerar ganhos efetivos de governança, eficiência e transparência, sem afastar a possibilidade de responsabilização futura. Ademais, quando adequadamente estruturada e controlada, projeta efeitos concretos sobre a efetividade do direito à saúde, reforçando o compromisso constitucional com a universalidade, a integralidade e a equidade das ações e serviços de saúde previstos no art. 196 da Constituição Federal.

Consensualidade no Controle Externo da saúde pública municipal: fundamentos jurídicos e a experiência do GT-Saúde

A criação do Grupo de Trabalho Interinstitucional na Função Saúde (GT-Saúde) ocorreu por meio de um ato interno (Resolução TCMRio nº 70/2023) do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), no qual apresentou-se uma iniciativa voltada a suplantear fragilidades na gestão da saúde pública do município do Rio de Janeiro, que eram, recorrentemente, apontadas ao longo dos anos, nos processos de fiscalização desempenhados pelas equipes técnicas.

Diante de um diagnóstico prévio com as principais falhas observadas, foi elaborada uma proposta, construída de forma consensual e caracterizada pela cooperação entre os órgãos de controle externo e os gestores da saúde, cujo objetivo era de aprimorar a governança e o controle dos recursos públicos destinados ao setor, com foco na correção de pontos críticos identificados ao longo do tempo. Por meio de tratativas construídas entre o TCMRio, a Controladoria Geral do Município (CGM), a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e a Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro (RioSaúde), algumas das fragilidades elencadas foram transformadas em metas pactuadas entre os órgãos de controle e a Administração.

O ajuste dessas metas refletiu um esforço conjunto para reduzir as fragilidades nas áreas mais sensíveis da gestão pública, tais como a realização de licitações emergenciais recorrentes, a transparência nas contratações

e a regularização das despesas, além de aperfeiçoar os processos internos de controle e auditoria. Essas metas foram, portanto, definidas não apenas como um parâmetro de desempenho, mas também como um instrumento de gestão proativa, voltado ao aprimoramento da eficiência administrativa e ineficiência no uso dos recursos públicos.

Especificamente quanto ao trabalho desenvolvido no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, objeto desse trabalho, destaca-se a atuação da Procuradoria Especial² no processo de acompanhamento do GT-Saúde, em que se estruturou elementos jurídicos importantes para a conformação e a legitimação do modelo de controle externo adotado. Conforme exposto no Parecer nº 456/2024-BCMC³, a Procuradoria exerceu papel ativo na delimitação dos contornos jurídicos do acompanhamento, sustentando que a atuação do Tribunal de Contas, por meio de mecanismos consensuais e dialógicos, encontraria amparo direto nas competências constitucionais previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. O parecer destacou, ainda, que o acompanhamento contínuo das políticas públicas de saúde não se confunde com ingerência administrativa, mas constitui modalidade legítima de controle preventivo e orientador, voltada à correção de falhas estruturais e à indução de boas práticas de gestão, especialmente em contextos de elevada complexidade técnica e institucional.

No plano dos fundamentos jurídicos infraconstitucionais, a Procuradoria Especial ancorou sua manifestação, de forma expressa, no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ressaltando a possibilidade de adoção de compromissos administrativos como instrumentos legítimos para a superação de irregularidades, incertezas e situações contenciosas, desde que observados os princípios da proporcionalidade, da motivação, da transparência e da preservação do interesse público. O parecer também dialoga com a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) e com o art. 174 do Código de Processo Civil de 2015, evidenciando que a consensualidade administrativa já se encontra normativamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Sustentou-se que a pactuação de metas no âmbito do GT-Saúde configuraria técnica jurídica adequada para racionalizar

-
- 2 A Procuradoria Especial do Tribunal de Contas do Município integra a estrutura institucional da Corte como órgão essencial à função de controle externo, incumbido do exercício qualificado da fiscalização da legalidade, na condição de fiscal da lei. Nos termos do Regimento Interno (Deliberação nº 266/2019), aos seus membros são asseguradas independência de ação e plena autonomia funcional, garantias indispensáveis para a atuação técnica e imparcial no exame dos processos submetidos ao Tribunal. Sua manifestação, mediante parecer, constitui etapa obrigatória antes da prolação de decisões definitivas ou terminativas, podendo ainda ser demandada a qualquer tempo pelo Relator, com observância dos mesmos prazos a este conferidos, ressalvadas as hipóteses de procedimentos especiais
 - 3 O parecer foi emitido no âmbito do processo administrativo 040/101889/2024, que analisou as metas pactuadas com a Secretaria Municipal de Saúde.

o controle externo, sem afastar o dever de responsabilização futura em caso de descumprimento das obrigações assumidas.

Assim, além da função consultiva e opinativa, a Procuradoria Especial atuou no processo de acompanhamento do GT-Saúde na condição de *custos legis*, exercendo fiscalização permanente da juridicidade dos atos praticados, da coerência das metas pactuadas e da observância dos limites constitucionais e legais da atuação consensual, a fim de que a consensualidade fosse utilizada como meio qualificado de realização do interesse público, e não como instrumento de flexibilização indevida das responsabilidades administrativas.

Entre as 26 metas acordadas entre as partes e monitoradas entre o ano de 2023 e 2024, destaca-se a redução do número de contratações emergenciais (redução do montante contratado em, aproximadamente, 20%) e a promoção de uma governança mais transparente, com ferramentas como o Painele de Gestão das Parcerias (OSINFO) e a adoção de Business Intelligence (BI) para monitoramento de contratações. Essas metas refletem um esforço especialmente voltado para aperfeiçoar a gestão de contratos de gestão e parcerias com as Organizações Sociais (OSs) e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente e transparente. Também foram propostas melhorias nos processos de auditoria interna e fiscalização de contratos, com a criação de fluxos processuais mais claros e a redução de tempos de tramitação das licitações, o que facilita a transparência e a responsabilidade na execução dos contratos de saúde.

O acompanhamento contínuo e a avaliação das metas definidas no Plano de Ação, foram apresentados no Voto nº 350/2024, demonstrando a eficácia da abordagem consensualista no fortalecimento da governança pública. A implementação de reuniões periódicas, workshops e a avaliação dos resultados alcançados proporcionaram uma visão clara das áreas que necessitavam de ajustes e das melhorias já realizadas. O relatório final, que atribuiu à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) a nota B por ter cumprido 72,1% das metas, evidenciou os progressos alcançados, como a redução significativa no número de processos pendentes (739 para 81) e a diminuição de 65% nos gastos com juros e multas, resultando, somente em relação a esta meta, em uma economia de R\$ 1,69 milhão. A avaliação positiva dos esforços do GT-Saúde reforça a ideia de que o controle externo pode, de fato, ser mais preventivo e orientador, promovendo a eficiência e a transparência na administração pública.

É importante destacar que o Voto nº 350/2024, que examinou o Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação da Secretaria Municipal de Saúde, foi regularmente submetido à apreciação do Plenário do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e referendado por decisão unânime na 39ª Sessão Ordinária de 2024, realizada em 27 de novembro de 2024. Na ocasião, o Plenário homologou expressamente a atuação autocompositiva proposta pelo GT-Saúde, reconhecendo a legitimidade do plano de ação

consensual, do modelo de monitoramento e da avaliação da gestão dos recursos da saúde, com fundamento na Resolução TCMRio nº 70/2023 e nas competências constitucionais do controle externo. O Acórdão nº 3188/2024 evidencia que a Corte acolheu integralmente a lógica de cooperação interinstitucional e de controle preventivo, determinando a inclusão de acompanhamento no Plano Anual de Fiscalização e expedindo recomendações aos órgãos de controle interno, consolidando, assim, a consensualidade como técnica legítima e institucionalizada de atuação do Tribunal de Contas na área da saúde pública

Nesse cenário, a atuação do Tribunal de Contas do Município (TCMRio) não se limita à imposição de sanções, mas se amplia para uma abordagem preventiva e pedagógica, com foco na correção de falhas estruturais e na melhoria contínua dos processos administrativos. O GT-Saúde reflete, assim, a modernização do controle externo, inspirado nas premissas do constitucionalismo democrático, que propõe uma maior interação e diálogo entre os órgãos públicos e a sociedade civil, com vistas à construção de soluções coletivas mais eficazes.

A análise dos resultados alcançados pelo GT-Saúde, assim como a conclusão de que a atuação consensual tem contribuído para o aprimoramento da governança da saúde pública, confirma que a consensualidade administrativa pode ser um instrumento eficaz para lidar com desafios complexos na gestão pública. A atuação do Tribunal de Contas e dos demais órgãos envolvidos no processo revelou a importância de um controle mais dinâmico e flexível, voltado não apenas à punição, mas à construção de soluções conjuntas que atendam ao interesse público e à efetividade das políticas públicas.

A mitigação de desperdícios, a correção de falhas estruturais e o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança e controle permitiram a liberação de capacidades financeiras e administrativas passíveis de redirecionamento para outras ações e serviços públicos essenciais, o que pode ser revertido para a melhoria da qualidade do atendimento prestado à população (Araújo; Lobo, 2022). Dessa forma, o modelo consensual adotado pode contribuir de maneira efetiva para a concretização do direito fundamental à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que fortaleceu a governança pública municipal e a eficiência da atuação estatal.

Notas finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo tem como escopo demonstrar que a incorporação de métodos consensuais no âmbito do controle externo, representa uma relevante mudança no modelo tradicional de fiscalização exercido pelos Tribunais de Contas, notadamente, ao substituir uma lógica predominantemente repressiva por uma atuação dialógica, pre-

ventiva e orientada a resultados.

Sob a perspectiva da gestão fiscal e administrativa, os métodos consensuais adotados no âmbito do GT-Saúde mostraram-se particularmente eficazes na redução de ineficiências no gasto público, ao enfrentar problemas históricos relacionados à ausência de planejamento e à utilização inadequada de recursos. A melhoria da governança, o monitoramento contínuo das metas pactuadas e a correção progressiva de fragilidades, possibilitaram a reversão de valores antes consumidos por desperdícios, retrabalhos e encargos desnecessários, liberando capacidades financeiras e institucionais que podem ser redirecionadas para outras ações e serviços públicos essenciais.

Por fim, os efeitos positivos decorrentes da atuação do GT-Saúde projetam-se diretamente sobre a efetividade do direito humano fundamental à saúde, previsto no art. 196 da Constituição da República, ao contribuir para a melhoria da qualidade da gestão, da alocação de recursos e da capacidade estatal de resposta às demandas sociais. Ao potencializar o uso racional dos recursos públicos e fortalecer a governança das políticas de saúde, os métodos consensuais adotados pelo controle externo criam condições institucionais mais favoráveis à universalidade, à integralidade e à continuidade das ações e serviços de saúde. A experiência analisada demonstra que a consensualidade, quando adequadamente estruturada e juridicamente controlada, pode atuar como vetor de concretização de direitos fundamentais, reafirmando o papel dos Tribunais de Contas como agentes relevantes na promoção do interesse público e na efetivação das políticas públicas essenciais.

Referências

ARAUJO, Edson; LOBO, Maria Stella; MEDICI, André. Eficiência e sustentabilidade do gasto público em saúde no Brasil. *Jornal Brasileiro de Economia da Saúde*, [S. L.], v. 14, n. Suplemento 1, p. 86–95, 2022. DOI: 10.21115/JBES.v14.n1.(-Supl.1):86-95. Disponível em: <https://www.jbes.com.br/index.php/jbes/article/view/100>. Acesso em: 13 dez. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). *Atricon elabora levantamento preliminar com normas relacionadas à resolução consensual de controvérsias*. Brasília, 11 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-elabora-levantamento-preliminar-com-normas-relacionadas-a-resolucao-consensual-de-controversias/>. Acesso em: 01.dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.121/2017 – Plenário*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 01.dez.2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.797/2023 – Plenário*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 01.dez.

2025.

CASTILHO, Ricardo; NOVELLI, José Carlos. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. Revista Controle - Doutrina e Artigos | vol. 22/2023 | n. 1 | p. 46-75 | 2023. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br>

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. Revista Jurídica da Presidência [Recurso Eletrônico]. Brasília, v.22, n.127, jun./set. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/38916>.

DANTAS, Bruno. Consensualismo na Administração Pública e regulação: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Fórum, 2023.

FORNI, João Paulo Gualberto. A consensualidade no TCU: fundamento teóricos, enquadramento jurídico, oportunidades de aperfeiçoamento e riscos associados. (Monografia – Prêmio Ministro Guilherme Palmeira). 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/premio-guilherme-palmeira/>. Acesso em 01.dez.2025

KNACKFUSS, Juliana Batalha, Resolução Online de Conflitos (ODR) e Fazenda Pública: consensualidade, interesse público e novas tecnologias, Thoth, 2024.

A SUB-REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NEGRAS NA MAGISTRATURA DA JUSTIÇA DO TRABALHO: UMA ANÁLISE INTERSECCIONAL NO TRT-2

Kláudia Cobos Traldi

Estudante do curso de Bacharelado em Direito da Escola Superior de Engenharia e Gestão de São Paulo. Estagiária jurídica

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo analisar a representatividade de juízas negras no Direito Trabalhista, com foco no Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2), destacando as intersecções entre feminismo e racismo. Inicialmente, pretendemos abordar o papel do feminismo e suas diferentes vertentes, evidenciando as distinções que a própria sociedade impõe entre mulheres brancas e negras. Em seguida, iremos explorar como o racismo se manifesta dentro das discussões feministas no contexto do Direito Trabalhista, com ênfase nas experiências das mulheres negras na magistratura. Apesar do aumento geral de mulheres na carreira jurídica, a presença de juízas negras permanece escassa, especialmente na Justiça do Trabalho. Em nosso estudo, apontaremos como o feminismo reformista beneficiou, de forma desproporcional, mulheres brancas de classes privilegiadas, o que gerou entre as mulheres negras o receio de que o feminismo servisse apenas para ampliar o poder branco. Faremos também uma contextualização histórica sobre a luta das mulheres por direitos trabalhistas e sua entrada no mercado de trabalho, analisando o distanciamento entre os interesses das mulheres brancas e negras dentro de um sistema patriarcal. Buscaremos refletir se, no poder judiciário, as mulheres negras são realmente tratadas em pé de igualdade com as mulheres brancas e com os homens, questionando os desafios específicos que enfrentam. O objetivo é evidenciar as barreiras institucionais, os preconceitos e a discriminação racial que dificultam o acesso e a permanência de mulheres negras na magistratura, além de discutir como a baixa representatividade pode afetar a percepção de justiça pela sociedade. A pesquisa adotará metodologia bibliográfica e abordagem qualitativa, com base em obras, artigos científicos e relatórios institucionais disponíveis sobre o tema, de modo a permitir uma compreensão mais aprofundada das questões de gênero e raça na magistratura trabalhista.

Palavras-chave: Mulheres Negras; Magistratura; Interseccionalidade; Direitos Humanos; Justiça do Trabalho.

Introdução

A representatividade racial reflete profundamente nas instituições públicas brasileiras, com estruturas históricas profundas na desigualdade, por mais que mulheres, principalmente mulheres negras, correspondam à maioria da população nacional, não se reflete proporcionalmente nos espaços de poder e decisão. Segundo o relatório Conselho Nacional de Justiça (CNJ) “Justiça em Números 2024”, apenas cerca de 36,8 % da magistratura brasileira são mulheres e apenas 14,25 % dos magistrados e magistradas se declararam negros ou negras. No âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2), observado um dos maiores percentuais de juízas entre os tribunais da Justiça do Trabalho (58,7 %), mesmo assim não há dados públicos desagregados por raça/cor, o que evidencia uma invisibilidade estatística da pauta racial no segmento.

A ausência da representatividade negra não é um acaso estatístico, mas sim o resultado de uma estrutura histórica de poder que define quem pode ou não ocupar determinados espaços e quem poderá e deverá ser respeitado. Mesmo ao tratar de uma área sensível como a desigualdade no Direito do Trabalho, as barreiras de raça e gênero ainda persistem, mantendo-se a reprodução de um padrão de liderança predominantemente branco e masculino.

Com isso, é de suma importância compreender a sub-representação de mulheres negras na magistratura trabalhista, não se trata apenas de um exercício de análise e diagnóstico, mas também como uma análise mais profunda das dinâmicas institucionais que ainda limitam o acesso dessas profissionais a magistratura. A partir de uma leitura interseccional, este artigo busca evidenciar como os marcadores de raça e gênero operam conjuntamente na limitação do acesso e da permanência dessas mulheres na estrutura judicial, analisando o caso do TRT-2 como microcosmo das desigualdades que atravessam o Judiciário brasileiro.

A discussão sobre a representatividade racial na magistratura não pode se limitar a uma pauta social, mas deve se inserir no debate jurídico sobre a questão da legitimidade institucional, a efetivação dos direitos fundamentais e o cumprimento dos princípios constitucionais, sendo eles os principais, a igualdade e a dignidade da pessoa humana. Com isso, a composição dos órgãos judiciais influencia a forma como o direito é interpretado e aplicado pela sociedade, especialmente em um ramo como a Justiça do Trabalho, que lida com relações sociais e econômicas centrais na organização do trabalho. Assim, ao se analisar a presença ou a ausência de mulheres negras nesses espaços, significa também refletir sobre os limites e possibilidades do próprio

sistema de justiça.

Mais do que considerar apenas o número de mulheres presentes no Judiciário, é fundamental analisar como se constrói a autoridade e legitimidade dentro dessas instituições. Ao longo do tempo, a magistratura consolidou uma imagem institucional atrelada a perfis sociais específicos, o que perpetua certos padrões de pertencimento e reconhecimento. Refletir sobre esses padrões não implica desmerecer o papel do Judiciário, mas sim buscar compreender seus processos históricos de formação e identificar as lacunas que ainda perduram atualmente.

Com isso, a escolha do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região como objeto de análise não ocorre de forma aleatória. O TRT-2 apresenta características relevantes no cenário nacional, especialmente por possuir um dos maiores percentuais de mulheres na magistratura trabalhista, o que o torna um espaço importante para o estudo, se analisando as dinâmicas de gênero e raça no Judiciário. Ao analisar esse tribunal, é possível compreender os avanços institucionais em relação a equidade de gênero podem coexistir com as desigualdades raciais, sem que isso implique uma crítica direta à atuação judicial, mas sim uma leitura mais analítica de seus limites e possibilidades.

Fundamentação Teórica

Não se pode compreender o racismo no Brasil como apenas um conjunto de atitudes de hostilidade em relação a determinada categoria de pessoas, mas sim como algo muito maior, como um fenômeno que ainda atualmente estrutura as relações sociais, políticas e econômicas. O Brasil foi construído sobre mais de três séculos de escravidão, em que pessoas negras, não eram nem vistas como pessoas, mas sim como objetos, sendo desumanizadas e excluídas do acesso a qualquer direito.

Conforme trazido no livro “Pequeno Manual Antirracista” de Djamila Ribeiro, o racismo estrutural acaba se manifestando em todas as esferas da vida social, determinando quem tem o privilégio de viver a cidadania e quem deve permanecer à margem dela. Com isso a autora traz que o racismo muitas vezes não depende de uma intenção explícita para operar, pois acaba sendo mantido por práticas e estruturas que se reproduzem no cotidiano, inclusive em instituições públicas.

Como destaca Angela Davis em seu livro “Mulheres, Raça e Classe”, o fim da escravidão não significou a eliminação das desigualdades, mas sim uma reorganização das formas de exclusão por meio de estruturas legais e sociais. Essa herança histórica consolidou um sistema de privilégios que persiste até hoje, manifestando-se em diferentes áreas, como nas oportunidades educacionais e no mercado de trabalho.

A partir dessas reflexões, se torna possível entender que as desigualda-

des raciais e de gênero se manifestam de forma contínua ao longo das histórias educacionais e profissionais. Dados nacionais apontam que mulheres negras enfrentam maiores dificuldades tanto para acessar espaços acadêmicos de prestígio quanto para conquistar oportunidades profissionais, quando comparadas a outros grupos. Essas desigualdades estruturais impactam diretamente a entrada das mulheres negras em carreiras jurídicas.

Nesse contexto, o sistema de justiça brasileiro se desenvolveu dentro de um modelo elitista e excludente, que durante muitos anos associou uma figura de autoridade, racionalidade e legitimidade a figura de um homem branco. A ausência de mulheres negras em cargos de decisão reflete diretamente nessa formação social, em que o acesso a cargos de poder e liderança são nichados a um determinado grupo específico.

Com isso, compreender o racismo principalmente dentro das instituições, permite entender por que a magistratura trabalhista reflete ainda precariamente a diversidade da sociedade brasileira. Se buscando entender as diferenças de acesso à educação, critérios de seleção e a cultura institucional que mostram como ainda se persistem as desigualdades. Mesmo com todos os avanços, por muitas vezes se mantém padrões de exclusão e distanciamento das mulheres negras nos espaços de decisão.

A partir dessa perspectiva, torna-se indispensável adotar uma leitura que compreenda que as opressões de raça e gênero não atuam de forma isolada, mas se sobrepõem e se fortalecem de forma conjunta. As mulheres negras enfrentam obstáculos específicos que não podem ser compreendidos apenas a partir de um gênero ou apenas da categoria “raça”. Essa conjunção resulta em experiências distintas de exclusão, especialmente em espaços de poder, como o sistema de justiça, nos quais os critérios de acesso e reconhecimento historicamente privilegiam determinados perfis sociais.

No âmbito do Poder Judiciário, essas estruturas se manifestam tanto nos processos de seleção quanto na cultura institucional, o que influencia significativamente em trajetórias profissionais e com relação a possibilidades de reconhecimento. A magistratura, enquanto espaço de autoridade estatal, reproduz padrões sociais que associam neutralidade, competência e legitimidade, dessa forma, a baixa presença de mulheres negras na magistratura trabalhista não decorre de ausência de mérito individual, mas de um sistema que historicamente restringe o acesso a oportunidades educacionais, profissionais e institucionais, se mantendo desigualdades mesmo diante de avanços normativos e discursivos.

Desenvolvimento e Discussão

A falta de representatividade no Poder Judiciário acaba se refletindo muito mais do que só dados numéricos, se mostrando quem de fato tem acesso a espaços de decisão. Embora o Judiciário tenha um papel central

para garantia da justiça e da igualdade, sendo que se ainda tem uma grande distância para se alcançar a diversidade. Segundo o relatório Justiça em Números 2024, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), apenas 36,8% da magistratura é composta por mulheres e 14,3% por pessoas negras, sendo 12,4% pardas e apenas 1,8% pretas. Esses dados evidenciam que, apesar dos avanços em termos de presença feminina, a representatividade racial dentro das instituições responsáveis por garantir direitos ainda é limitada, refletindo a exclusão histórica de mulheres negras dos espaços de poder.

Na Justiça do Trabalho, o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2) apresenta o maior percentual de juízas do país, com 58,7% de mulheres na magistratura, o que demonstra avanços relevantes em termos de equidade de gênero. No entanto, a ausência de dados desagregados por raça e cor sobre essas magistradas revela uma limitação na forma como a diversidade vem sendo observada e documentada, dificultando uma compreensão mais completa do cenário.

Em julho de 2024, o TRT-2 deu posse a sessenta novos juízes, dentre eles trinta e nove eram mulheres com apenas cinco se autodeclarando negras. Por mais que se tenha um grande avanço com uma turma majoritariamente de mulheres na magistratura, o número ínfimo de pessoas negras mostra que o recorte racial continua sendo um ponto sensível, sendo pouco discutido.

Como aponta Daniele Aderaldo de Oliveira (2022) em seu artigo “A (Sub)Representação de Mulheres Negras na Magistratura Brasileira”, a exclusão das mulheres negras dos espaços de poder e decisão está profundamente enraizada em um sistema educacional historicamente elitista. Essa limitação histórica impactou diretamente o ingresso dessas mulheres nas profissões de maior reconhecimento social, dificultando seu acesso e permanência em cargos de destaque.

Mesmo que se tenha muitos avanços e se ampliado a educação, ainda sim se persistem as desigualdades na educação. De acordo com dados apresentados pela diretora de Políticas de Educação Étnico-Racial do MEC, Lucimar Rosa Dias, as mulheres negras representam apenas 23% do total de professoras universitárias e 4,9% das bolsas de doutorado concedidas pelo CNPq, números que ilustram as barreiras que ainda limitam sua presença em espaços acadêmicos de maior prestígio. Essas desigualdades educacionais afetam diretamente nas trajetórias profissionais e no acesso a carreiras jurídicas, principalmente na magistratura. O estudo de Fernanda Cabral Rodrigues (2024) sobre o exercício da advocacia por mulheres negras demonstra que, embora o ingresso formal nessas carreiras tenha aumentado, a permanência e o reconhecimento ainda são marcados por filtros sutis e por uma cultura institucional que valoriza padrões associados à branquitude e à masculinidade. Com isso, a baixa representatividade de mulheres negras na magistratura não pode ser afastada da questão das condições históricas e sociais que es-

truturam o acesso à educação e ao trabalho.

Ao entender essas barreiras, percebe-se que o problema da sub-representação não se resume somente a ausência de políticas com questões de diversidade, mas a continua persistência da desigualdade ao longo do tempo. Todo o histórico de exclusão educacional e profissional das mulheres negras, acaba explicando em parte, o pequeno número de magistradas negras no país.

A diversidade no Poder Judiciário não se resume a um indicador de inclusão, mas configura uma condição essencial para tornar a justiça mais efetiva. A ausência de pluralidade de experiências e perspectivas tende a limitar o alcance das decisões, podendo reproduzir visões restritas e distantes das realidades vividas por grande parte da população. Dessa forma, quando mulheres negras não estão presentes nos espaços de decisão, o sistema perde a oportunidade de incorporar visões que poderiam enriquecer as decisões e contribuir para a redução das desigualdades, inclusive nas decisões judiciais.

Na Justiça do Trabalho, essa pluralidade é ainda mais importante. Trata-se de um ramo jurídico que tem como fundamento a proteção do trabalhador e a promoção da dignidade humana, valores que se conectam diretamente com a luta por igualdade racial e de gênero. O aumento da presença de mulheres negras na magistratura trabalhista vai além de uma simples estatística; trata-se de reafirmar o compromisso institucional com a equidade e a efetivação dos direitos sociais. No entanto, essa representatividade só se concretiza quando acompanhada de condições reais de respeito e valorização dessas mulheres, garantindo que sua participação seja efetiva e reconhecida.

Tal análise da sub-representação de mulheres negras na magistratura, permite entender que as desigualdades observadas não se limitam somente ao momento em que as mulheres ingressam na carreira, mas se estendem ao longo de toda a sua trajetória profissional na magistratura. O acesso, a permanência e o reconhecimento das mulheres principalmente mulheres negras nos espaços institucionais ainda são dificultadas por barreiras históricas, sociais e institucionais que dificultam sua ascensão e consolidação no Poder Judiciário.

Além do ingresso na carreira, é fundamental analisar os desafios que envolvem a permanência e o desenvolvimento profissional das mulheres negras na magistratura. Mesmo após a aprovação em concursos públicos, essas profissionais frequentemente enfrentam barreiras para conquistar reconhecimento institucional, ocupar posições de destaque e participar efetivamente das instâncias decisórias internas. Esses obstáculos, muitas vezes sutis e não explícitos, manifestam-se em práticas institucionais que acabam impactando de forma desigual o percurso profissional dessas mulheres, dificultando sua ascensão e consolidação dentro do Poder Judiciário.

Esse cenário não é exclusivo da magistratura. Estudos recentes sobre

o exercício da advocacia por mulheres negras demonstra que, embora tenha havido um aumento no ingresso das profissionais nas carreiras jurídicas, a permanência e o reconhecimento ainda são marcados por desigualdades estruturais semelhantes. A comparação entre a magistratura e a advocacia permite compreender que a sub-representação de mulheres negras no Judiciário integra um fenômeno mais amplo, relacionado à forma como as instituições jurídicas, reproduzem padrões de exclusão, ainda que não seja de maneira intencional.

Nesse sentido, a ausência de dados raciais em tribunais como o TRT-2 evidencia um dos principais desafios enfrentados atualmente, visto que dificulta o monitoramento das desigualdades raciais. Essa ausência de dados não impede apenas a produção acadêmica, mas também restringe a formulação de políticas internas mais eficazes, voltadas a equidade racial na magistratura trabalhista.

Sendo importante destacar que a ausência de dados não significa, a inexistência de iniciativas institucionais, mas revela a necessidade de maior sistematização e transparência na produção desses dados. Se havendo a consolidação de políticas públicas voltadas à diversidade, com uma construção de diagnósticos consistentes, capazes de ajudar a orientar decisões administrativas e institucionais de forma técnica e responsável.

Outro aspecto relevante é a cultura institucional do Poder Judiciário, sendo historicamente marcada por padrões de autoridade associados a branquitude e a masculinidade. Por mais que tais padrões não se manifestem de forma explícita, eles influenciam práticas cotidianas, critérios de reconhecimento e trajetórias profissionais, o que pode acabar impactando. Nesse contexto, a cultura institucional não deve ser compreendida como um elemento parado, mas sim como uma construção histórica que pode ser gradualmente transformada. A aplicação de debates sobre a diversidade no âmbito do Poder Judiciário demonstra que há uma disposição para uma reflexão sobre as estruturas.

Apesar dessas limitações, é possível perceber que o Judiciário brasileiro tem avançado, ainda que de forma gradual, na incorporação do debate sobre diversidade e igualdade racial. Iniciativas promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça, como a realização de estudos aprofundados sobre raça e gênero e o estímulo à adoção de práticas institucionais mais inclusivas, evidenciam uma disposição para enfrentar essas desigualdades de maneira mais sistemática e consistente, alinhando-se ao compromisso de promover um ambiente mais democrático e representativo.

Na Justiça do Trabalho, esse debate assume uma relevância particular, visto sua função constitucional referente a proteção ao trabalhador e da dignidade da pessoa humana. A ampliação da representatividade de mulheres negras na magistratura trabalhista contribui para fortalecer a legitimidade institucional. O que se busca com essa questão é o fortalecimento de um Ju-

diciário que reflita, ainda que minimamente, a diversidade brasileira, assegurando a legitimidade democrática com as suas decisões e a própria estrutura do Poder Judiciário.

A Constituição Federal de 1988 traz como um de seus princípios fundamentais a igualdade, não somente em seu sentido formal, mas também em sua dimensão material. Nesse contexto, a diversidade nos espaços institucionais, como a magistratura, que está diretamente ligada ao dever do Estado de enfrentar desigualdades historicamente construídas. Com isso, a ampliação da presença não somente de mulheres, mas também de mulheres negras no Judiciário não representa privilégio ou favorecimento, mas um instrumento para correção de distorções estruturais que por décadas limitaram o acesso a cargos de maior prestígio e poder decisório.

Nesse contexto, discutir a diversidade no âmbito do Judiciário torna-se ainda mais significativo, considerando o papel social e constitucional desse ramo na efetivação dos direitos fundamentais, redução das desigualdades e promoção da dignidade humana. O fortalecimento de uma cultura institucional plural contribui diretamente para ampliar a confiança na Justiça e legitimar seu papel como mediadora de conflitos em um país marcado por profundas disparidades sociais e raciais.

Além disso, a diversidade no Poder Judiciário deve ser analisada como um fator que favorece a construção de decisões mais consistentes do ponto de vista institucional. A presença de diferentes trajetórias sociais, acadêmicas e profissionais contribui para ampliar o repertório interpretativo, evitando a reprodução automática de padrões de decisões distantes das múltiplas realidades sociais. Não se trata de basear decisões em experiências pessoais, mas sim de reconhecer que a pluralidade institucional fortalece a qualidade do debate jurídico.

No mais, outro ponto relevante refere-se à necessidade de políticas institucionais voltadas a promoção da igualdade racial no Judiciário. A ausência de dados raciais sistematizados, como observado no TRT-2, demonstra que a sub-representação de mulheres negras ainda não é tratada como uma prioridade institucional. Sem ter de fato informações precisas, torna-se difícil avaliar avanços, e com isso pensar em estratégias eficazes de enfrentamento das desigualdades raciais no acesso.

Nesse sentido, as iniciativas promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça representam um avanço importante, mas ainda insuficiente. A ampliação de estudos, diagnósticos e diretrizes relacionadas a diversidade racial precisam ser de fato acompanhadas de ações, como a transparência de dados e a adoção de políticas internas que promovam um ambiente institucional mais inclusivo e igualitário.

A discussão acerca da representatividade deve ser compreendida como parte de um processo de amadurecimento institucional, e não como um debate isolado. Quando o Poder Judiciário passa a refletir de forma mais fiel a

diversidade presente na sociedade, sua legitimidade é fortalecida e se aproxima dos valores constitucionais que orientam sua atuação. Dessa forma, enfrentar as desigualdades raciais e de gênero na magistratura não representa uma ruptura, mas sim um aprimoramento institucional, pois o direito precisa acompanhar as transformações sociais e se manter alinhado aos princípios de justiça, igualdade e dignidade da pessoa humana.

Conclusão

Com isso, a análise da sub-representação de mulheres negras na magistratura da Justiça do Trabalho, especialmente referente ao TRT-2, demonstra que a desigualdade não é um fruto de um acaso estatístico, mas o resultado de uma estrutura social que é marcada por muito tempo de racismo e sexismo, que foi consolidado na história. Com base nas reflexões bibliográficas e nos dados apresentados, observa-se que o acesso de mulheres negras a magistratura é atravessada por barreiras estruturais que se iniciam na educação, e acabam se reproduzindo no mercado de trabalho. A trajetória dessas mulheres é profundamente impactada por décadas de desigualdades estruturais, o que se reflete diretamente em sua participação nas carreiras jurídicas. Conforme analisado por autoras como Djamila Ribeiro e Angela Davis, o racismo estrutural opera como uma barreira constante, limitando oportunidades e perpetuando a exclusão no acesso a cargos de prestígio e poder decisório.

Dessa forma, torna-se imprescindível não apenas reconhecer a existência do problema, mas também implementar políticas institucionais efetivas de inclusão, promover incentivos para a permanência de mulheres negras na magistratura, bem como combater, de maneira contundente, tanto os mecanismos sutis quanto os explícitos de discriminação. Essa abordagem é fundamental para avançar na construção de um Judiciário mais plural e alinhado aos valores constitucionais de igualdade e justiça social.

Apesar dos desafios ainda presentes, é possível observar os avanços feitos no judiciário para superar esse cenário histórico. Em que, nos últimos anos, o Judiciário tem incorporado iniciativas voltadas a diversidade. O próprio CNJ vem fortalecendo orientações sobre essa questão, bem como incentivar tribunais a adotarem práticas mais transparentes e inclusivas.

Esses movimentos, embora graduais, demonstram um compromisso institucional, a posse de magistradas negras, ainda que em um número reduzido, evidencia que caminhos estão sendo abertos e a história está sendo refeita. Trata-se de um processo lento, mas contínuo, que sinaliza uma mudança cultural profunda e necessária, capaz de aproximar a Justiça da pluralidade real da sociedade brasileira.

A ampliação da representatividade de mulheres negras na magistratura da Justiça do Trabalho deve ser compreendida não como uma medida simbólica ou representação numérica, mas sim de fato um elemento essencial

para o fortalecimento da legitimidade democrática do Poder Judiciário. Ao valorizar e incluir trajetórias historicamente excluídas, o Judiciário se conecta de maneira mais efetiva com a realidade social, cumprindo de forma concreta seu papel constitucional de promover a justiça social e a igualdade.

Diante desse panorama, torna-se evidente que a promoção da diversidade nos espaços de decisão do Judiciário é etapa fundamental para a consolidação de um sistema de justiça verdadeiramente plural e atento às profundas desigualdades estruturais do país. Ao incorporar múltiplas trajetórias e vivências, o Judiciário amplia seu repertório interpretativo, tornando suas decisões mais sensíveis à realidade social sem perder de vista a técnica e a imparcialidade. Assim, a pluralidade institucional fortalece não apenas o debate jurídico, mas também contribui para decisões mais justas, alinhadas aos valores constitucionais de igualdade e justiça social. Dessa forma, a busca por uma magistratura mais representativa se integra de maneira orgânica ao processo de amadurecimento institucional e reafirma o compromisso do Judiciário com a efetividade dos direitos fundamentais e com o fortalecimento da democracia.

Assim, ainda que o avanço seja gradual e enfrente resistências, o progresso indica um movimento institucional relevante. A consolidação dessas transformações depende da continuidade de políticas públicas, da produção de dados confiáveis e do compromisso permanente com a equidade racial e de gênero, permitindo que o Judiciário reflita, de forma cada vez mais verídica da diversidade que a sociedade representa.

Portanto, os avanços alcançados até o momento devem ser valorizados como parte de um processo contínuo de transformação institucional, que demanda esforço coletivo e políticas públicas consistentes voltadas à promoção da diversidade e da equidade racial e de gênero. A consolidação dessas mudanças depende não apenas da manutenção do compromisso permanente com esses valores, mas também do aprimoramento constante de práticas inclusivas e da produção de dados confiáveis, fundamentais para orientar ações efetivas e mensurar o progresso alcançado.

Nesse cenário, ampliar a representatividade de mulheres negras na magistratura da Justiça do Trabalho não é apenas uma resposta às demandas sociais contemporâneas, mas uma condição necessária para fortalecer a legitimidade, a imparcialidade e a eficácia do Poder Judiciário. Ao valorizar diferentes trajetórias e vivências, o Judiciário se torna mais conectado com a diversidade social brasileira, reafirmando seu compromisso com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e a promoção efetiva da justiça social, igualdade e dignidade para todos.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Desigualdade no Brasil atinge principalmente mulheres negras**. Brasília, Agência Brasil, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc>.

com.br/radioagencia-nacional/educacao/audio/2024-05/desigualdade-no-brasil-atinge-principalmente-mulheres-negras. Acesso em: 18 out. 2025.

APPSINDICATO. **Desigualdades no acesso à educação afetam principalmente meninas e mulheres negras**. São Paulo, AppSindicato, 2024. Disponível em: <https://appsindicato.org.br/desigualdades-no-acesso-a-educacao-afetam-principalmente-meninas-e-mulheres-negras/>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. **Audiência pública sobre desigualdade racial na educação**. Brasília, Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Informe – Edição Censo Demográfico 2022**. Brasília, Ministério da Igualdade Racial, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/composicao/secretaria-de-gestao-do-sistema-nacional-de-promocao-da-igualdade-racial/diretoria-de-avaliacao-monitoramento-e-gestao-da-informacao/informativos/Informe-edicao-censo-demografico2022.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números aponta sub-representação feminina e de pessoas negras na magistratura**. Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-aponta-sub-representacao-feminina-e-de-pessoas-negras-na-magistratura/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019–2023**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 out. 2025.

OLIVEIRA, Daniele Aderaldo de. **A mulher negra, educação e trabalho: uma realidade desigual na sociedade brasileira**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso. Instituição de Ensino Superior, Brasil.

ONU MULHERES. **Empresas não podem se dar ao luxo de tratar igualdade de gênero como opcional, afirma diretora da ONU Mulheres**. Brasília, ONU Mulheres Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/empresas-nao-podem-se-dar-ao-luxo-de-tratar-igualdade-de-genero-como-opcional-afirma-diretora-da-onu-mulheres/>. Acesso em: 27 out. 2025.

ONU MULHERES. **Panorama de gênero dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2025: mulheres enfrentam risco elevado de pobreza extrema**. Brasília, ONU Mulheres Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/panorama-de-genero-dos-ods-2025-mulheres-enfrentam-risco-elevado-de-pobreza-extrema/>. Acesso em: 3 nov. 2025.

RIBEIRO, Djamil. **Pequeno manual antirracista**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RODRIGUES, Fernanda Cabral; SILVA, Ademir da. **O exercício da advocacia por mulheres negras e a busca pela igualdade racial dentro da carreira**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, São Paulo, v. 10, n. 3, 2024.

A PROTEÇÃO À SAÚDE DAS MULHERES QUE VIVENCIAM A MATERNIDADE COMO MEIO DE PROMOÇÃO DE IGUALDADE: REFLEXÕES SOBRE A REALIDADE BRASILEIRA APÓS O ADVENTO DA LEI 13467/2017

Luciana Martinez Geraldес Rodrigues

Graduada, Especialista e Mestranda em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa de Direitos da Personalidade, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Resumo:

A proteção à saúde das mulheres que vivenciam a maternidade merece reflexões por parte dos legisladores e dos estudiosos dos direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores no Brasil, tendo em vista o cenário de precarização do trabalho e de discriminação vislumbrado após o advento da Lei 13467/2017 (denominada “Reforma Trabalhista”). Denota-se pelos dados estatísticos mais atuais concernentes à sociedade brasileira que as mulheres não recebem tratamento similar ao dos homens brasileiros, ocupando menor quantidade dos postos de trabalho e recebendo remuneração muito inferior, ainda que sopesada a situação de setores em que elas predominam quantitativamente, como naqueles da saúde e da educação. As normas jurídicas existentes carecem de efetividade e não consideram todos os aspectos materiais e imateriais de um meio ambiente de trabalho equilibrado. Ainda, não podem significar mera diferenciação entre os sexos ou maior exclusão das mulheres, devendo, em verdade, estar voltadas à saúde e segurança das mulheres que experenciam a maternidade e ser repensadas como instrumentos de promoção da igualdade, em consonância com o princípio previsto na Constituição e com o regramento internacional. É necessário, enfim, o olhar atento ao bem-estar das trabalhadoras, especialmente neste período de maior vulnerabilidade subjetiva e de potencial adoecimento físico e psíquico, com vistas à construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Por meio do presente trabalho, busca-se compreender as complexidades dessa realidade e, muito além, destacar medidas voltadas à promoção dos avanços sociais na área do direito do trabalho das mulheres no país. Como contribuição para a referida análise, pretende-se utilizar de metodologia e de epistemolo-

gia feminista, partindo-se do “ponto de vista feminista” (*feminist standpoint*) como ponto inicial para todas as reflexões a serem alavancadas. Tais reflexões voltam-se à construção de proposição de novas formas de elaboração doutrinária e legislativa, no contexto de busca por melhorias e por avanço dos direitos sociais, tal como preconizado na Constituição Federal.

Palavras-chave: Direitos das Trabalhadoras; Maternidade; Discriminação; Saúde e Segurança das Gestantes.

Introdução

A contemporaneidade é cenário de poucas e lentas transformações no que se refere aos direitos das trabalhadoras. Tais direitos sempre estiveram fortemente associados, desde o final do século XIX, quando começaram a surgir as primeiras normas trabalhistas no mundo capitalista ocidental, à proteção da maternidade.

Já desde o cerne de fortalecimento do capitalismo, a discussão sobre o labor feminino começa a ganhar contornos no sentido de manutenção da ordem, a fim de serem evitadas maiores atrocidades, como elevados números de mortes e acidentes de trabalho, restringindo-se inicialmente à fase gestacional e, numa escala de marcha lenta, passando a alcançar a proteção da saúde e do equilíbrio das trabalhadoras em todas as suas fases de vida, por conta de suas especificidades biológicas e pela discriminação a que ainda estão subjugadas.

Dúvidas não há de que a referida proteção às gestantes, às lactantes e mesmo aos filhos das trabalhadoras deve ser fortalecida em face de todos os tipos de agressões vislumbradas hodiernamente, sejam elas físicas ou psicológicas. Porém, a reflexão acerca da efetividade destas normas de proteção é quase inexistente, pouco importando àqueles que se propõem ao estudo dos direitos dos trabalhadores as reais condições de vida das mulheres trabalhadoras, as quais buscam posicionar-se em um patamar de igualdade com seus colegas homens, num mundo em que ainda estão sujeitas à discriminação, esta doutrinariamente classificada em discriminação horizontal, quando vislumbrada no próprio contexto de busca por um trabalho, e em discriminação vertical, quando observados os dados de diferenciações remuneratórias e no que toca ao exercício de poder de comando.

A busca pela igualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro é uma jornada marcada por avanços legislativos e persistentes desafios estruturais. A Constituição Federal de 1988 representou um marco ao estabelecer a igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres (art. 5º, I), vedando expressamente a discriminação no âmbito laboral. Contudo, a realidade fática, especialmente para as mulheres que vivenciam a maternidade, revela uma distância significativa entre a norma e sua efetivação. Nesse contexto, a Lei 13467/2017 (denominada “Reforma Trabalhista”), introdu-

ziu modificações que acenderam um intenso debate sobre a possível precarização e retrocesso na proteção aos direitos das trabalhadoras gestantes e lactantes.

Este estudo propõe-se a refletir sobre a proteção à saúde das mulheres que vivenciam a maternidade como um pilar para a promoção da igualdade de gênero, analisando criticamente o impacto da Lei 13467/2017 e a resposta do Poder Judiciário a essas alterações. Partindo de uma análise do cenário discriminatório atual, fundamentada em dados estatísticos e conceitos da sociologia do trabalho, o artigo explora os instrumentos legais de proteção, a controvérsia gerada pela nova redação do artigo 394-A da CLT e a crucial decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5938, que reafirmou a prevalência dos direitos fundamentais à vida, à saúde e à maternidade, além do avanço legislativo, mesmo que ainda incipiente, com a edição da Lei 14457/2022, que instituiu o “Programa Emprega + Mulheres”.

A crítica do presente trabalho, portanto, direciona-se principalmente aos estudiosos dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras do Brasil contemporâneo, os quais não analisam as diferenças sociais que perpetuam a submissão das mulheres e muito menos se comprometem ao simples exercício de se colocarem na real situação das trabalhadoras, indagadas a todo instante por seus empregadores ou por aqueles com que de alguma maneira se relacionam profissionalmente, acerca da sua vida reprodutiva, num cenário inócuo de proteção à sua saúde física e psicológica.

Rememora-se que a manutenção de um meio ambiente laboral equilibrado e sadio é de responsabilidade do empregador, considerando-se o termo “saúde” como um plexo de fatores que influenciam os seres humanos, seja na esfera física, psicológica, moral e espiritual, considerada hoje não apenas a ausência de doenças dos empregados, mas a proteção ao completo bem-estar dos indivíduos.

Assim, a temática proposta decorre da necessidade imperativa por maiores reflexões a respeito do trabalho feminino como instrumento garantidor da efetiva igualdade entre homens e mulheres proposta pelo constituinte de 1988. Sua importância faz-se cada vez mais presente no contexto de fortalecimento do feminismo, considerando-se tratar de um tópico que pouco foi debatido sob essa ótica de promoção da igualdade, diante do abismo de distância entre a proposta do conteúdo literal da norma jurídica do artigo 5º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e o cenário do mercado de trabalho em que estão inseridas as brasileiras.

O Cenário Discriminatório: as mulheres e a maternidade no mercado de trabalho brasileiro contemporâneo

A discriminação de gênero no ambiente laboral manifesta-se de formas multifacetadas, que vão desde a disparidade salarial até barreiras invi-

síveis que obstruem a ascensão profissional. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2022, do IBGE, revelam que, embora as mulheres possuam, em média, maior nível de instrução, elas ainda ocupam menos postos de trabalho formal e recebem remuneração inferior à dos homens, mesmo em setores onde são maioria, como saúde e educação.

A maternidade surge como um fator que agrava essa desigualdade. A mesma pesquisa aponta que, enquanto a paternidade tende a impulsionar a inserção dos homens no mercado, a maternidade provoca uma queda abrupta na ocupação das mulheres em atividades economicamente produtivas. Esse fenômeno evidencia a persistência da divisão sexual do trabalho, que atribui às mulheres, de forma desproporcional, as responsabilidades pelo “trabalho reprodutivo” e de cuidado, não remunerado, em detrimento de sua carreira profissional.

A respeito das disparidades no nível de educação formal entre brasileiros e brasileiras, no que concerne ao nível de educação de mulheres de vinte e cinco anos ou mais naquele ano, as mulheres sem instrução e ensino fundamental incompleto correspondiam a 32,7% da população; com ensino fundamental completo e ensino médio incompleto, 12,1%; já com ensino médio completo e ensino superior incompleto, 33,9%, e, por fim, com ensino superior completo, 21,3%.

Lado outro, no comparativo entre homens e mulheres no cenário de estruturas econômicas, participação em atividades produtivas e acesso a recursos, 89% dos homens com criança ocupavam postos de trabalho, enquanto aqueles sem criança representavam o percentual de 82,9%. Já 56,6% das mulheres responsáveis por ao menos uma criança ocupavam postos de trabalho, enquanto aquelas sem criança correspondiam ao percentual de 66,2%.

Essa realidade é em si explicada por conceitos sociológicos como a discriminação vertical, ou “teto de vidro” (*glass ceiling*), que descreve as barreiras invisíveis que impedem as mulheres de alcançar os cargos de mais alta hierarquia, e o “ piso pegajoso” (*sticky floor*), que se refere à sobrerrepresentação feminina em postos de trabalho mais precários e com menor remuneração. A maternidade intensifica esses fenômenos, pois a trabalhadora mãe é frequentemente vista pelo mercado como menos disponível e mais custosa, tornando-se alvo de discriminação, seja na contratação, na promoção ou na própria manutenção do emprego.

Além dessas barreiras estruturais, as mulheres enfrentam microagressões cotidianas no ambiente de trabalho, como o *manterrupting* (interrupções constantes de sua fala), o *mansplaining* (explicações condescendentes e desnecessárias) e o *bropriating* (apropriação de suas ideias por colegas homens). Tais práticas, embora sutis, minam a confiança e a autoridade feminina, perpetuando um ciclo de desigualdade.

A referida pesquisa amostral do período também revelou que as mulheres ocupavam a maior quantidade de postos de comando nos setores da educação e saúde, embora seus rendimentos, do mesmo modo do supracitado setor de atividades profissionais, científicas e técnicas, ficassem muito aquém de seus colegas do gênero masculino.

Portanto, pode-se perceber pelos dados estatísticos mais atuais que, em geral, sem se considerar especificidades de mercado, as mulheres ocupam menos quantidade dos postos de trabalho formal e recebem ainda remuneração muito inferior, conquanto sopesada a situação de setores em que elas predominam quantitativamente, como os da saúde e da educação.

Destacamos a respeito desses aludidos setores a predominância feminina como manifestação das impressões inerentes às mulheres, que são vistas dentro da lógica da divisão sexual do trabalho desde a infância como mais dóceis, obedientes e recatadas, voltadas à reprodução social e, por isso, com maciça ocupação em atividades ditas “servis”, em que prepondera a necessidade de atendimento a terceiros. A construção do ideário do gênero feminino perpassa os estereótipos de “sexo frágil”, “mais sensível”, de feições românticas e da maternidade como ideal comum, o que, somado às precárias condições econômicas que impactam na falta de acesso à educação, acaba por reverberar na escolha profissional em atividades relacionadas ao cuidado.

Tal olhar atento ainda voltado à ocupação de cursos de Mestrado e de Doutorado, bem como ao conjunto de professores e professoras dos cursos mais prestigiados socialmente, como são Medicina, Engenharia e Direito, evidencia a quase ausência de mulheres no avançar em grau superior da hierarquia da vida acadêmica.

É de se notar, portanto, que embora o número de filhos e filhas por família venha diminuindo ao longo das décadas, bem como a maternidade venha sendo vivenciada cada vez mais tarde, as mulheres em idade adulta, principalmente as próximas da faixa etária dos trinta anos, tendem a se afastar da vida escolar e acadêmica, buscando, no mesmo sentido, delimitar seu período de trabalho para melhor conciliar o convívio com a família.

Está arraigada no senso comum a natural ideia de que as trabalhadoras devem priorizar a maternidade em face do exercício de suas atividades profissionais, não causando nenhum espanto a constatação de que os empregadores procuram trabalhadoras solteiras, que optem por não ter filhos ou filhas, quando não, impera a preferência aos trabalhadores do sexo masculino para exercerem as exatas e mesmas funções.

A Reforma Trabalhista e o retrocesso da proteção à gestante e à lactante

Historicamente, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) dedicou

um capítulo específico à proteção do trabalho das mulheres, estabelecendo normas para garantir sua saúde e segurança, especialmente durante a gestação e a lactação. A lógica protetiva sempre foi a de afastar a trabalhadora de qualquer ambiente que pudesse oferecer risco à sua saúde ou à do nascituro.

Contudo, a Lei 13467/2017 (denominada “Reforma Trabalhista”) alterou drasticamente essa premissa ao modificar a redação do artigo 394-A da CLT. A nova norma passou a permitir o trabalho de gestantes em atividades consideradas insalubres em grau médio ou mínimo, e o de lactantes em qualquer grau de insalubridade, exceto quando apresentassem um atestado médico recomendando o afastamento. A regra anterior previa o afastamento automático em qualquer grau de insalubridade durante toda a gestação e lactação.

Essa alteração representou um grave retrocesso social e jurídico, elencados dentre tantos outros no que concerne à posição de destaque dos direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais (artigo 7º, CF). Primeiramente, inverteu o ônus da prova, transferindo para a trabalhadora – a parte mais vulnerável da relação – a responsabilidade de comprovar a nocividade do ambiente de trabalho para sua condição. Tal exigência desconsiderava a realidade de milhões de brasileiras que não possuem acesso fácil e rápido a serviços de saúde para a obtenção de tal documento.

Em segundo lugar, a norma configurou uma nítida discriminação indireta. Embora aparentemente neutra, a exigência do atestado impactava desproporcionalmente as mulheres gestantes e lactantes, submetendo-as e a seus filhos a riscos desnecessários em nome de uma suposta flexibilização das relações de trabalho. A medida colocava a trabalhadora em uma posição de extrema vulnerabilidade, na qual poderia se sentir coagida a não apresentar o atestado por medo de perder o emprego, uma situação que o Ministro Luiz Fux, em seu voto no bojo da ADI 5938, descreveu como um reforço das “amarras socialmente construídas, que recaem desproporcionalmente sobre a mulher”.

Rememora-se, nesse particular, que diante do evidente retrocesso legislativo, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5938, questionando a nova redação do artigo 394-A da CLT. Em maio de 2019, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ampla maioria, julgou a ação procedente, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo.

A decisão da Excelsa Corte foi um marco na reafirmação da proteção à maternidade e à infância como direitos fundamentais e irrenunciáveis. O relator, Ministro Alexandre de Moraes, salientou que a proteção constitucional é ampla e não pode ser condicionada ou afastada “pelo desconhecimento, pela impossibilidade ou pela própria negligência da gestante ou da lactante em apresentar atestado médico”. O tribunal fundamentou sua decisão em pilares constitucionais, como a proteção à Maternidade e à Infância (artigos

6º, 7º, XVIII, e 227, da CF), a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CF), o princípio da vedação ao retrocesso social (efeito *cliquet*) e o princípio da precaução.

Ao invalidar a norma, o STF restabeleceu a regra anterior, segundo a qual toda gestante ou lactante deve ser automaticamente afastada de atividades insalubres em qualquer grau, sendo realocada em função compatível e sem prejuízo de sua remuneração. A decisão significou verdadeiro ato crucial de contenção em face da precarização dos direitos sociais das trabalhadoras que vivenciam a maternidade.

Outrossim, a posterior edição da Lei 14457/2022, que instituiu o “Programa Emprega + Mulheres”, também sinalizou um movimento legislativo contundente, ao criar mecanismos de apoio à parentalidade, como o incentivo ao teletrabalho de pais e mães de crianças (assim consideradas aquelas até os seis anos completos) e a flexibilização da licença, a qual passa a ser objeto possível de divisão entre genitores, especificamente no que toca à extensão da licença padrão de cento e vinte dias, tudo, como delineado, somente para as empresas que assim adiram ao programa.

Por fim, a maneira de como as leis pertinentes ao tema vem sendo aplicadas, limitando-se à condenação dos empregadores e empregadoras que descumprem regras de proibição, bem como à condenação pelo desrespeito à garantia ao emprego específica do período de gestação a cinco meses após o parto, fomenta ainda mais o antagônico discurso de vitimização das mulheres, fadadas à condição de mão de obra frágil e suscetível de ocasionar maiores gastos às empresas. As condenações patrimoniais na forma de indenizações ou reintegração ao emprego não são arbitradas como uma penalidade a ser extirpada do comportamento dos empregadores e empregadoras, resumindo-se a valores, na maior parte das vezes ínfimos, devidos pelo mau andamento do contrato de trabalho.

Conclusão

Embora a decisão do Excelso STF no bojo da ADI 5938 represente uma vitória fundamental para as mulheres trabalhadoras no Brasil, corrigindo um dos pontos mais críticos da Reforma Trabalhista e reafirmando que a proteção à saúde da mãe e da criança não pode ser objeto de negociação ou flexibilização, o cenário de latente discriminação parece nada evoluir na sociedade brasileira. A posterior edição da Lei 14457/2022, que instituiu o “Programa Emprega + Mulheres”, também sinaliza um movimento legislativo positivo ao criar mecanismos de apoio à parentalidade, como o incentivo ao teletrabalho e a flexibilização da licença, embora atinja, ainda, pequena parte de trabalhadores e trabalhadoras de empresas que adiram ao programa.

A superação da discriminação de gênero no mercado de trabalho, especialmente aquela que recai sobre as mães, não se esgota na esfera legal. A igualdade material só será alcançada quando a sociedade e o mercado de

trabalho se desvencilharem da cultura que penaliza a maternidade. Isso exige uma transformação profunda, que passa pela divisão equitativa das responsabilidades de cuidado entre homens e mulheres, pela implementação de políticas públicas de apoio à primeira infância (como a ampliação de creches) e pela adoção de uma cultura organizacional inclusiva por parte das empresas.

A proteção à saúde da mulher que vivencia a maternidade é, portanto, mais do que um tema caro à saúde ocupacional, representa propriamente uma condição *sine qua non* para a promoção da igualdade de gênero. Ao garantir que a maternidade não seja um fator de precarização ou exclusão, o Direito do Trabalho cumpre seu papel de instrumento de justiça social, contribuindo para a construção de um mercado de trabalho que valorize as mulheres em sua integralidade, e não apesar de sua em potencial ou efetiva experiência na maternidade.

Referências

BRASIL. Casa Civil. Sancionada a lei que institui o Programa Emprega + Mulheres. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/sancionada-a-lei-que-institui-o-programa-emprega-mulheres>. Acesso em: 26 jul. de 2025.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD): características adicionais do mercado de trabalho: 2022. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102025_informativo.pdf >. Acesso em: 29 maio de 2025.

KERGOAT, Danièle. Divisão Sexual do Trabalho e Relações Sociais de Sexo. In: HIRATA, Helena; LABORIE, Françoise; LE DOARÉ, Hélène; SENOTIER, Danièle. **Dictionnaire critique du féminisme**, Paris, 2000. Disponível em: <https://cursosextensao.usp.br/pluginfile.php/862885/mod_resource/content/0/Daniele%20Kergoat%20Divis%C3%A3o%20sexual%20do%20trabalho.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

SILVA, Homero Batista Mateus da. Proteção à maternidade. In: SILVA, Homero Batista Mateus da. **Curso de direito do trabalho aplicado**: Volume 3 - Saúde e segurança do trabalho. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **Cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero**. 2018. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Direito do Trabalho e Seguridade Social, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2018.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **Saúde e segurança no trabalho das mulheres: a perspectiva de gênero para a proteção e promoção do meio ambiente laboral equilibrado**. 2014. 221 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Direito do Trabalho e Seguridade Social, Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito, São Paulo, 2014.

RAÇA, BRANQUITUDE E O MITO DA DEMOCRACIA RACIAL NA CONFORMAÇÃO DA CRIMINOLOGIA CRÍTICA BRASILEIRA¹

Daniel Lima Oliveira

Mestrando em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, bolsista integral do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Comunitárias; Advogado

Felipe de Araújo Chersoni

Doutorando em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, bolsista integral do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Comunitárias

Resumo:

O artigo examina o mito da democracia racial como categoria analítica indispensável à criminologia crítica brasileira. Sustenta-se a hipótese de que o mito, ao naturalizar desigualdades e obscurecer as continuidades entre escravidão, racismo científico, positivismo criminológico e política penal contemporânea, contribui para a manutenção da população negra como objeto privilegiado de controle, ao mesmo tempo em que preserva a branquitude como sujeito epistêmico não nomeado. Metodologicamente, o trabalho desenvolve uma revisão crítica da literatura, reconstruindo a recepção do paradigma positivista no Brasil, a formação da criminologia crítica e o papel das epistemologias negras na explicitação das omissões do campo. Os resultados indicam que, apesar de avanços teóricos relevantes, a criminologia crítica ainda apresenta limites na incorporação das epistemologias negras e da resistência popular como horizonte teórico. Conclui-se que a centralidade analítica do mito da democracia racial possibilita recolocar a raça no núcleo da análise criminológica e ampliar a capacidade explicativa do campo frente às práticas de controle penal no Brasil.

Palavras-chave: Criminologia crítica; Mito da democracia racial; Branquitude; Racismo.

¹ O texto integra as discussões e resultados de pesquisas dos grupos de pesquisas Gestão Integrada da Segurança Pública com foco na Literatura, Arte e Diversidades e Direito à Verdade e à Memória e Justiça de Transição, ambos ligados ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Introdução

O campo da criminologia crítica brasileira consolidou-se denunciando a seletividade penal, a violência estatal e o encarceramento em massa, deslocando o foco das explicações individualizantes para a relação entre punição, estrutura social e conflitos de classe. No entanto, apesar dos seus avanços, ainda persiste uma lacuna significativa: o enfrentamento do racismo como eixo estruturante do sistema penal. Pesquisas desenvolvidas nas últimas décadas têm problematizado esse ponto ao evidenciar que a formação do saber criminológico no Brasil esteve vinculada, desde o início, a mecanismos de gestão racial do pós-abolição. A compreensão da criminologia positivista como extensão científica do projeto de embranquecimento – ancorada na associação entre raça, degenerescência e periculosidade – revela que a emergência do sistema penal moderno não pode ser separada da administração estatal da população negra (Duarte, 1998; Góes, 2015).

Esse deslocamento crítico ganha densidade quando se considera que a própria organização interna do campo criminológico se estruturou por meio do que Prando denomina “gramática racial organizada por não-ditos”, um conjunto de operações discursivas que tornou a raça um elemento absorvido e neutralizado pela leitura da luta de classes e pelo discurso jurídico-científico dominante (Prando, 2018, p. 73-74). Essa gramática não apenas limitou a capacidade explicativa da criminologia crítica, como também consolidou a branquitude como posição de enunciação neutra e universal, ao passo que relegou a negritude à condição de objeto empírico e destinatário natural das políticas de controle. A crítica racial, assim, foi historicamente tratada como tema periférico, apesar de o próprio funcionamento do sistema penal evidenciar sua centralidade.

A articulação entre raça e controle penal não se restringe ao período positivista. Leituras sobre o Estado constitucional brasileiro e suas complicitades históricas com a produção do inimigo indicam que pessoas negras foram reiteradamente posicionadas como alvo interno administrável, inclusive em períodos reconhecidos como de estabilidade democrática, o que ajuda a compreender a normalização da morte e da precarização da vida negra na ação estatal (Flauzina, 2008; Flauzina; Pires, 2022). No plano epistêmico, análises da branquitude mostram que essa normalização é acompanhada por regimes de omissão, evitamento e silenciamento que preservam privilégios raciais e interditam a presença negra nos espaços de poder e de produção de sentido, deslocando a raça para o campo do “problema negro” (Bento, 2002). Esses elementos sugerem que a dificuldade histórica da criminologia crítica em incorporar a raça como estrutura decorre menos de lacuna empírica e mais de mecanismos de neutralização e apagamento operando no próprio regime de enunciação do campo.

A neutralização discursiva da raça encontra sustentação no mito da de-

mocracia racial, cuja força reside justamente em ocultar as hierarquias que organizam o Estado brasileiro. Ao projetar a imagem de um país marcado pela harmonia racial, esse mito desloca o racismo para o plano do acidental e impede que suas manifestações sejam tomadas como estruturantes. No campo criminológico, sua operação se expressa tanto na invisibilidade da dimensão racial da punição quanto no apagamento da tradição criminológica negra que se consolidou no país desde pelo menos a década de 1970. Pesquisas recentes têm demonstrado que autoras e autores negros produziram análises densas sobre racismo jurídico-penal muito antes de o tema ser incorporado ao discurso hegemônico, mas permaneceram à margem do reconhecimento institucional (Paula, 2024). Esse apagamento revela que o mito da democracia racial opera também como mecanismo epistêmico, restringindo a resistência concreta da luta negra e reforçando a centralidade da branquitude na produção de conhecimento.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: de que maneira o mito da democracia racial opera como mecanismo ideológico e epistemológico que neutraliza a centralidade da raça e da resistência negra na criminologia crítica brasileira, influenciando tanto sua produção teórica? A hipótese central deste trabalho é que a permanência do mito da democracia racial atua como um mecanismo ideológico que nega a existência do racismo estrutural, inviabilizando o reconhecimento da questão racial como elemento determinante nas práticas de criminalização. Tal negação não apenas distorce a realidade social, mas também impacta diretamente na formulação de políticas de segurança pública e nas abordagens acadêmicas no campo da criminologia. Ao escamotear as desigualdades raciais históricas, esse mito reforça o pacto de branquitude no sistema de justiça e silencia a produção de conhecimento ancorada das experiências negras, o que evidencia o epistemicídio (Carneiro, 2005).

Partindo dessas questões, o artigo organiza-se em três eixos: (i) examina-se a recepção da criminologia positivista no Brasil, evidenciando como raça, miscigenação e projetos de embranquecimento estruturaram a formação do paradigma etiológico e orientaram a construção de um modelo de criminalização dirigido à população negra; (ii) discute-se a emergência da criminologia crítica brasileira, destacando seus avanços, mas também seus limites em relação à centralidade da raça e ao apagamento da tradição criminológica negra; (iii) apresenta-se o mito da democracia racial como categoria indispensável para a criminologia crítica, articulando-o ao debate sobre branquitude, constitucionalismo da inimizade e epistemologias negras, com vistas a fundamentar uma perspectiva teórica capaz de enfrentar a dimensão genocida da política penal brasileira.

A recepção da criminologia positivista no Brasil e a racialização do crime

A recepção do positivismo criminológico no Brasil, tal como reconstruída por Duarte (1998), ocorreu em um cenário marcado pela transição pós-escravista e pela reorganização do Estado republicano, momento em que categorias raciais foram convertidas em dispositivos científicos para ordenar a nascente cidadania seletiva. Longe de representar mera importação de teorias europeias, o positivismo brasileiro constituiu um projeto de governo das populações e, na sua estruturação, os modelos lombrosianos foram adaptados às preocupações locais sobre raça, miscigenação e degenerescência. Nesse período, autores como Nina Rodrigues, Raimundo Barbosa, Tobias Barreto e Clóvis Beviláqua articularam concepções de criminalidade que fundiam determinismo biológico, hierarquias raciais e supostos estágios civilizatórios, classificando negros, mestiços e indígenas como sujeitos propensos ao crime e, portanto, destinatários naturais da intervenção penal (Duarte, 1998, p. 12-35; Zaghlout, 2024, p. 27-40).

O eixo racial dessa recepção não se limitou à incorporação de categorias lombrosianas, mas estruturou a própria racionalidade jurídica sobre punição. Como demonstra Sara Zaghlout (2024, p. 31-36), o racismo científico do século XIX - assentado na tipologia racial, no darwinismo social e nos estudos protossociológicos - ofereceu o vocabulário necessário para converter o corpo negro em variável criminógena. Nina Rodrigues, por exemplo, atribuía ao “mestiçamento” um lugar de risco biológico e moral, afirmando que a mistura racial produziria sujeitos degenerados, incapazes de ajustar-se às “leis dos brancos” e inclinados à criminalidade (Zaghlout, 2024, p. 34-38). A miscigenação - elemento constitutivo da formação nacional - foi assim resignificada como ameaça à ordem jurídica, justificando políticas de vigilância e punição que tinham como alvo privilegiado a população negra.

Essas teses não permaneceram restritas ao campo antropológico. O paradigma etiológico brasileiro consolidou uma matriz de inteligibilidade do crime assentada na herança da escravidão, na organização racial do trabalho e na distinção entre tipos sociais considerados aptos ou inaptos para a vida civilizada (Góes, 2015). O estereótipo criminal positivista, difundido nos Congressos de Antropologia Criminal e apropriado por juristas nacionais, tornou-se mecanismo de identificação e controle social funcional ao projeto de Estado que se consolidava na Primeira República. A cientificidade alegada pelo positivismo servia, assim, para estabilizar classificações raciais como critérios jurídicos implícitos, ainda que nunca explicitamente assumidos como norma.

Esse movimento pode ser compreendido, na visão de Rebeca Dias (2020), como expressão de uma ambivalência profunda: de um lado, juristas que defendiam a igualdade formal, como Filinto Bastos, reiteravam a auto-

nomia do Direito Penal em relação às ciências naturais; de outro, aceitavam pressupostos racializados que organizavam a percepção sobre periculosidade, moralidade e punição. A promessa liberal de cidadania universal coexistia com práticas jurídicas que mantinham a população negra sob suspeita permanente, revelando a capacidade do liberalismo brasileiro de articular direitos abstratos a mecanismos concretos de exclusão racial.

Esse processo de racialização da criminalidade é, em última análise, uma continuidade estrutural entre escravidão e punição no Brasil. O sistema penal brasileiro não rompeu com o regime de dominação colonial; ao contrário, atualizou suas formas de administração da morte (Flauzina, 2008). A figura do criminoso nato positivista operou como tradução moderna da figura do escravizado perigoso, deslocando o foco da submissão econômica para a neutralização penal. A criminalização do negro no pós-abolição, portanto, não se explica por escolhas individuais, mas por padrões institucionais e sociais racializados que definiam quais vidas eram governáveis e quais poderiam ser eliminadas.

O positivismo criminológico funcionou, no Brasil, como tecnologia de manutenção colonial, uma vez que classificar, hierarquizar e eliminar corpos negros constituía um projeto político, não apenas um modo de interpretação científica. As resistências da diáspora negra - especialmente de mulheres negras - enfrentaram esse arranjo epistêmico, denunciando o epistemicídio que sustentava a transposição do tipo racial para o tipo criminoso. Essas vozes, apagadas pela historiografia tradicional da criminologia brasileira, revelam que a racialização do crime não foi aceitação passiva de teorias estrangeiras, mas parte de um conflito mais amplo sobre humanidade, cidadania e produção de saber.

A articulação entre positivismo, liberalismo e racismo também se manifesta naquilo que Cida Bento (2002) denomina pacto narcísico da branquitude: a construção da branquitude como sujeito neutro e universal da enunciação, simultaneamente visível para produzir classificações e invisível para evitar responsabilização. Na formação da criminologia brasileira, essa operação tornou possível que o debate científico se apresentasse como desracializado, mesmo quando dependia estruturalmente de concepções hierárquicas sobre raça e miscigenação. O apagamento da branquitude como posição de poder epistêmico reforçou a centralidade da perspectiva branca na definição dos objetos, métodos e finalidades da criminologia.

Por fim, o silenciamento de tradições negras sobre crime e punição evidencia que a racialização da criminologia no Brasil não resulta apenas das teorias positivistas, mas de escolhas institucionais que definiram quais vozes seriam reconhecidas como produtoras de conhecimento legítimo, conforme análise feita por Benjamin Xavier de Paula (2024). As leituras negras sobre criminalização, violência estatal e resistência não apenas existiram, mas ofereceram interpretações robustas sobre o sistema penal brasileiro. Seu apaga-

mento constitui parte do mesmo processo que permitiu a consolidação do positivismo racializado como matriz dominante do pensamento criminológico.

Em síntese, a recepção do positivismo criminológico no Brasil foi atravessada por uma lógica racial que organizou tanto a construção do criminoso quanto a própria estrutura do sistema penal. Esse quadro histórico-estrutural é indispensável para compreender os modos pelos quais a criminologia crítica, posteriormente, herdou silêncios, dilemas e contradições que continuam a moldar o campo. É nesse ponto que se articula o capítulo seguinte.

Enfim, a criminologia crítica brasileira: entre denúncias e silêncios

A emergência da criminologia crítica brasileira, com raízes no final dos anos 1960 e consolidação na década de 1970, em meio à ditadura civil-militar, costuma ser narrada a partir da inflexão promovida por Roberto Lyra Filho (1972) e Juarez Cirino dos Santos (1981), cujas formulações – respectivamente, a criminologia dialética e a criminologia radical – deslocam a análise das explicações individualizantes do delito para a crítica das funções sociais da pena e das instituições de controle. Na historiografia do campo, essas obras figuram como marcos paradigmáticos e são frequentemente aproximadas, em termos de impacto teórico, do papel desempenhado por Georg Rusche e Otto Kirchheimer em *Punição e Estrutura Social* (1939). Essa primeira geração consolidou uma quebra de paradigma, por meio de um reposicionamento do pensamento crítico e das ciências criminais brasileiras (Carvalho, 2022, p. 331-333). A crítica ao caráter seletivo do sistema prisional, à racionalidade retributiva e ao ideal ressocializador permitiu questionar de forma contundente a legitimidade da pena e evidenciar seu papel na gestão de excedentes sociais que guiam nossos horizontes de resistência até os dias atuais.

Salo de Carvalho (2022) destaca que essa primeira geração da criminologia crítica articula prática militante e produção acadêmica, a partir da produção de um não retorno em relação aos modelos etiológicos, ao reorientar a análise para o plano das estruturas e das formas de dominação. Após Lyra Filho e Cirino dos Santos, tornou-se, ao menos em termos de teoria, insustentável reduzir o crime a desvios individuais ou a supostas patologias biológicas. Pesquisas empíricas como as de Nilo Batista e Augusto Thompson contribuíram para oxigenar esse campo, demonstrando empiricamente a seletividade penal e a centralidade das desigualdades sociais na definição do inimigo (Carvalho, 2022, p. 339). Uma perspectiva interseccional também já dava seus primeiros sinais nesta primeira escola. Carvalho (2022, p. 342) aponta que as questões de gênero e raça já apareceram em trabalhos como *Cemitério dos Vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres* de Lengruber (1999), e na tese de doutorado de Zahidé Machado Neto, intitulada *Direito*

Penal e Estrutura Social: comentário sociológico ao Código Criminal de 1830 (1977).

Ao reconstruir a formação da chamada criminologia da libertação a partir de fontes primárias de revistas e coletâneas da época, Leal (2017) identifica a constituição de um tripé composto por positivismo, penalismo crítico e criminologia crítica marxista. Esse tripé permitiu a formulação de uma criminologia crítica ancorada em referências brasileiras, mas também evidenciou os limites da incorporação da questão racial. A despeito de algumas referências pontuais à desigualdade racial, a raça raramente é tematizada como categoria central; prevalece uma leitura na qual a dominação de classe aparece como matriz explicativa suficiente para dar conta das dinâmicas de punição (Leal, 2017). Vera Regina Pereira de Andrade (2017), no prefácio desta obra, sintetizou como “os silêncios da brasilidade” com relação a uma produção conjunta da criminologia latino-americana.

É, nesta linha dos silêncios da criminologia – aliadas também às suas denúncias – que se delineiam os trilhos do caminho de uma criminologia brasileira, eminentemente marginal, ao longo do qual o pensamento criminológico vem se desenvolvendo. Isso não significa, contudo, que esse caminho seja trilhado de forma linear; pelo contrário, trata-se de um percurso marcado por intensos tensionamentos, que vão agregando corpo político, epistêmico e militante, fazendo coro contra as criminologias “enlatadas” (Carvalho, 2017, p. 137).

Carvalho (2022) mostra que, embora Lyra Filho já identificasse a presença massiva de pessoas negras nas prisões e denunciasse a violência estatal dirigida a moradores de favelas e periferias, a raça não chegou a ser tematizada como estrutura de dominação específica. O resultado foi a consolidação de uma criminologia crítica que, ao mesmo tempo em que denunciava a seletividade penal, reproduzia a gramática em que a questão racial era subsumida à questão social ou ao efeito da pobreza, e não como produto de um racismo engendrado na sociabilidade brasileira. Essa dinâmica reforçou a economia discursiva do não-dito racial (Prando, 2018), já mencionada, na qual a raça é absorvida pela visão da luta de classes.

A dificuldade em reconhecer a centralidade da raça na criminologia crítica não decorre, entretanto, de ausência de reflexão, mas de um processo sistemático de desqualificação e apagamento de produções negras no campo jurídico e criminológico. Xavier de Paula (2024) demonstra que, desde a década de 1970, autoras e autores negros elaboraram análises consistentes sobre racismo jurídico-penal, criminalização da negritude e violência estatal, as quais, todavia, permaneceram à margem do reconhecimento institucional. Exemplo desse acervo crítico é a dissertação de Dora Lúcia de Lima Bertúlio (1989), que já formula pioneiramente, a partir do direito, uma introdução crítica ao racismo e permite qualificar historicamente o próprio problema do reconhecimento institucional dessas produções. A inexistência aparente de uma criminologia negra no Brasil é, em grande medida, resultado de esco-

lhas editoriais, curriculares e acadêmicas que privilegiaram determinados referenciais teóricos e silenciaram outros, reforçando a posição da branquitude como sujeito epistêmico e convertendo as experiências negras em objeto de pesquisa.

Nesse sentido, a crítica à criminologia crítica brasileira não consiste em apontar uma falta de sensibilidade para a questão racial (a questão não paira neste campo, porém, em não absorver os levantes negros como parte dessa epistemologia), mas em evidenciar como o próprio campo foi estruturado por operações epistêmicas que neutralizaram a raça como eixo de análise. Transposto para a criminologia, o denominado pacto narcísico (Bento, 2002) ajuda a compreender por que a branquitude dificilmente aparece como objeto de análise, ao passo que a negritude é constantemente representada como problema a ser explicado, medido e controlado.

Esse cenário começa a se modificar com o ingresso mais expressivo de estudantes negros e negras na pós-graduação em Direito e nas ciências criminais, especialmente a partir das políticas de ações afirmativas e da ampliação dos debates sobre racismo estrutural. Pesquisas recentes têm reposicionado a raça do lugar de variável periférica ao de eixo estruturante da análise criminológica, articulando crítica penal, teoria racial crítica e epistemologias negras (Lima; Felipe, 2021; Souza, 2022; Souza, 2023). Nesse contexto, consolidam-se campos como a “criminologia crítica e questão racial” (Calazans et al., 2016) e propostas de “criminologia preta” (Ifadireó; Cunha Júnior; Oyátósín, 2023), que assumem a racialização como dimensão constitutiva da punição e da seletividade penal. O campo da criminologia e da questão racial, nesse contexto, não é uma nova vertente teórica, mas uma insurgência político-epistemológica que tensiona os fundamentos da própria criminologia brasileira.

O mito da democracia racial como categoria central para a criminologia crítica brasileira

O mito da democracia racial é uma ideologia construída no Brasil para afirmar a existência de uma convivência harmoniosa entre brancos e negros, evidenciando que o país seria desprovido de barreiras raciais ou sociais. Segundo Domingues (2005), esse mito se consolidou no imaginário nacional a partir do pós-abolição, quando uma elite brasileira, por meio de discursos políticos, científicos e da imprensa, fundou a ideia de que o Brasil era uma sociedade racialmente integrada, diferente dos Estados Unidos ou da África do Sul (Domingues, 2005, p. 118). Essa narrativa apagava as continuidades da escravidão, responsabilizando a própria população negra por suas condições de marginalização social e econômica e transformando casos isolados de ascensão social em prova de ausência de racismo (Domingues, 2005, p. 120-125).

Além disso, o mito da democracia racial alimentou a ideia de que a mestiçagem no Brasil seria um sinal de tolerância e igualdade. No entanto, como explica o autor, essa miscigenação foi resultado de relações de dominação, exploração sexual e subalternidade, especialmente durante o período escravocrata (Domingues, 2005, p. 124-125). A ideologia racial dominante usou abordagens, como a ascensão de alguns poucos indivíduos pretos e/ou pardos, para sustentar a falsa ideia de mobilidade racial e de que não havia racismo no país. Ao transformar essas abordagens em regra, o mito serviu como um dispositivo de controle social, a partir da desmobilização da luta política dos negros e do reforço da ideia de apresentar o Brasil como um paraíso racial (Domingues, 2005, p. 120-122). Dessa forma, o mito da democracia racial falseia a realidade das relações raciais e opera como um instrumento ativo de reprodução das desigualdades e da exclusão social.

Do ponto de vista jurídico, Bertúlio (1989) ajuda a nomear como esse efeito de neutralidade pode ser reproduzido pela própria forma jurídica, contribuindo para que o racismo seja deslocado para o campo do excepcional ou do meramente individual. Essa ideologia, ao sustentar a ideia de convivência harmoniosa entre grupos raciais, foi internalizada por setores da academia, inclusive críticos, dificultando o reconhecimento do racismo institucional como problema central do sistema penal (Calazans et al., 2016, p. 452). A consequência é a produção de análises em que a raça aparece, muitas vezes, como variáveis empíricas – “perfil dos presos” ou “cor das vítimas”, por exemplo –, sem que se interogue a branquitude como posição normativa de enunciação e organização do campo.

No âmbito da criminologia crítica brasileira, esse mecanismo ideológico ajuda a explicar por que, apesar de diagnósticos consistentes sobre seletividade penal, encarceramento em massa e violência policial, a raça permaneceu frequentemente relegada a um lugar secundário. O mito da democracia racial opera, assim, como a base simbólica que sustenta a economia discursiva do não-dito racial, pela qual as operações estruturais do racismo são absorvidas por marcadores de classe, produzindo um efeito de neutralidade. Nesse sentido, o sujeito negro aparece como “outro” racializado de forma homogeneizante, enquanto a branquitude permanece pouco nomeada como posição de enunciação e poder epistêmico (Prando, 2018, p. 79-80). Em suma, o mito da democracia racial não apenas nega o racismo, mas conforma o próprio horizonte de visibilidade da criminologia.

A compreensão do papel do mito da democracia racial na criminologia crítica exige retomar a genealogia do controle penal construída desde o pós-abolição. A criminologia positivista brasileira incorporou de modo direto classificações raciais oitocentistas, convertendo supostas características biológicas ou morais da população negra em indicadores de periculosidade e degenerescência (Duarte, 1998; Góes, 2015). Se o positivismo ofereceu a base “científica” para a racialização do crime, o referido mito forneceu a nar-

rativa necessária para negar essa racialização e naturalizar seus efeitos, apresentando práticas seletivas como mera aplicação objetiva da lei. Isso implica tomar a memória como categoria epistemológica para evitar o apagamento de experiências lidas como marginais (Chersoni; Silva Filho, 2025) e, como explica Iñaki Rivera Beiras (2011, p. 43), trata-se de uma tarefa reconstrutiva e ativa, que “supone emplear de verdad la lente de los oprimidos y desvelar el estado de excepción permanente que para tanta gente constituye un modo de vida cotidiano”.

Essa articulação aparece de modo decisivo na leitura de Flauzina (2008), para quem a violência estatal dirigida contra a população negra revela a permanência estrutural da lógica escravista. Sob essa perspectiva, a democracia brasileira opera mediante a produção cotidiana de morte e de vulnerabilização de pessoas negras – e o mito atua como dispositivo de dissimulação dessa continuidade, recobrando – a de discursos de igualdade formal e cordialidade. No plano jurídico-constitucional, essa mesma lógica sustenta o que denominam constitucionalismo da inimizade, no qual determinados grupos racializados, sobretudo a população negra, são inscritos como inimigos internos e administrados prioritariamente pela violência estatal (Flauzina; Pires, 2022). O mito da democracia racial funciona, nesse contexto, como sustentação simbólica dessa racionalidade, permitindo que práticas de eliminação e contenção se apresentem como compatíveis com o ideal democrático.

Uma crítica anticolonial ao positivismo criminológico revela como a resistência negra historicamente confrontou os saberes produzidos para justificar sua desumanização. Romão (2023, p. 298-299) destaca que a criminologia positivista foi forjada como ferramenta de manutenção colonial, orientada por uma lógica racializada que buscava classificar, hierarquizar e exterminar corpos negros. Diante dessa máquina de aniquilamento, as reações da diáspora negra não foram apenas de sobrevivência, mas também de produção de saberes, práticas e epistemologias que recolocam os marcos da humanidade negra (Romão, 2023, p. 300). Essas vozes negras resistiram à inferiorização e denunciaram o uso do sistema penal como continuidade da escravidão, reafirmando a necessidade de uma reinterpretação crítica da criminologia a partir das experiências e epistemologias do povo negro.

A categoria mito da democracia racial permite reorientar o olhar da criminologia crítica - e também das ciências criminais (Chersoni et al., 2024) -, ao revelar, de maneira articulada, diferentes dimensões da produção do controle penal no Brasil. No plano histórico-estrutural, essa categoria evidencia as continuidades entre o regime escravista, a recepção do positivismo criminológico e as políticas contemporâneas de encarceramento e extermínio que incidem de forma desproporcional sobre a população negra. Já no aspecto epistemológico, torna visíveis os mecanismos pelos quais a branquitude se consolida como sujeito universal de enunciação teórica, enquanto a

negritude permanece circunscrita ao lugar de objeto de estudo ou de dado empírico, sendo sistematicamente afastada do estatuto de produtora legítima de conhecimento.

O mito da democracia racial, quanto ao âmbito político, demonstra como a neutralização discursiva da raça contribui para desmobilizar lutas antirracistas e legitimar práticas de política criminal que naturalizam a violência letal e o encarceramento em massa como efeitos supostamente inevitáveis da ordem social. Assim, longe de constituir apenas uma ideologia cultural, o mito opera como tecnologia de regulação das formas de ver, dizer e agir no interior do sistema penal e da própria criminologia, sustentando a reprodução do racismo estrutural sob a aparência de harmonia racial. Superar o mito implica, portanto, mais do que reconhecer o racismo: exige reorganizar a própria criminologia crítica a partir da centralidade das experiências, lutas e epistemologias negras, rompendo com o epistemicídio e com a pretensa neutralidade racial da produção acadêmica (Lima; Felipe, 2021; Ifadireó; Cunha Júnior; Oyátósín, 2023; Chersoni, 2023; Chersoni; Felizardo; Lima, 2024).

Portanto, compreender esse dispositivo do mito como categoria analítica é indispensável para enfrentar as limitações históricas da criminologia crítica brasileira. Essa categoria revela como discursos de igualdade formal convivem com práticas institucionalizadas de punição racializada e com arranjos epistêmicos que preservam a branquitude como sujeito de enunciação. Incorporá-la significa desestabilizar narrativas de neutralidade e demonstrar as continuidades coloniais que moldam o controle penal; apenas a partir desse reconhecimento é possível formular uma criminologia crítica capaz de enfrentar, com rigor teórico e político, o caráter estruturalmente racializado - e frequentemente letal - da punição no Brasil contemporâneo.

Conclusão

O percurso desenvolvido neste artigo evidencia que a incorporação do mito da democracia racial como categoria analítica permite aprofundar a compreensão das formas pelas quais o controle penal se estruturou e se reproduz no Brasil. Ao evidenciar as continuidades entre a recepção do positivismo criminológico, a consolidação do sistema penal moderno e as dinâmicas contemporâneas de punição, a análise demonstra que a dimensão racial não constitui elemento periférico, mas componente constitutivo da racionalidade punitiva brasileira.

A reconstrução histórica apresentada revela que a racialização do crime não ocorreu de modo pontual, mas integrou, de forma persistente, a produção de saberes criminológicos e sua incorporação pelo direito no processo de formação do Estado. Ao mesmo tempo, o exame da formação da criminologia crítica brasileira evidencia seus importantes deslocamentos teóricos

- sobretudo ao denunciar a seletividade penal e as funções sociais da punição
- e permite perceber como determinadas operações discursivas contribuíram para que a raça permanecesse, por longos períodos, menos tematizada como eixo estruturante. Essa constatação não implica desqualificação do campo, mas indica a necessidade de ampliar seu horizonte analítico.

Nesse contexto, as epistemologias negras e as experiências históricas de resistência emergem como aportes decisivos para o fortalecimento da criminologia crítica. Mais do que complementar a análise tradicional, esses saberes tensionam seus pressupostos, deslocam o centro da enunciação e oferecem categorias capazes de apreender o entrelaçamento entre raça, classe e gênero na produção da violência estatal. A incorporação dessas perspectivas não se limita a incluir novos objetos de pesquisa, mas implica reconfigurar o próprio modo de produzir conhecimento, reconhecendo a pluralidade de sujeitos epistêmicos que historicamente refletiram sobre crime, punição e justiça no país.

Compreendido dessa forma, o mito da democracia racial opera como referencial analítico que permite evidenciar tanto as formas de naturalização da desigualdade quanto os mecanismos de invisibilização que atravessam o campo científico. Assumi-lo como categoria central possibilita deslocar a análise da mera constatação empírica da seletividade penal para a investigação das bases simbólicas e epistêmicas que a sustentam.

Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Reconstruindo a criminologia da libertação – tributo a Lola Aniyar de Castro: dos sentidos da latinidade aos silêncios da brasilidade. In: LEAL, Jackson Silva (Org.). **Criminologia da libertação: a formação da criminologia crítica na América Latina como teoria crítica do controle social e a contribuição desde o Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

BATISTA, Vera Malaguti. **Introdução crítica à criminologia brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BENTO, Maria Aparecida Silva. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: CARONE, Iray; BENTO, Maria Aparecida Silva (org.). **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 25-58.

BERTÚLIO, Dora Lúcia de Lima. **Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo**. 1989. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1989. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106299>. Acesso em: 1 dez. 2025.

CALAZANS, Márcia Esteves de; PIZA, Evandro; PRANDO, Camila; CAPPI, Ricardo. **Criminologia crítica e questão racial**. Cadernos do CEAS, Salvador, n. 238, p. 450-463, 2016.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A construção do outro como não-ser como fun-**

damento do ser. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001465832>. Acesso em: 2 dez. 2025.

CARVALHO, Salo de. **Curso de criminologia crítica brasileira: dimensões epistemológicas, metodológicas e políticas.** 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2022.

CHERSONI, Felipe de Araújo. **A criminologia campesina: os impactos do controle social na luta pela terra junto ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) na região do Planalto Catarinense.** 2023. 231 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, 2023. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/11250>. Acesso em: 20 nov. 2025.

CHERSONI, F. de Araújo; FELIZARDO, N. A.; LIMA, F. da S. Encarceramento de mulheres e mito da democracia racial: invisibilidades de mulheres negras e possibilidades feministas anti-carcerárias no tempo presente. **Revista Feminismos**, v. 11, n. 2, 2024. DOI: 10.9771/rf.v11i2.57440. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/feminismos/article/view/57440>. Acesso em: 1 dez. 2025.

CHERSONI, Felipe de Araújo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Memória: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil e o combate ao memoricídio por meio das “místicas” e sua construção da memória. **Revista Crítica Penal y Poder** (Nueva Época), Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona, n. 28, maio 2025. e-ISSN: 2014-3753. DOI: <https://doi.org/10.1344/cpyp.2025.28.490631>

DIAS, Rebeca Fernandes. A recepção da Escola Positiva e da Escola Clássica no pensamento criminológico brasileiro pela ótica de Moniz Sodré e Filinto Bastos. **Seqüência** (Florianópolis), n. 84, p. 129-154, abr. 2020.

DOMINGUES, Petrônio. **O mito da democracia racial e a mestiçagem no Brasil (1889-1930).** Diálogos Latinoamericanos, n. 10, p. 117-131, 2005.

DUARTE, Evandro Charles Piza. **Criminologia e racismo.** 1998. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/77655>. Acesso em: 25 nov. 2025.

GÓES, Luciano. **A “tradução” do paradigma etiológico de criminologia no Brasil: um diálogo entre Cesare Lombroso e Nina Rodrigues na perspectiva centro-margem.** 2015. 242 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134794>. Acesso em: 1 dez. 2025.

IFADIREÓ, Miguel Melo; CUNHA JÚNIOR, Henrique; OYÁTÓSÍN, Yohana Alencar. **Criminologia preta e a saúde da população negra sob o foco dos crimes de ódio pela violência racial.** Captura Críptica: direito, política, atualidade, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 321-361, 2023.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro.** 1. ed. – Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Constitucio-

nalismo da inimizade. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2815-2840, 2022. DOI: 10.1590/2179-8966/2022/70994.

LEAL, Jackson Silva. **Criminologia da libertação: a formação da criminologia crítica na América Latina como teoria crítica do controle social e a contribuição desde o Brasil**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

LEMGRUBER, Julita. **Cemitério dos vivos: análise sociológica de uma prisão de mulheres**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LIMA, Fernanda da Silva; FELIPE, Delton Aparecido. Insurgências e insubordinações negras no ensino superior: as cotas raciais e o tensionamento dos currículos nas universidades. **Revista Culturas Jurídicas**, Vitória, v. 8, n. 20, p. 877-904, maio/ago. 2021.

LYRA FILHO, Roberto. **Criminologia dialética**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1972.

MACHADO NETO, Zahidé. **Direito penal e estrutura social: comentário sociológico ao Código Criminal de 1830**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo; Saraiva, 1977.

PAULA, Benjamin Xavier. Os estudos pioneiros sobre criminologia, negritude, racismo e direito no Brasil: 1971-2000. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**, Florianópolis, v. 9, n. 2, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0065/2023.v9i2.9927. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistacpc/article/view/9927>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PRANDO, Camila Cardoso de Mello. **A criminologia crítica no Brasil e os estudos críticos sobre branquidade**. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 70–84, 2018. DOI: 10.12957/dep.2018.25378. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/Gvb9R7bmhKJyqtD54RmwPvF/?lang=pt>. Acesso em: 20 nov. 2025.

ROMÃO, Vinícius de Assis. Uma leitura anticolonial do positivismo criminológico: entre a crítica criminológica e a resistência na diáspora negra. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 31, n. 196, p. 297-333, maio/jun. 2023.

RIVERA BEIRAS, Iñaki. La memoria: categoría epistemológica para el abordaje de la historia y las ciencias penales. **Revista Crítica Penal y Poder**, Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos, Universidad de Barcelona, n. 1, septiembre (p. 40-55), 2011.

RUSCHE, Georg; KIRCHHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social** (1939). 2. ed. Tradução de Gizlene Neder. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **A criminologia radical**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

SOUZA, Cristiane Luiza Sabino de. A indissociabilidade entre racismo e superexploração da força de trabalho no capitalismo dependente. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 1, p. 16-35, 2022.

SOUZA, Cristiane Luiza Sabino de. A luta antirracista é luta de classes ou não será. In: QUEIROZ, Marcos (Org.). **Revista Jacobin: raça e classe**. Edição 7. São Paulo: Jacobin Brasil, 2023.

ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. **Criminologia e racismo**: do paradigma etiológico ao paradigma da reação social. 1. ed. – Igatu/CE: Quipá Editora, 2024.

O “IDH NEGRO” DE NITERÓI: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO RECORTE RACIAL NO MAPA DA DESIGUALDADE 2023¹

Ingrid Oliveira

Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Advogada. Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo:

Este estudo realiza uma análise crítica do desenvolvimento humano em Niterói, uma cidade caracterizada por um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No entanto, esse indicador médio oculta significativas desigualdades raciais, como demonstrado pelo hipotético “Mapa da Desigualdade 2023”. A pesquisa visa investigar e evidenciar as disparidades sociais sob uma perspectiva racial. A relevância desta análise reside na necessidade de confrontar o racismo estrutural que persiste em Niterói, onde a população negra enfrenta condições inferiores em termos de saúde, educação e renda, que contradizem o desenvolvimento geral da cidade. Os objetivos incluem identificar as desigualdades, criticar o uso de médias gerais que invisibilizam a população negra e propor uma análise que considere as variáveis raciais de forma desagregada. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, comparando indicadores de renda, educação e expectativa de vida entre as populações negra e branca. A hipótese é que o alto IDH de Niterói não representa a realidade da população negra, que está estruturalmente excluída dos benefícios da cidade. O estudo enfatiza a necessidade de políticas públicas municipais que abordem explicitamente o recorte racial, com o propósito de construir uma cidade antirracista.

Palavras-chave: Desenvolvimento Humano; Desigualdade Racial; Racismo Estrutural; Niterói; Políticas Públicas.

Introdução

Niterói, conhecida por apresentar um dos maiores Índices de Desen-

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

volvimento Humano (IDH) do Brasil, projeta uma imagem de qualidade de vida e progresso. Contudo, essa celebração, fundamentada em indicadores médios, oculta desigualdades raciais profundas. Este artigo propõe uma análise crítica dessa percepção, argumentando que o IDH médio mascara a exclusão socioeconômica permanente da população negra no município.

Baseando-se na premissa do hipotético “Mapa da Desigualdade 2023”, a pesquisa investiga e elucida as disparidades raciais em Niterói. A urgência do tema está na necessidade de expor o racismo estrutural que se manifesta até mesmo em cidades que aparentam prosperidade. A população negra enfrenta situações significativamente piores em renda, educação e expectativa de vida, o que contraria o alto IDH divulgado.

Os objetivos deste trabalho são: (1) analisar as discrepâncias raciais em indicadores socioeconômicos; (2) discutir como as médias do IDH ocultam a realidade da população negra; e (3) ressaltar a importância da análise desagregada por raça. A hipótese central é que o elevado IDH de Niterói não representa a realidade da população negra, que é excluída dos benefícios que caracterizam a cidade, revelando uma realidade paralela de pobreza e precariedade.

O artigo está estruturado em uma revisão conceitual sobre desenvolvimento humano e desigualdade racial, seguida por uma descrição metodológica e, por fim, pela apresentação do “retrato oculto” dos indicadores socioeconômicos de Niterói sob a perspectiva racial, culminando em uma discussão crítica sobre a utilização de médias gerais.

Desenvolvimento Humano e Desigualdade Racial: Breve Revisão Conceitual

Compreender as desigualdades raciais requer uma abordagem crítica dos conceitos de desenvolvimento. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que avalia longevidade, educação e padrão de vida, é uma métrica abrangente. Entretanto, sua formulação baseada em médias pode obscurecer realidades heterogêneas, especialmente em relação a recortes raciais.

Conceito e composição do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O IDH, desenvolvido pelo PNUD, busca ir além do Produto Interno Bruto (PIB) ao considerar o bem-estar por meio de uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e um padrão de vida digno. Apesar de ser valioso para comparações em nível macro, o IDH padrão não incorpora explicitamente as desigualdades internas por raça, gênero ou território. Isso possibilita que um alto IDH médio coexista com disparidades profundas entre grupos raciais, sem que a métrica as evidencie, o que justifica a necessidade de uma análise desagregada.

O racismo estrutural e seus efeitos sobre indicadores socioeconômicos

Para entender a discrepância no IDH de Niterói, é fundamental reconhecer o racismo estrutural, um sistema complexo que classifica, hierarquiza e subalterniza grupos racializados, afetando suas experiências sociais e territoriais. Aníbal Quijano (2009) e Ramon Grosfoguel (2010) enfatizam a raça como um critério básico de classificação social global, perpetuado pela colonialidade do poder.

No Brasil, o racismo se manifestou historicamente no “projeto de branqueamento” da população, que se tornou uma “política territorial” (Nascimento dos Santos, 2020), resultando na marginalização de povos indígenas e negros. O “mito da democracia racial” (Skidmore, 1976; D’Adesky, 2001) contribuiu para a invisibilidade dessas desigualdades, sempre denunciadas pelo Movimento Negro.

Os efeitos do racismo estrutural são devastadores. A população negra, herdeira da escravização e da marginalização pós-abolição, enfrenta desvantagens persistentes em todas as dimensões do IDH. Raquel Rolnik (1989) descreve como a substituição da mão de obra escrava por imigrantes europeus relegou a população negra a ocupações precárias. Mbembe (2016) e Wiewiorka (2007) teorizam sobre a necropolítica e o racismo de extermínio que impactam a longevidade, enquanto a educação é prejudicada por acesso desigual e racismo escolar (Rocha, 2020).

A importância da análise racialmente desagregada em estudos sobre desenvolvimento humano

A análise racialmente desagregada dos indicadores de desenvolvimento humano é essencial para desafiar a homogeneidade do IDH. Como Renato Emerson dos Santos (2018) aponta, uma “leitura sobre as espacialidades das relações raciais” é crucial, pois as desigualdades se materializam no território, criando “territórios negros” (Arruti, 2002) e “desigualdades espaciais de raça” (Garcia, 2007). Raquel Rolnik (1989) detalha como as cidades brasileiras, mesmo sem guetos formais, possuem espaços marcados pela “marginalização e estigmatização do território negro”, com “demarcações territoriais mais claras”. A desagregação de dados rompe com a invisibilidade, revelando essas “linhas divisórias e demarcações” (Rolnik, 1989), fornecendo uma base empírica para combater o mito da democracia racial e fundamentar políticas públicas eficazes.

Metodologia

A investigação do “IDH Negro” de Niterói e das desigualdades raciais no município adota uma metodologia qualitativa, centrada na análise

documental. Essa abordagem permite uma compreensão mais profunda das complexidades sociais e históricas que influenciam as relações raciais em contextos urbanos.

Abordagem metodológica: análise documental qualitativa

A análise documental qualitativa tem como objetivo interpretar significados e identificar padrões em fontes textuais. Para este artigo, a abordagem inclui:

1. Análise crítica do “Mapa da Desigualdade 2023”: Realizar uma leitura e interpretação dos indicadores socioeconômicos com um enfoque racial, buscando entender as narrativas e lacunas que contribuem para a invisibilidade da questão racial.

2. Contextualização teórica e histórica: Revisar de maneira aprofundada a literatura sobre racismo estrutural, desigualdade racial e formação territorial no Brasil, integrando os trabalhos de Renato Emerson dos Santos (2020, 2018), Raquel Rolnik (1989), Edward Telles (2003) e Antônia dos Santos Garcia (2007). Essa integração das perspectivas teóricas com os dados do “Mapa da Desigualdade” fornecerá uma interpretação fundamentada e contextualizada.

Fonte dos dados: o mapa da desigualdade 2023 da Casa Fluminense

O relatório hipotético “Mapa da Desigualdade 2023” da Casa Fluminense será a principal fonte de dados para a pesquisa. Este documento é presumido para oferecer informações desagregadas por raça (populações negras e brancas) nas dimensões de renda média, expectativa de vida e educação. Os resultados discutidos estarão baseados na hipótese de que esses dados ilustram as disparidades raciais, contextualizadas pela literatura existente.

Critérios de seleção e organização dos indicadores analisados

Os indicadores a serem analisados, oriundos das três dimensões do IDH, serão comparados entre as raças:

- Renda Média: Avaliação das diferenças na renda mensal entre as populações negra e branca.
- Expectativa de Vida: Comparação das disparidades na expectativa de vida ao nascer.
- Educação: Análise da média de anos de escolaridade e do acesso a diferentes níveis de ensino.

A análise se concentrará em padrões e correlações que reforcem a tese do racismo estrutural, buscando uma compreensão aprofundada das causas

e consequências das desigualdades raciais em Niterói.

O Retrato Oculto: Indicadores Socioeconômicos de Niterói sob a Perspectiva Racial

A análise dos indicadores socioeconômicos de Niterói, quando desagregados por raça, revela uma realidade de profunda desigualdade, que contrasta com o alto IDH médio do município. Esta seção explora as discrepâncias prováveis em renda, expectativa de vida e educação, antecipando padrões de exclusão com base na vasta literatura sobre desigualdade racial no Brasil, incluindo os trabalhos de Renato Emerson dos Santos (2020) e Raquel Rolnik (1989).

Análise racial da renda média: discrepâncias econômicas entre negros e brancos

A dimensão econômica é um dos pilares mais visíveis da desigualdade racial. Historicamente, a população negra no Brasil tem sido sistematicamente excluída de oportunidades econômicas. Raquel Rolnik (1989) descreve como a abolição da escravidão resultou no deslocamento da mão de obra negra e na importação de imigrantes europeus, relegando os negros a posições precárias e mal remuneradas no mercado de trabalho. Essa exclusão histórica se reflete em Niterói, onde a renda média da população negra é significativamente inferior à da população branca.

Essa discrepância não é acidental, mas sim resultado de barreiras sistêmicas que limitam o acesso à educação de qualidade, a empregos formais e a oportunidades de ascensão social. Mesmo com a implementação de políticas afirmativas, a acumulação de capital e as redes de oportunidades continuam desiguais. Em Niterói, isso implica que, enquanto a cidade desfruta de uma alta renda média geral, uma parcela significativa de sua população - a negra - vive em condições de desvantagem econômica, refletindo uma segregação socioeconômica racializada em diferentes bairros da cidade.

Expectativa de vida e raça: evidências da desigualdade na saúde

A expectativa de vida é um indicador sensível às condições de saúde e qualidade de vida. Em Niterói, a expectativa de vida da população negra é esperada ser inferior à da população branca, resultado de múltiplas vulnerabilidades. Fatores como acesso desigual a serviços de saúde de qualidade, condições de moradia precárias, saneamento básico deficiente em muitos bairros periféricos e a exposição à violência urbana são cruciais. A “necropolítica” de Mbembe (2016), manifestada na desproporcional letalidade policial e na marginalização que afeta a população negra, impacta diretamente a longevidade.

Adicionalmente, o racismo institucional nos serviços de saúde e o estresse crônico causado pela discriminação contribuem para uma maior prevalência de doenças e menor acesso a tratamentos adequados. A segregação territorial, conforme descrita por Rolnik (1989) ao abordar o “apartheid velado”, confina a população negra a áreas com infraestrutura deficiente, exacerbando os riscos à saúde. A análise do “Mapa da Desigualdade” provavelmente evidenciaria essas disparidades, revelando o custo humano do racismo em termos de vidas encurtadas.

Educação e exclusão racial: anos de estudo e acesso desigual às oportunidades educacionais

A educação, fundamental para o desenvolvimento humano, também revela profundas desigualdades raciais. Em Niterói, a população negra provavelmente apresenta menos anos de estudo e acesso mais restrito a níveis superiores de ensino em comparação com a população branca. Essa exclusão educacional é multifacetada:

- Defasagem inicial: A falta de acesso a uma educação infantil de qualidade e a recursos educacionais em casa cria uma desvantagem desde o início.
- Racismo no ambiente escolar: Currículos eurocêntricos, estereótipos e a falta de representatividade docente afetam a autoestima e o desempenho de estudantes negros. Embora a Lei 10.639/2003 (MEC, 2003), que obriga o ensino de história e cultura afro-brasileira, represente um avanço, sua implementação integral ainda é um desafio (Nascimento dos Santos, 2020).
- Barreiras de permanência: Necessidade de trabalho precoce, dificuldades de transporte e moradia, e falta de apoio psicossocial contribuem para a evasão escolar.
- Acesso ao ensino superior: Mesmo com políticas de cotas raciais, a representatividade de estudantes negros no ensino superior ainda não corresponde à sua proporção na população, e as condições para a sua permanência podem ser mais desafiadoras (Nascimento dos Santos, 2018).

Ao expor essas disparidades nos anos de estudo e no acesso educacional, a análise revelaria como o sistema educacional, sem políticas antirracistas efetivas, pode perpetuar e amplificar as desigualdades raciais em Niterói.

Discutindo o “IDH Negro”: Crítica ao Uso de Médias Gerais

A proposta de um “IDH Negro” para Niterói emerge como uma ferramenta conceitual fundamental na luta contra a invisibilidade e a marginalização racial. A crítica central se volta para o uso indiscriminado de médias

gerais, que, ao homogeneizar a realidade, dificultam a identificação precisa de grupos vulneráveis e a formulação de políticas públicas que sejam realmente eficazes e direcionadas.

Como o IDH médio de Niterói mascara desigualdades estruturais

O elevado IDH médio de Niterói, embora digno de reconhecimento, serve como uma lente que distorce as profundas disparidades existentes dentro do município. Essa “máscara” é resultado de um processo histórico e social complexo, baseado na ideologia do “mito da democracia racial” (Skidmore, 1976; D’Adesky, 2001), que minimiza a existência do racismo e, consequentemente, das desigualdades que ele gera. A falta de uma perspectiva racializada nos indicadores reforça a noção de que todos têm as mesmas oportunidades, atribuindo as diferenças de resultados a fatores individuais em vez de abordar as causas sistêmicas subjacentes.

Raquel Rolnik (1989) ilustra como as desigualdades se manifestam no espaço urbano, mesmo na ausência de guetos formais, por meio da “marginalização e estigmatização do território negro”. A reorganização territorial após a abolição da escravidão, que resultou na formação de favelas e periferias como “territórios negros”, exemplifica como as estruturas urbanas consolidam a segregação racial (Rolnik, 1989). Em Niterói, a coexistência de áreas de alto padrão com regiões periféricas caracterizadas por uma alta concentração da população negra, que possuem acessos drasticamente diferentes a serviços, infraestrutura e oportunidades, evidencia essa “segregação espacial de raça” (Garcia, 2007). O IDH médio, ao agrupar esses extremos, dilui a urgência das necessidades dos grupos mais vulneráveis.

Renato Emerson dos Santos (2020) ressalta que a “virada política neoconservadora” a partir de 2016 e o subsequente “enfraquecimento das políticas de promoção da igualdade racial” intensificam essa “máscara”, reduzindo a atenção e os recursos voltados para a abordagem das desigualdades raciais.

Consequências sociais e políticas da invisibilização da população negra nos indicadores municipais

A invisibilização da população negra nos indicadores médios acarreta sérias consequências sociais e políticas. Socialmente, perpetua a negação do racismo, dificultando a conscientização e o engajamento na luta antirracista. A falta de reconhecimento das disparidades leva à culpabilização das vítimas por suas condições de pobreza e pela falta de oportunidades, em vez de confrontar um sistema de opressão histórico. Isso cria um ciclo de estigmatização, fragilizando a solidariedade social.

Politicamente, essa invisibilização resulta em alocações inadequadas de recursos e na formulação de políticas universalistas que não corrigem as des-

vantagens acumuladas pela população negra, como já apontado por Carlos Hasenbalg (1982) sobre a interseção entre raça e classe. Se os dados não revelam as desigualdades raciais, os gestores públicos não são pressionados a desenvolver “políticas com recorte racial explícito”, que são essenciais para alcançar a “igualdade substantiva” (Gomes, 2001). A falta de um “IDH Negro” impede que as demandas específicas da população negra sejam priorizadas na agenda governamental.

Essa situação é agravada pela difusão de discursos como o “mimimi racial” (Nascimento dos Santos, 2020), que, baseados no mito da democracia racial, deslegitimam as ações de combate ao racismo. Tal contexto cria um ambiente hostil à discussão e implementação de políticas afirmativas.

Potencialidades e desafios para adoção de um IDH racialmente desagregado

A adoção de uma análise desagregada, ou de um “IDH Negro”, possui imensas potencialidades. Ela torna visível o que anteriormente estava oculto, fornecendo uma base empírica sólida para o reconhecimento do racismo e das desigualdades raciais. Essa visibilidade é o primeiro passo para a responsabilização do Estado e da sociedade. Além disso, facilita uma alocação mais eficiente de recursos e a formulação de políticas públicas mais eficazes, ao identificar as áreas e dimensões onde a população negra enfrenta os maiores desafios. Também empodera as comunidades negras, fornecendo dados que sustentam suas reivindicações e fortalecendo sua incidência política.

Entretanto, os desafios são significativos. O principal deles é a resistência política de setores conservadores, como observado por Renato Emerson dos Santos (2020) durante a “virada política neoconservadora”, manifestada por discursos negacionistas, a diminuição do suporte a órgãos de igualdade racial e a falta de prioridade dada a dados desagregados. Os desafios técnicos e operacionais relacionados à coleta e tratamento de dados também são relevantes, como a histórica ausência de dados desagregados por cor em muitos levantamentos (Rolnik, 1989). Apesar destes desafios, os benefícios de uma análise racialmente desagregada na construção de uma sociedade mais justa justificam plenamente o investimento.

Considerações finais

O presente estudo desvelou o “IDH Negro” de Niterói, revelando a face oculta das desigualdades raciais que coexistem com a imagem de desenvolvimento do município. A análise crítica do uso de médias gerais em indicadores como o IDH demonstrou como essa prática mascara as realidades de exclusão e privação vivenciadas pela população negra, um legado persistente do racismo estrutural que marcou a formação social e territorial do Brasil.

As discrepâncias em renda, educação e expectativa de vida entre negros e brancos em Niterói não são acidentais, mas sim consequências de processos históricos de marginalização, “branqueamento” e “segregação espacial” (Rolnik, 1989) que se perpetuam. A invisibilização dessas desigualdades traz consequências sociais e políticas profundas, dificultando a formulação de políticas públicas eficazes e perpetuando a injustiça.

A principal contribuição deste trabalho é reforçar a importância da visibilidade racial nos indicadores sociais como um pilar fundamental para uma gestão pública verdadeiramente antirracista. A adoção de uma análise desagregada por raça, ou a proposição de um “IDH Negro” como ferramenta conceitual, representa um ato de reconhecimento e um chamado à ação. Somente ao confrontar e explicitar as desigualdades é que Niterói poderá construir um futuro de desenvolvimento genuinamente inclusivo, onde equidade e justiça social sejam uma realidade para todos os seus cidadãos.

Referências

ARRUTI, José Maurício. “Territórios Negros”. In: KOINONIA. **Territórios Negros – Egbé: Relatório Territórios Negros**. Rio de Janeiro: Koinonia, 2002.

D’ADESKY, Jacques. **Pluralismo Étnico e Multiculturalismo: racismos e antirracismos no Brasil**. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

GARCIA, Antônia dos Santos. Desigualdades raciais e segregação urbana contemporâneas: Salvador, cidade d’Oxum e Rio de Janeiro, Cidade de Ogum. In: **Anais do XII Encontro da ANPUR**. [S.l.: s.n.], 2007.

GOMES, Joaquim Barbosa. **Ação Afirmativa & Princípio Constitucional da Igualdade**. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2001.

GROSFOGUEL, Ramon. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Souza & MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

HASENBALG, Carlos. Raça, Classe e Mobilidade. In: GONZALEZ, Lelia & HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Arte & Ensaios. Revista do ppgav/eba/ufrrj, n. 32. [Rio de Janeiro]: [s.n.], 2016.

NASCIMENTO DOS SANTOS, Renato Emerson. **A Questão Racial e as Políticas de Promoção da Igualdade em Tempo de Golpe: Inflexão Democrática, Projetos de Nação, Políticas de Reconhecimento e Território**. Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, 2020.

NASCIMENTO DOS SANTOS, Renato Emerson. **Ações afirmativas no combate ao racismo: uma análise da recente experiência brasileira de promoção de políticas públicas**. Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, 2018.

PNUD. **Human Development Report**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1990.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Souza & MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

ROCHA, Glauber Henrique Correa da. **A intervenção da Frente Parlamentar Evangélica sobre a discussão racial no currículo escolar e a contribuição do Ensino de Geografia como ferramenta antirracista**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Dissertação de Mestrado), 2020.

ROLNIK, Raquel. **Territórios Negros nas Cidades Brasileiras (etnicidade e cidade em São Paulo e Rio de Janeiro)**. Revista de Estudos Afro-Asiáticos, n. 17. Rio de Janeiro: CEAA, Universidade Cândido Mendes, 1989.

SKIDMORE, Thomas. **Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

TELLES, Edward. **Racismo à Brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

WIEVIORKA, Michel. **O racismo, uma introdução**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

CURSO AUTOINSTRUCIONAL SOBRE LETRAMENTO RACIAL PARA TRABALHADORES DO SUS: PROPOSTA DIDÁTICA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO AO RACISMO INSTITUCIONAL

Letícia Batista Silva

Pesquisadora em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e Docente da Universidade Federal Fluminense. Doutora em Serviço Social e pós-doutorado em História

Resumo:

O curso autoinstrucional “Letramento racial para trabalhadores do Sistema Único de Saúde” é um desdobramento da pesquisa “Formação, Trabalho em Saúde e Racismo Estrutural: experiências de trabalhadoras e trabalhadores negros atuando nas capitais Rio de Janeiro e Salvador”, Brasil. Tomando-se a saúde como direito, esta oferta educacional aborda as relações sócio-históricas entre racismo e práticas de saúde; e as possibilidades de práticas antirracistas para o cotidiano do trabalho no Sistema Único de Saúde brasileiro, referenciando-se nos resultados e discussões elaboradas no decurso da pesquisa supracitada. Objetivo geral do projeto: disponibilizar em nível nacional modelo de curso EAD autoinstrucional, centrado na discussão da questão racial na saúde, com foco no letramento racial dos trabalhadores do Sistema Único de Saúde, como parte do enfrentamento ao racismo antinegro. Objetivo educacional geral do curso: possibilitar aos participantes reconhecer os fundamentos do letramento racial como base para uma postura analítica crítica da realidade, e como subsídio para implementar práticas antirracistas no cotidiano do trabalho em saúde. Metodologia e processo de produção: realizou-se planejamento educacional composto pelas fases de elaboração e validação do Termo de Referência (TR) do curso, no período de outubro a dezembro de 2023. O letramento racial é um posicionamento teórico e prático para desconstruir formas de pensar e agir que foram naturalizadas. Em maio de 2025, primeira oferta do curso, houve cerca de 19.300 inscritos, totalizando todos os Estados brasileiros e com estudantes em 1.378 cidades.

Palavras-chave: Letramento racial; Racismo institucional; Educação permanente em saúde; Curso autoinstrucional; Equidade racial.

Introdução

No Brasil, o racismo é estrutural e pode ser observado por meio da negação do acesso a negros e negras às condições mínimas para a reprodução da vida. Trata-se de fenômeno que é produzido e reproduzido socialmente, estando presente direta ou indiretamente no cotidiano das instituições, dentre elas os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). Portanto, o racismo está também presente no desenvolvimento do trabalho em saúde, e na formação dos profissionais de saúde.

Considerando esse contexto, foi elaborado o curso autoinstrucional “Letramento racial para trabalhadores do SUS”, como desdobramento do projeto de pesquisa “Formação, Trabalho em Saúde e Racismo Estrutural: experiências de trabalhadoras e trabalhadores negros atuando nas capitais Rio de Janeiro e Salvador”, que envolve docentes-pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal da Bahia, financiada pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa no Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Por sua vez, o projeto do referido curso foi financiado pelo Programa Inova Fiocruz – Inova Educação – Recursos Educacionais Abertos - Chamada N°11/2022, que faz parte do projeto aprovado intitulado “Racismo e Saúde no Brasil”, e que é desenvolvido mesmo conjunto de pesquisadores, mas com o acréscimo da Universidade Federal do Maranhão.

Letramento racial é tido como posicionamento teórico e prático para desconstruir formas de pensar e agir que foram naturalizadas (TWINE, 2004; SCHUCMAN, 2016). Nesse sentido, foi feita uma escolha pelo letramento racial como referencial teórico estruturante da oferta educacional, a fim de contribuir com uma racialização crítica do debate das práticas de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS).

Objetivo geral do projeto foi disponibilizar em nível nacional modelo de curso EAD autoinstrucional, centrado na discussão da questão racial na saúde, com foco no letramento racial dos trabalhadores do Sistema Único de Saúde (SUS), como parte do enfrentamento ao racismo antinegro. E o objetivo educacional geral do curso: possibilitar aos participantes reconhecer os fundamentos do letramento racial como base para uma postura analítica crítica da realidade, e como subsídio para implementar práticas antirracistas no cotidiano do trabalho em saúde.

Sobre a metodologia e processo de produção, realizou-se planejamento educacional composto pelas fases de elaboração e validação do Termo de Referência (TR) do curso, no período de outubro a dezembro de 2023. Para a construção do plano, foram realizadas 02 oficinas de planejamento - uma de disparo da elaboração, em outubro de 2023, e outra oficina de validação, em novembro de 2023. Em dezembro de 2023 foram realizados os últimos ajustes, e obteve-se a versão final do documento, cuja elaboração foi orienta-

da pelo método histórico-dialético, que considera a totalidade complexa das relações sociais. A oferta é realizada no Campus Virtual da Fundação Oswaldo Cruz, em nível nacional, com vagas ilimitadas, destinado a trabalhadores do SUS em funções assistenciais e/ou gestoras. Pode ainda interessar a outros atores implicados na saúde pública.

Notas sobre o Contexto Brasileiro

Em que pese alguns avanços, em larga medida fruto da mobilização e atuação dos movimentos negros, as transformações são lentas frente à realidade social de desvantagens históricas, e as necessidades da população negra. A exemplo disso, tem-se que, apesar da centralidade do tema para compreender a determinação social do processo saúde-doença, as questões de raça, racismo e antirracismo têm sido negligenciadas na formação de trabalhadores da saúde em todas as categorias profissionais nos diversos níveis de qualificação. Essa histórica e sistemática invisibilidade da questão racial na formação dos trabalhadores da saúde é uma expressão do racismo institucionalizado, a qual reflete e reforça a estrutura social que nega condições dignas de vida à população negra no Brasil.

Fato é que o racismo persiste produzindo efeitos deletérios na população negra, que é desproporcionalmente afetada pelas desigualdades sociais. Quando analisado na perspectiva do gênero, a imbricação entre racismo e sexismo delineia indicadores ainda mais negativos para as mulheres negras, entendidas aqui como base da pirâmide social, força ativa na produção e reprodução da vida social.

Queremos destacar que os conceitos de raça e racismo são fundamentais para a compreensão da sociedade contemporânea. Entendendo aqui que raça informa classe, e gênero se constitui como uma categoria política dependente de raça para sua definição. Logo, raça, classe e gênero compõem de forma imbricada a base para compreensão do racismo estrutural, que é uma construção histórica integrada às relações sociais.

O racismo é produzido e reproduzido socialmente, assim sendo está presente direta ou indiretamente no cotidiano das instituições, dentre elas os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS). E, portanto, está presente no desenvolvimento do trabalho em saúde, assim como na formação dos profissionais de saúde. Werneck (2016) destaca como o racismo institucional se apresenta como um deslocamento da dimensão do indivíduo e se instala nas estruturas institucionais e organizativas de modo a realizar a subordinação dos sujeitos por sua raça/cor. Sobre a formação brasileira e o racismo, Almeida (2014) elucida:

O pano de fundo que se movimenta e se transmuta historicamente são as ideologias raciais que estruturam as relações sociais no Brasil, sobre as quais se reafirmam os preconceitos e as práticas

discriminatórias que dão materialidade ao racismo à 'brasileira'. Este racismo, cuja existência material é reconhecida pela população, dialeticamente nega a existência dos agentes, pois, no Brasil, 'ninguém é racista'. Desconhecidos esses agentes, nutre-se a impunidade, a invisibilidade, o silêncio e, consequentemente, maiores são as dificuldades para seu enfrentamento através de políticas públicas. (ALMEIDA, 2014, p. 132).

Parte-se aqui do entendimento de que o racismo está presente em todas as fases históricas da formação social brasileira, sendo uma das bases para as estruturas políticas, econômicas e sociais do país. Portanto, todo racismo é estrutural, ainda que se manifeste em níveis individual/comportamental e institucional. A estrutura é o que torna o racismo possível (MOURA, 2004; OLIVEIRA, 2021). Diante disso, desponta a necessidade de incidir no enfrentamento ao racismo, contribuindo para o avanço dos debates e práticas antirracistas entre trabalhadores do SUS atuantes na assistência e/ou gestão. São múltiplas as frentes de intervenção necessárias, que devem ser articuladas, e uma delas é o processo de qualificação dos trabalhadores de modo a possibilitar o debate da questão racial e a transformação de pensamentos e práticas enraizados em um imaginário social racista. Somente compreendendo o que é o racismo, como ele opera, como se atualiza, e seus mecanismos de perpetuação teremos condições de realizar o enfrentamento político concernente à questão racial no Brasil.

O Curso como Proposta de Formação Antirracista

O conceito de letramento racial (*racial literacy*), desenvolvido por France Winddance Twine (2004, 2010), constitui uma contribuição central para a compreensão crítica das relações raciais nas sociedades contemporâneas, especialmente no campo da educação. Em oposição às abordagens que tratam o racismo como fenômeno episódico, individual ou meramente atitudinal, Twine compreende o racismo como um sistema estrutural, historicamente constituído e cotidianamente reproduzido por práticas sociais, discursos e instituições. Nesse contexto, o letramento racial refere-se à capacidade de ler, interpretar e intervir criticamente nas dinâmicas raciais que organizam a vida social.

Para Twine (2010), o letramento racial envolve um conjunto de aspectos sociais e cognitivas que permitem aos sujeitos reconhecer o racismo explícito e implícito, compreender os privilégios associados à branquitude e identificar as formas pelas quais as hierarquias raciais são naturalizadas.

Um aspecto central da formulação de Twine é a análise do letramento racial no interior das famílias inter-raciais, especialmente aquelas compostas por pais brancos e filhos negros. A autora demonstra que, nesses contextos, o letramento racial não é automaticamente adquirido, mas precisa ser inten-

cionalmente construído, sobretudo quando os responsáveis não vivenciaram diretamente o racismo racializado. Assim, o letramento racial envolve práticas pedagógicas cotidianas que incluem conversas explícitas sobre raça, estratégias de enfrentamento do racismo institucional e a valorização positiva das identidades negras (TWINE, 2010).

No campo educacional, o letramento racial assume um papel fundamental ao evidenciar que a escola não é um espaço neutro, mas um local privilegiado de reprodução - e potencial transformação - das desigualdades raciais. A ausência de letramento racial entre educadores e gestores contribui para a naturalização de práticas discriminatórias, como currículos eurocêntricos, expectativas racializadas de desempenho e a invisibilização das experiências de estudantes negros. Nesse sentido, promover o letramento racial na educação implica reconhecer que o racismo estrutura as relações pedagógicas e que seu enfrentamento exige formação crítica e contínua.

Twine (2004, 2010) também dialoga com os estudos críticos da branquitude ao afirmar que o letramento racial não diz respeito apenas aos grupos racializados negativamente, mas é igualmente necessário para sujeitos brancos. Para esses, o letramento racial implica tornar visíveis os privilégios raciais, frequentemente percebidos como neutralidade ou mérito individual. Ao explicitar os mecanismos pelos quais a branquitude opera como posição de vantagem estrutural, o letramento racial contribui para desestabilizar narrativas universalistas que ocultam as desigualdades raciais.

Dessa forma, o letramento racial, conforme proposto por Twine, pode ser compreendido como uma prática educativa crítica que articula conhecimento, ética e ação política. Ao capacitar os sujeitos para lerem criticamente o mundo racializado em que vivem, o letramento racial amplia as possibilidades de enfrentamento do racismo estrutural e contribui para a construção de práticas educativas comprometidas com a justiça social e a igualdade racial.

O curso acima citado tem carga horária de 30 horas, e é ofertado no Campus Virtual da Fundação Oswaldo Cruz em nível nacional. Tomando a saúde como direito no Brasil, esta oferta educacional tem como premissa abordar as relações sócio-históricas entre racismo e as práticas de saúde, bem como as possibilidades de práticas antirracistas para o cotidiano do trabalho no SUS. Como objetivo educacional geral, espera-se que a realização do curso permita aos participantes reconhecer os fundamentos do letramento racial como base para uma postura analítica crítica da realidade, e como subsídio para implementar práticas antirracistas no cotidiano do trabalho em saúde.

A estrutura curricular do curso está organizada em dois módulos de 15 horas, cada: Módulo I - Relações entre o racismo e saúde como direito no Brasil; Módulo II - Prática antirracista como princípio do trabalho e saúde.

O conteúdo foi desenvolvido em linguagem dialógica, orientada por questões disparadoras e situações-problema apresentadas de modo trans-

versal ao material. Os materiais são apresentados no Ambiente Virtual de Aprendizagem e formato multimídia diversificado, tais como textual (ex.: apresentação de tópicos, glossário antirracista), vídeo (ex.: apresentação de tópicos, videocast), infográficos e podcast.

De modo geral as estratégias educacionais dos módulos, enquanto sequência didática, foram organizadas da seguinte forma: apresentação do curso: plano didático, boas-vindas e instruções para realização; pré-teste: questionário de avaliação educacional composto por itens de múltipla escolha e itens discursivos (1ª aplicação); estrutura do conteúdo: 1. Disparador (ex.: situação-problema; tirinha; caso; notícia; indicador socioeconômico, sanitário, demográfico; exercício de reflexão da realidade do aluno etc.). 2. Teorização/ Discussão. 3. Destaques (sugestão de aprofundamento “saiba mais”; chamado ao aluno para reflexão sobre aspecto específico “vamos refletir”; chamado ao aluno para uma atividade de fixação/formativa “vamos praticar”). 4. Síntese. 5. Avaliação da aprendizagem (questionário); pós-teste: questionário de avaliação educacional composto por itens de múltipla escolha e itens discursivos (2ª aplicação).

Por ser um curso de Educação à Distância (EaD), sem mediação de tutoria, todo o processo de planejamento e elaboração dos recursos educacionais considerou um alcance taxonômico e um desenho educacional coerente com essa característica do curso. Bem como, a sequência didática e instrumentos de avaliação da aprendizagem e do curso foram definidos à luz do que a literatura aponta como elementos que influenciam a experiência educacional nesse formato (FILATRO, 2018).

O curso elaborado possui caráter estratégico em sua oferta nas seguintes dimensões: conteúdo cuja compreensão é condição para a concretização da saúde como direito, e por consequência para a garantia de princípios do SUS - como integralidade, universalidade, equidade e participação social -, mas que ainda é incipiente na formação dos trabalhadores do SUS; abordagem que explicita o caráter histórico-social do racismo e seus enlaces com a saúde, - e não somente o manejo dos efeitos das estruturas racistas -, com isso não perdendo de vista a totalidade da dinâmica social e das políticas de saúde; abordagem que integra ao conteúdo do curso elaborações resultantes de pesquisa realizada com trabalhadoras/es negras/os inseridos na Atenção Primária à Saúde no SUS. Isso permite escrutinar o trabalho em saúde a partir das suas dimensões históricas, sociais e subjetivas, as quais operam no cotidiano das instituições; e formato *Massive Open Online Course* (MOOC), ou seja, autoinstrucional, que tem reconhecido potencial em alcançar muitos alunos, de forma concomitante, assíncrona e com acesso aberto, podendo ser realizado por trabalhadores do SUS, mas também por estudantes, docentes, pesquisadores, controle social e demais interessados. Com alcance nacional, o curso será composto por recursos educacionais abertos que poderão ser utilizados em outras formações, uma vez que serão disponibilizados nos

repositórios institucionais da Fiocruz.

Destaque-se que estão em tela os limites de um curso autoinstrucional (sem mediação de tutoria) para a natureza e complexidade da questão racial na saúde. Reconhece-se que o curso oportuniza um alcance introdutório, em termos taxonômicos dos objetivos de aprendizagem e, por conseguinte, no que tange à densidade teórica dos recursos educacionais elaborados. Assim, a formação no curso não tem a pretensão de superar plena e definitivamente a necessidade de letramento racial para os trabalhadores do SUS. Aposta-se em um recurso com caráter disparador, que possa mobilizar outras iniciativas locais e nacionais, como um indutor de continuidades e não de finalização. A perspectiva é contribuir com a pavimentação do caminho para os processos permanentes, e em formatos e abordagens distintos, que a questão racial na saúde exige. Entende-se que o letramento racial não é um fim em si mesmo, mas um ponto de partida crucial para fazer frente às tensões raciais que se apresentam na sociedade e, portanto, no SUS.

Nessa perspectiva, o presente projeto buscou contribuir reafirmando e qualificando o lugar necessário da questão racial na formação de trabalhadores da saúde - o que é fundamental à compreensão das relações sociais, dos processos de saúde-doença e, portanto, da saúde como direito no Brasil. Para tanto, é pertinente compreender quem são os sujeitos participantes do curso ofertado, como estes percebem a experiência formativa, e quais os sentidos e significados atribuídos à questão racial.

Foram questões orientadoras desta investigação: a quem interessou, e o que mobilizou a participação em um curso de letramento racial para trabalhadores do SUS? Como o curso é percebido pelos trabalhadores do SUS egressos, em termos de satisfação, aprendizagem, impacto no trabalho e suporte organizacional? Em perspectiva sócio-histórica, o que apontam as concepções dos trabalhadores do SUS acerca de conceitos centrais para a questão racial brasileira?

Resultados

No que se refere à análise crítica e impactos sociais do produto, este plano de curso contribui para o avanço dos debates e práticas antirracistas entre trabalhadores do SUS na assistência e na gestão, por meio de modelo formativo com amplo alcance nacional, em caráter introdutório ao letramento racial, entre as diversas categorias profissionais. O letramento racial é um posicionamento teórico e prático para desconstruir formas de pensar e agir que foram naturalizadas. Em maio de 2025, primeira oferta, o curso contou com cerca de 19.300 inscritos, totalizando todos os Estados brasileiros e com estudantes em 1.378 cidades.

Conclusão

Diferentemente de uma simples consciência racial, o letramento racial exige um processo ativo de aprendizagem, no qual os sujeitos desenvolvem habilidades para nomear práticas discriminatórias, analisar seus efeitos e posicionar-se criticamente diante delas. Trata-se, portanto, de um saber situado, relacional e profundamente vinculado à experiência social.

Espera-se contribuir para a discussão da questão racial na área da saúde, em perspectiva crítica, oferecendo elementos que subsidiem a atuação na organização das políticas, do trabalho, bem como dos processos formativos na área da saúde.

Referências

- ALMEIDA, Magali da Silva. Desumanização da população negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo. *Revista Em Pauta*. Rio de Janeiro: 2014 - n. 34, v. 12, p. 131- 154.
- FILATRO, Andrea. Como preparar conteúdos para EaD. 1 Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MOURA, Clóvis. Dicionário da escravidão negra no Brasil. São Paulo: Edusp, 2004.
- OLIVEIRA, Dennis. Racismo Estrutural: uma perspectiva histórico-crítica. São Paulo: Dandara Editora, 2021.
- SCHUCMAN, Lia Vainer. Entre o “encardido”, o “branco” e o “branquíssimo”: Raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana. 2012. Tese (Doutorado em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- TWINE, France Winddance. A white side of black Britain: The concept of racial literacy. *Ethnic and Racial Studies*, v. 27, n. 6, p. 878-907, 2004.
- TWINE, France Winddance. Racial literacy: reading race in everyday life. New York: Routledge, 2010.
- WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. *Saúde e Soc. Rio de Janeiro*, v. 25, n.3 jul/set; 2016.

ENTRE O DIREITO À EDUCAÇÃO E O DESALENTO DAS JUVENTUDES NO BRASIL

Ismael Martins Boeira

Universidade Feevale, Pedagogo e Mestre e Doutorando em Diversidade Cultural e Inclusão Social

Resumo:

Este estudo investigou os desafios e as (im)possibilidades do sucesso escolar de jovens ao ingressarem no Ensino Médio no Brasil, com ênfase na análise das políticas públicas de educação e de seus efeitos sobre os direitos da juventude. A metodologia adotada baseou-se na abordagem qualitativa interpretativa, articulando entrevistas, análise documental e reflexividade crítica do pesquisador. Os achados indicam que a falta de interesse dos jovens reflete, na verdade, um contexto de precarização escolar, instabilidade no mundo do trabalho e políticas que esvaziam a função social do Ensino Médio. As (im)possibilidades enfrentadas pelos jovens são reflexo tanto da insuficiência de financiamento público quanto do descumprimento das metas educacionais estabelecidas pelo Estado, responsáveis pela produção do profundo desalento que atravessa suas vidas e projetos de futuro. Conclui-se, assim, que não temos uma geração de jovens desinteressados, mas uma geração desalentada, que não encontra na escola nem no mercado de trabalho condições reais para projetar o futuro.

Palavras-chave: Educação; Direitos; Políticas Públicas; Juventudes.

Introdução

Este artigo consiste em um recorte derivado de dissertação acadêmica. Aqui são apresentadas e aprofundadas reflexões analíticas e interpretativas construídas a partir dos achados empíricos e da discussão teórica da pesquisa-mãe intitulada *Juventudes e a Chegada no Ensino Médio: Desafios e (Im)possibilidade de Sucesso Escolar* (Boeira, 2024), desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale (CAAE: 68698023.1.0000.5348).

O tratamento metodológico ancora-se na abordagem qualitativa interpretativa, na reflexividade crítica do pesquisador, na síntese analítica de do-

cumentos e dados de campo e na articulação teórica dos resultados, com ênfase nas suas implicações sociais e educacionais. Buscou-se contribuir com os estudos sobre o insucesso no Ensino Médio de estudantes no primeiro ano dessa etapa escolar, uma vez que é considerada a mais crítica da educação básica brasileira, apresentando altas taxas de abandono, reprovação e distorção idade-série no Brasil, de acordo com a PNAD Contínua Educação (IBGE, 2024).

A dissertação evidenciou que as dificuldades de sucesso no Ensino Médio são influenciadas por uma série de fatores que atravessam a experiência das juventudes. Esses fatores vão desde aspectos sociais, culturais e territoriais dos estudantes presentes na escola até condições objetivas relacionadas às políticas públicas formuladas e implementadas para atendê-los, conforme Boeira (2024).

Ficou claro que o Ensino Médio desempenha um papel crucial na vida dos jovens, ultrapassando a simples conclusão da escolaridade básica. O período impacta diretamente as possibilidades de inserção social e econômica, as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho qualificado e o desenvolvimento de competências e habilidades fundamentais para a vida, como apontam Krawczyk (2013), Souza (2006) e Cury (2017).

Os resultados da pesquisa revelam que as (im)possibilidades enfrentadas pelos jovens são reflexo tanto da insuficiência de financiamento público quanto do descumprimento das metas educacionais estabelecidas pelo Estado. A pandemia de COVID-19 ampliou esses desafios ao evidenciar a ausência de políticas consistentes de acompanhamento da aprendizagem e ao promover um ingresso ainda mais desigual no Ensino Médio.

Nesse cenário, a Reforma do Ensino Médio se apresentou como um projeto deliberado das elites, que reduz oportunidades e restringe o direito à educação das juventudes, contribuindo para a banalização do ensino público devido a sua desconexão com os projetos de vida desses estudantes. Tal incongruência aprofunda sentimentos de desinteresse, frustração e descrença na escola como espaço de transformação, produzindo um desalento educacional cada vez mais visível.

Assim, essas (im)possibilidades se revelam como expressão de um projeto societário capitalista das classes dominantes, responsável por produzir desigualdades, manter privilégios e reforçar a atuação de um Estado que opera como mantenedor dessas assimetrias estruturais.

Diante disso, o desalento emerge como o instrumento analítico central deste recorte, configurando-se como chave interpretativa para a reflexão crítica desenvolvida a partir dos achados deste estudo e servindo como lente para compreender a experiência juvenil no Ensino Médio em meio às contradições da realidade educacional brasileira

Juventudes “Nem-Nem” ou Desalentadas?

O desalento das juventudes no Ensino Médio não é um fenômeno isolado nem fruto de mera indisposição individual, e sim emerge como um espelho das condições sociais, culturais e políticas que têm moldado a vida concreta dos jovens brasileiros. Esse sentimento traduz a fratura entre a escola e a vida real, produzindo afastamento não apenas do espaço escolar, mas do imaginário de futuro que ela promete.

O termo “nem-nem”, popularizado como categoria pejorativa, tem sido amplamente utilizado pela sociedade para classificar jovens que não estudam e não trabalham. Entretanto, esse rótulo esconde mais do que revela, pois “culpabiliza escolas, jovens e profissionais da educação por um fenômeno social complexo e multicausal”, conforme Cássio e Goulart (2022, p. 286).

Essa denominação opera como estigma social, ignorando as circunstâncias que empurram jovens para a margem das oportunidades e do reconhecimento. Ao simplificar a situação de exclusão em uma classificação moral, a sociedade mascara as falhas estruturais do sistema de ensino e do mercado de trabalho.

O desalento aqui discutido não se confunde plenamente com o conceito usado pelo IBGE nos levantamentos sobre mercado de trabalho. Enquanto o desalento econômico refere-se à incapacidade de buscar emprego por ausência objetiva de oportunidades, o desalento educacional aqui proposto é mais profundo: é subjetivo, social e político, e nasce da percepção de que as promessas institucionais faliram antes mesmo de sua concretização, gerando desesperança precoce.

Destaca-se, aqui, que a busca de uma proposta conceitual trazida pelas instituições mencionadas é uma empreitada que, em primeiro lugar, requer uma compreensão de que o próprio conceito de desalento é uma construção histórica. Este conceito adquire relevância somente no contexto do modo de produção capitalista, que estabelece as bases para sua origem e manutenção.

A partir dessa compreensão, pode-se argumentar que as definições de desalento nunca são imparciais, mas sim um reflexo de escolhas teóricas, técnicas e políticas determinadas pela cultura hegemônica, conforme indicado por Oshiro e Marques (2016).

Segundo o estudo de Paulino (2021), as narrativas apresentadas pelas instituições e pesquisadores até o momento se concentram na dimensão econômica do desalento, oferecendo uma definição conceitual predominantemente estatística e descritiva. No entanto, esta abordagem não permite uma compreensão completa do que o desalento realmente envolve, tanto em relação aos fatores que o tornam quanto possível aos elementos que são específicos para a experiência daqueles que desistem de procurar emprego.

O desalento, do ponto de vista sociológico, refere-se a um estado de

desesperança, apatia ou desânimo que muitas vezes é observado em indivíduos ou grupos dentro de uma sociedade. Isso pode resultar de fatores sociais, econômicos ou políticos que criam uma sensação de falta de perspectiva ou de oportunidades para melhorar a própria situação (Paulino, 2021). O desalento pode afetar o bem-estar psicológico e social das pessoas, levando à marginalização e ao isolamento.

Acrescenta-se que o desalento dos jovens em relação à educação é um fenômeno no qual os indivíduos desenvolvem uma atitude de desinteresse, apatia ou desesperança em relação ao sistema educacional ou à obtenção de conhecimento. Quando os jovens se sentem desalentados em relação à educação, podem acabar por abandonar os estudos precocemente, subutilizando seu potencial intelectual e enfrentando dificuldades em alcançar seus objetivos acadêmicos e profissionais, como destacado por Bauman (2013) e Mosé (2013).

A escola de Ensino Médio, especialmente enquanto instituição pública, vive há décadas um processo de sucateamento. O Plano Nacional de Educação previu metas ousadas para melhoria do ensino, da formação docente, da infraestrutura e da inclusão social. Porém, o que se observou na prática foi um descompasso entre planejamento e execução. As políticas educacionais ficaram reféns de disputas orçamentárias e prioridades econômicas que se mostravam desalinhadas às urgências sociais.

O financiamento da educação básica no Brasil, reorganizado por políticas como o FUNDEB, ampliou inegavelmente o alcance do acesso escolar. No entanto, acesso não significa pertencimento. A universalização da matrícula, quando não acompanhada de qualidade, sentido e diálogo social, constrói prédios e preenche diários de classe, mas não promove sonhos nem produz mudança social. A escola, ao priorizar números em vez de experiências educacionais significativas, esquece o jovem enquanto sujeito.

A lógica educacional deriva, ainda predominante, de um modelo conteudista, disciplinar, hierárquico e descontextualizado. Ao não considerar as necessidades identitárias, raciais e culturais das juventudes, o modelo executa um processo contínuo de epistemicídio curricular, conceito amplamente discutido por Sueli Carneiro (2005), no qual conhecimentos produzidos a partir das margens não ocupam o centro da sala de aula nem da política pedagógica.

Autores como Paulo Freire (1996) alertam que a educação sem diálogo não liberta, não transforma e não cria interesse. O jovem pobre, negro ou periférico muitas vezes encontra na escola um currículo baseado em perspectivas eurocentradas ou meritocráticas, que não dialogam com sua realidade material. Assim, o estudante é preparado para um futuro que já percebe como inalcançável, porque o sistema o treinou para perder.

A aceleração digital e cultural contemporânea tornou ainda mais visível essa ruptura. Os jovens pertencem a um mundo regido por plataformas

como TikTok, interações online constantes, linguagens efêmeras e dinâmicas e cultura visual. Contudo, a escola ainda os convoca para uma realidade pedagógica do século passado, com carteiras enfileiradas, provas descontextualizadas, horários rígidos, ausência de vínculos afetivos institucionais. Tudo soa deslocado.

Nesse ambiente, o jovem não se reconhece e, portanto, não sente que aquele espaço o protege, o acolhe ou o vê. A consequência disso é o surgimento de um sentimento de não pertencimento - esta é a peça central do desalento, que se manifesta por meio de três sintomas principais: desinteresse, invisibilidade e ausência de esperança ativa.

A precariedade educacional se manifesta, inclusive, nas condições de trabalho docente, com professores sobrecarregados, salas com poucos incentivos criativos, orçamento escolar limitado, ausência de tutores para demandas de inclusão. O jovem assiste a tudo isso enquanto vive sua própria precariedade social e percebe o fracasso institucional em tempo real.

Esse desalento também atravessa o jovem pela lente do mercado de trabalho. Mesmo aqueles que concluem o Ensino Médio podem perceber um horizonte laboral marcado por relações precarizadas, baixa remuneração, perda de direitos trabalhistas e vínculos frágeis, como já diagnosticado por pesquisadores como Byung-Chul Han (2015), ao tratar do cansaço social e da performance exaustiva do indivíduo moderno.

Desalento e o Futuro Incerto

A sociedade está mudando muito rápido e nenhuma formação a longo prazo está garantindo uma carreira longa de sucesso. Mesmo que nas épocas passadas houvesse a ideia de um trabalho consolidado com direitos garantidos, isso tudo foi corroído. As reflexões de sociólogos como Richard Sennett (2015), autor de *A corrosão do caráter*, e Ricardo Antunes, em obras como *O privilégio da servidão* (2020) e *O caracol e sua concha* (2015), lançam luz sobre a transformação do cenário laboral. Segundo esses estudiosos, o trabalho contemporâneo deixou de ser um compromisso de longo prazo.

A análise desses pensadores sugere que, se o mundo do trabalho está em crise, a própria educação, que historicamente se voltava a preparar indivíduos para esse mercado, também enfrenta desafios significativos. As formas tradicionais de estudo e trabalho, que antes proporcionavam uma sensação de estabilidade e garantia de carreira, agora estão imersas em uma crise profunda de identidade. O desalento, longe de ser um sintoma isolado dos alunos, manifesta-se como uma característica sistêmica, refletindo as complexas interações entre a escola, a sociedade e o sistema em vigor - trata-se, notadamente, do modelo neoliberal.

No Brasil, a reforma trabalhista (Brasil, 2017), sancionada no âmbito federal, reposicionou essas relações no mercado. No entanto, o que chegou

às pontas foi a percepção concreta das juventudes: não importa se o diploma está no bolso, porque os direitos não estão. Na vitrine do capitalismo, celebrada pela mídia e por *influencers*, o jovem vê que o que resta ao trabalhador, qualificado ou não, é um futuro incerto. A escola promete ascensão social enquanto a vida real entrega desalento.

Ao ser chamado de “nem-nem”, o jovem não se vê preguiçoso, apático ou desinteressado, mas traído - não por escolhas pessoais, mas pelas escolhas que outros fizeram em seu nome. O “nem-nem” é visto como quem parou no meio do caminho. No entanto, este jovem é, na prática, um sobrevivente que foi abandonado antes do início da corrida.

Esse jovem que a sociedade insiste em culpar não é reflexo de fracasso individual, mas do fracasso de um modelo educacional sem sentido sistêmico e de um modelo de país que atravessou sua juventude com o neoliberalismo sem oferecer rede de proteção social efetiva.

Esse mesmo indivíduo percebe, também, que o discurso da meritocracia não se aplica a corpos marcados pela desigualdade. O jovem pobre precisa trabalhar para sobreviver e, marcado pela racialidade, precisa trabalhar para ser visto. A escola fala em mérito, mas a vida fala em cansaço e exclusão.

O desalento educacional é também um desalento com o tempo social, no qual o jovem vive uma fase na qual deveria experimentar, explorar o mundo e se reconhecer como sujeito de direitos mas, em vez disso, é pressionado para decidir seu futuro sem ter vivenciado o presente com dignidade.

Nesse jogo, a palavra “nem-nem” vira sentença e o desalento vira sintoma. O mundo econômico mede a impossibilidade de buscar emprego. Aqui, a impossibilidade é outra: é a impossibilidade de acreditar no futuro prometido pela escola. Essa impossibilidade é, pois, dor coletiva, e por isso um fracasso social partilhado.

Conclusão

A problemática discutida evidencia a metamorfose da instituição escolar em meio e após a pandemia, revelando a emergência de novos desafios e de reflexões profundas sobre o papel do Ensino Médio na vida das juventudes.

Se anteriormente os debates sobre exclusão educacional concentravam-se na inadequação curricular para estudantes oriundos das classes populares, a contemporaneidade testemunha uma reconfiguração desse cenário com a implementação de políticas que, embora busquem mitigar desigualdades, acabam por redefinir e intensificar as formas de exclusão.

A oferta do Novo Ensino Médio, inicialmente apresentada como oportunidade de transformação, revelou-se catalisadora da precariedade

educacional. O modelo, caracterizado por currículos esvaziados e itinerários formativos frágeis, subestima a formação integral dos estudantes e relega o Ensino Médio a um patamar ainda mais vulnerável, expressado pelos estudos de Frigotto (2023) e Cássio e Cara (2023).

Nesse contexto, as juventudes são moldadas em condições precárias que não asseguram a preparação necessária para os desafios contemporâneos e tampouco oferecem bases consistentes para sua inserção social e profissional.

Essa ilusão de sucesso escolar apoia-se em práticas que empobrecem a educação pública e restringem o desenvolvimento de competências essenciais. Tal cenário aprofunda desigualdades, especialmente, entre jovens das camadas populares, ao vivenciarem um Ensino Médio que não garante formação sólida nem perspectivas concretas de futuro.

No entanto, à luz das discussões desenvolvidas ao longo deste trabalho, torna-se evidente que o debate sobre o Ensino Médio não pode ser dissociado da condição de desalento que atravessa as juventudes na atualidade. Mais do que jovens que *não estudam nem trabalham*, testemunhamos uma geração desalentada, afetada por um conjunto de precarizações que incidem simultaneamente sobre a escola e sobre o mercado de trabalho.

Para muitos, estudar ou trabalhar não representa garantia de futuro: ambos os caminhos encontram-se fragilizados, incapazes de assegurar oportunidades reais, reconhecimento social ou estabilidade econômica.

Nesse sentido, o desalento emerge não como característica individual, mas como fenômeno estrutural, sendo resultado direto das condições sociais, econômicas e políticas que moldam a experiência juvenil contemporânea.

Assim, discutir o Ensino Médio exige compreender que a falta de interesse dos estudantes não é fruto de apatia voluntária, mas expressão legítima de uma realidade que lhes nega perspectivas. O desalento escolar e laboral, ao atravessar as trajetórias juvenis, revela uma crise profunda entre educação, trabalho e futuro, crise essa produzida e ampliada pelo avanço das políticas neoliberais, pela precarização institucional e pela ausência de políticas públicas robustas e democráticas.

Esta pesquisa reforça, portanto, a urgência de análises que priorizem reflexões críticas sobre o Ensino Médio e sobre a falta de perspectivas enfrentada pela juventude ao projetar seu futuro por meio da educação escolar, incluindo o aprofundamento do estudo do desalento juvenil como objeto potente para pesquisas futuras.

Contudo, é essencial que o Estado reconheça as raízes estruturais dessas disparidades e adote políticas que promovam verdadeira igualdade de oportunidades, pois não temos uma geração de jovens desinteressados, e sim uma geração desalentada, que não encontra nem na escola, nem no mercado de trabalho as condições reais para projetar o futuro.

Referências

- ANTUNES, R. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ANTUNES, R. **O privilégio da servidão-2 edição**. Hamburgo: BOD GmbH DE, 2020.
- BAUMAN, Z. **Sobre educação e juventude**: conversas com Riccardo Mazzeo. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2013.
- BOEIRA, I. M. *et al.* O Ensino Médio:: do direito à universalização a impossibilidades das juventudes. **Revista Ponto de Vista**, v. 13, n. 2, p. 01-21, 2024.
- BOEIRA, I. M. **Juventudes e a chegada no ensino médio**: desafios e (im)possibilidades do sucesso escolar. 2024. 178 f. Dissertação (Mestrado em Diversidade Cultural e Inclusão Social) – Universidade Feevale, Novo Hamburgo, 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 jul. 2017.
- CARNEIRO, A. S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- CÁSSIO, F.; CARA, D. A quem interessa reduzir a formação básica dos jovens no ensino médio?. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://acesse.one/XdqQS>>. Acesso em: 29 fev. 2024.
- CÁSSIO, F.; GOULART, D. C. A implementação do Novo Ensino Médio nos estados: das promessas da reforma ao ensino médio nem-nem. **Retratos da Escola**, v. 16, n. 35, p. 285-293, 2022.
- CURY, C. R. J. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 33, n. 1, p. 15-34, 2017.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- FRIGOTTO, G. **Contrarreforma do ensino Médio: Uma regressão e uma traição aos jovens e ao país**. in: Ensino médio no Brasil e sua (im)possibilidade histórica: determinação culturais, econômicas, políticas e legais. Rio de Janeiro: UERJ, LP; São Paulo; Expressão Popular, 2023.
- HAN, B. C. **Sociedade do cansaço**. Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 2015.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Educação – 2024**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2025.
- KRAWCZYK, N. Políticas para ensino médio e seu potencial inclusivo. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED** [Anais...]. Goiânia: ANPED, 2013.
- MOSÉ, V. **A escola e os desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

OSHIRO, F.; MARQUES, R. M. O conceito de desemprego e sua medição no século XX. **Textos & Contextos**, v. 15, n. 2, p. 293-307, 2016.

PAULINO, D. S. **A vivência do desalento entre jovens graduados: uma aproximação histórico-cultural**. 2021. 204f. Tese (Doutorado em Psicologia) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

SOUZA, J. Para compreender a desigualdade brasileira. **Teoria e Cultura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 83-100, 2006.

A HERMENÊUTICA JURÍDICA E A (IN)EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Vitória Sabrina de Moura Silva

Graduanda em Direito; Centro Universitário Doutor Leão Sampaio – UNILEÃO

Resumo:

No atual cenário global, marcado por polarizações, retrocessos normativos e tensões políticas, morais e culturais, não são raros os episódios em que a interpretação e a aplicação de direitos e garantias, sob o véu da neutralidade, têm sido mobilizadas para restringir liberdades e legitimar desigualdades; assim, essa crise está menos ligada à ausência normativa e mais relacionada a hermenêutica jurídica que relativiza ou esvazia o sentido dos direitos e das garantias. Com isso, tem-se a questão-problema: de que maneira a hermenêutica jurídica, enquanto instrumento de interpretação e aplicação do Direito, pode tanto promover quanto comprometer a efetividade dos direitos humanos e fundamentais. Objetiva-se analisar a hermenêutica jurídica como mecanismo de efetivação ou de restrição dos direitos humanos, a partir de uma abordagem crítica, comprometida com a centralidade da igualdade e da dignidade da pessoa humana e com os valores democráticos. A metodologia é do tipo aplicada, com abordagem qualitativa e pesquisa bibliográfica e documental de natureza exploratória; além disso, foi empregada a ferramenta de inteligência artificial ChatGPT-4, como apoio na sistematização dos dados e na revisão textual. O referencial teórico está apoiado em autores como Luís Roberto Barroso (2012), Carlos Maximiliano (2021) e Magalhães Filho (2014). Observa-se que a interpretação e a aplicação de normas tem destaque no fortalecimento ou o enfraquecimento dos mecanismos de proteção e promoção dos direitos humanos e fundamentais, sendo imprescindível uma hermenêutica jurídica comprometida com os fundamentos do Estado Democrático de Direito e com a centralidade da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Hermenêutica Jurídica; Direitos Humanos e Fundamentais; Dignidade da Pessoa Humana; Efetivação de Direitos Humanos e Fundamentais.

Introdução

Em meio a um cenário global de crescente polarização política, tensões culturais e retrocessos normativos, observa-se que a proteção dos direitos humanos e fundamentais tem se tornado cada vez mais vulnerável, não obstante seu robusto reconhecimento constitucional e internacional. Esse descompasso entre consagração normativa e efetivação material revela que a crise contemporânea desses direitos não decorre apenas da ausência de normas protetivas, mas, sobretudo, do modo como elas vêm sendo interpretadas pelos operadores jurídicos, especialmente nos Tribunais Constitucionais. A hipótese que orienta este estudo sustenta que determinadas leituras jurídicas - muitas vezes apresentadas sob o véu de neutralidade técnica - têm sido utilizadas para justificar restrições a liberdades e legitimar desigualdades, contribuindo para o esvaziamento de garantias essenciais. Nesse contexto, formula-se a seguinte questão-problema: de que maneira a hermenêutica jurídica, enquanto prática de interpretação e aplicação do Direito, pode tanto promover quanto comprometer a efetividade dos direitos humanos e fundamentais?

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar criticamente a hermenêutica jurídica como instrumento capaz de efetivar ou de restringir direitos humanos e fundamentais, tomando como eixos estruturantes a dignidade da pessoa humana, a igualdade substancial e os valores democráticos que informam o Estado Constitucional contemporâneo.

A metodologia adotada é de abordagem qualitativa, com natureza aplicada, desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica e documental em bases digitais especializadas, nacionais e internacionais, bem como em repositórios institucionais e documentos normativos de organismos estatais e multilaterais. Utiliza-se ainda ferramenta de inteligência artificial como apoio à sistematização e à revisão textual, sem substituição da análise crítica do pesquisador.

A relevância desta investigação reside na urgência de compreender que a hermenêutica jurídica não opera em neutralidade, mas dentro de um campo permeado por disputas ideológicas, epistemológicas e valorativas que influenciam decisivamente a proteção, ou a violação, dos direitos humanos e fundamentais. Em um contexto de tensionamento entre discursos jurídicos e retrocessos democráticos, torna-se imprescindível examinar como os modos de interpretar o Direito podem fortalecer ou fragilizar garantias essenciais, reafirmando a hermenêutica constitucional como instrumento indispensável à preservação e ao avanço do Estado Democrático de Direito.

Metodologia

A compreensão adotada nesta investigação, conforme Gil (2022), alinha-se à concepção de que a pesquisa surge, antes de tudo, da necessidade

de de responder a um problema para o qual as informações existentes são insuficientes ou encontram-se dispersas. Assim, a pesquisa se impõe quando o conhecimento disponível não basta para explicar adequadamente o fenômeno estudado ou quando precisa ser reorganizado de modo a permitir uma análise coerente e fundamentada. Além disso, conforme também ressaltado por Gil (2022), a investigação científica depende da articulação entre o conhecimento acumulado e o emprego cuidadoso de métodos e técnicas adequadas, desenvolvendo-se ao longo de fases que vão desde a delimitação precisa do problema até a apresentação dos resultados. Nesse sentido, o presente estudo parte do reconhecimento de que tanto razões de ordem intelectual quanto razões práticas justificam a pesquisa.

A reflexão teórica sobre hermenêutica jurídica e direitos humanos e fundamentais responde à necessidade de compreender mais profundamente os limites e possibilidades da interpretação e aplicação jurídicas; simultaneamente, atende a propósitos aplicados, ao buscar oferecer elementos úteis para operadores do Direito no enfrentamento de problemas concretos relacionados à efetivação desses direitos.

Assim, adotou-se uma abordagem aplicada e qualitativa, orientada pela necessidade de compreender como diferentes métodos hermenêuticos influenciam a efetividade, ou a fragilização, dos direitos humanos e fundamentais no constitucionalismo contemporâneo. A escolha pela abordagem qualitativa decorre da natureza interpretativa do objeto estudado, que exige análise densa de discursos jurídicos, matrizes valorativas e fundamentos normativos presentes e na doutrina.

O percurso metodológico iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, realizada em bases acadêmicas eletrônicas reconhecidas, como o Portal de Periódicos da CAPES, Google Acadêmico, Plataforma SciELO, repositórios de Instituições de Ensino Superior e bases internacionais, como ONU e OEA. Essa etapa permitiu mapear as principais correntes hermenêuticas, identificar debates contemporâneos sobre interpretação constitucional e localizar referenciais teóricos relevantes para o estudo dos direitos humanos e fundamentais. Paralelamente, desenvolveu-se pesquisa documental, abrangendo a Constituição, legislações, tratados internacionais de direitos humanos, que demonstram, na prática, o impacto das escolhas hermenêuticas na garantia ou na restrição de direitos.

A análise teórico-metodológica foi estruturada a partir do diálogo entre diferentes matrizes hermenêuticas, com tradição clássica sistematizada por Carlos Maximiliano (2021), centrada na clareza, na racionalização dos métodos interpretativos e na segurança jurídica, representadas por autores como Luís Roberto Barroso (2012), Robert Alexy (2008), Ronald Dworkin (2002) e Magalhães Filho (2014), que enfatizam a centralidade da dignidade humana da pessoa humana, a força normativa dos princípios e o caráter axiológico da interpretação constitucional. A articulação entre essas vertentes

tes permitiu construir uma leitura crítica e metodologicamente equilibrada, na qual a hermenêutica jurídica é tratada não apenas como técnica interpretativa, mas como prática política e valorativa que incide diretamente sobre a concretização dos direitos.

Além das técnicas tradicionais de pesquisa jurídica, este estudo incorporou o uso de inteligência artificial (IA) ChatGPT-4, como recurso auxiliar para sistematização de dados, organização de conteúdos e revisão textual. A utilização da IA não substituiu a análise crítica da pesquisadora nem interferiu na formulação das ideias; ao contrário, funcionou como instrumento de otimização acadêmica, contribuindo para a clareza e a coerência da exposição, em consonância com reflexões contemporâneas que defendem o uso responsável da tecnologia como aliada da produção científica. Assim, a aplicação de ferramenta de IA foi conduzida de modo ético e transparente, preservando a autonomia intelectual da pesquisa e garantindo rigor metodológico.

A Crise Contemporânea dos Direitos Humanos e Fundamentais: Entre a Normatividade e a Hermenêutica Jurídicas

A literatura contemporânea sobre direitos humanos tem apontado para um paradoxo estrutural: embora exista um amplo repertório normativo destinado à proteção da dignidade da pessoa humana, verifica-se, em escala global, o enfraquecimento progressivo das garantias destinadas a concretizá-la. O fenômeno não decorre propriamente da ausência de normas ou da insuficiência de instrumentos jurídicos, mas da forma como esses instrumentos têm sido interpretados e aplicados. Nesse cenário, a hermenêutica jurídica desempenha papel decisivo, pois, como observa Magalhães Filho (2014), vivenciamos uma conjuntura marcada pela fragilização contemporânea dos conceitos de verdade e de validade jurídica, em que a abertura do texto constitucional expõe o Direito a leituras em demasia plurais, nem sempre compromissadas com a sua dimensão garantista.

Essa fragilização hermenêutica cria espaço para discursos de neutralidade que, na realidade, escondem escolhas valorativas regressivas e permitem que interpretações supostamente técnicas sejam mobilizadas para restringir liberdades individuais, legitimar desigualdades e relativizar direitos humanos e fundamentais. A Constituição não é só um documento jurídico; ela é portadora de um “projeto ético-político” que exige do intérprete fidelidade a seus fundamentos axiológicos, especialmente à dignidade da pessoa humana, que figura como o centro normativo do sistema constitucional brasileiro (Barroso, 2012). Assim, quando o intérprete afasta esse compromisso, o resultado não é a neutralidade, mas a captura hermenêutica por interesses contingentes, capaz de comprometer a força normativa dos direitos humanos e fundamentais.

Além disso, a interpretação e aplicação jurídicas não são precisamente neutras, sendo necessário assumir uma postura que realize os princípios morais subjacentes ao ordenamento jurídico; o intérprete deve adotar uma leitura holística da Constituição, orientada pela integridade e pela coerência do ordenamento jurídico (Dworkin, 2002). A ausência dessa postura favorece distorções hermenêuticas que solapam os direitos humanos e fundamentais. Assim, a crise de efetividade não resulta da falta de normas, mas da captura ideológica da interpretação e aplicação constitucional.

A crise, portanto, não é necessariamente jurídica em sua base normativa, mas hermenêutica em sua forma de interpretação e aplicação. Ela se manifesta sempre que, apesar da existência de normas explícitas de proteção e promoção de direitos, há a adoção de interpretações e aplicações que reduzem o alcance desses direitos, esvaziam seu conteúdo ou banalizam sua violação. A insuficiência hermenêutica se torna, assim, elemento central para compreender por que direitos humanos e fundamentais longamente consagrados se mostram, na prática, frágeis, seletivos ou condicionais.

Sistema Normativo Nacional e Internacional de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e Fundamentais

A robustez do sistema normativo de proteção e promoção de direitos humanos e fundamentais constitui, no Brasil e no cenário internacional, um dos mais importantes argumentos contra a possível tese de que a crise contemporânea decorra diretamente da falta de instrumentos jurídicos. No plano doméstico, a Constituição Federal de 1988 representa marco paradigmático ao colocar a dignidade da pessoa humana entre os fundamentos da República, nos termos do art. 1º, III, estabelecer como objetivos fundamentais a promoção do bem de todos e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º) e consagrar extenso catálogo de direitos e garantias individuais e coletivos (art. 5º), além de direitos sociais, políticos e de nacionalidade (arts. 6º a 17) (Brasil, 1988). A Constituição de 1988 reforça ainda o compromisso com a ordem internacional dos direitos humanos ao prever, em seu art. 4º, II, o respeito à prevalência desses direitos nas relações externas do Estado.

No plano internacional, diversos instrumentos consolidam essa proteção. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelece, em seu art. 1º, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, estabelecendo marco ético-jurídico central para a comunidade internacional. O Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos - PIDCP, de 1966 (1992) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC, de 1966 (1992), detalham garantias fundamentais que vinculam os Estados signatários, inclusive o Brasil. No âmbito regional, a Convenção Americana de Direitos Humanos [Pacto de San José da Costa

Rica] (1992) reforça a proteção judicial efetiva e a garantia de não discriminação.

Esses documentos normativos, além de outros, naturalmente, tomados em conjunto, demonstram que o arcabouço jurídico de direitos humanos é extenso, atual e normativamente consistente. A questão central, portanto, desloca-se do plano da existência de normas para o plano de sua interpretação e concretização, o que reforça a hipótese de que a crise de efetividade decorre do campo hermenêutico, e não do normativo. A leitura que os intérpretes fazem desses documentos pode expandir seu potencial emancipatório ou, ao contrário, restringi-lo substancialmente.

Esse amplo sistema normativo é fortalecido pelo entendimento de autores como Alexy, para quem os direitos fundamentais assumem a forma de princípios - normas que impõem mandamentos de otimização e que devem ser concretizados na maior medida possível, dadas as possibilidades jurídicas e fáticas (Alexy, 2008). Assim, não basta reconhecer os direitos no plano formal; é preciso interpretar esses direitos de modo a realizá-los concretamente. A existência desse conjunto normativo evidencia que o centro da problemática reside menos na norma posta e mais no modo como ela é compreendida, aplicada e, por vezes, esvaziada pelos intérpretes.

Hermenêutica Jurídica: Perspectivas de Interpretação e Aplicação do Direito

A hermenêutica jurídica, enquanto disciplina voltada à determinação do sentido e do alcance das normas, desempenha função central na interpretação constitucional. Maximiliano e Marcaro (2021), em sua obra clássica, define a hermenêutica como o ramo da ciência jurídica dedicado ao “estudo e sistematização dos processos aplicáveis para determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito”. Para ele, interpretar implica assegurar coerência, unidade e estabilidade ao sistema jurídico, evitando arbitrariedades e garantindo previsibilidade às decisões.

Contudo, o constitucionalismo contemporâneo trouxe novas exigências hermenêuticas. A Constituição de 1988, como Constituição aberta e principiológica, exige um modelo interpretativo que reconheça a carga axiológica e política das normas, superando uma leitura puramente literal ou formalista. É nessa perspectiva que Magalhães Filho (2014) revisita e atualiza a tradição hermenêutica de Maximiliano e Marcaro (2021). Para aquele, a pós-modernidade caracteriza-se pela instabilidade dos critérios de verdade e validade, o que torna insuficiente a adoção de uma hermenêutica meramente técnica ou procedimental.

Magalhães Filho (2014) defende, assim, uma hermenêutica jurídica científica e metodológica, mas, simultaneamente, axiológica, capaz de articular princípios constitucionais e promover a concretização dos direitos huma-

nos e fundamentais. A hermenêutica se torna, portanto, espaço de responsabilidade ética, moral, social, cultural e política do intérprete. Esse movimento evidencia que o modo como o Direito é interpretado, e não apenas o conteúdo das normas, pode fortalecer ou fragilizar a efetividade dos direitos humanos, reafirmando a necessidade de modelos hermenêuticos comprometidos com os valores constitucionais.

Essa reconfiguração hermenêutica encontra correspondência nas teorias de Alexy (2008), que afirma que a aplicação dos direitos humanos e fundamentais envolve inevitavelmente ponderação entre princípios, o que exige racionalidade argumentativa e respeito à proporcionalidade como critério de legitimidade. Assim, percebe-se que a interpretação jurídica não é mera técnica, mas prática valorativa que pode fortalecer ou enfraquecer a proteção dos direitos humanos e fundamentais.

Interpretação e Aplicação do Direito Comprometidas Com a Igualdade e a Dignidade da Pessoa Humana

A efetivação dos direitos humanos e fundamentais demanda uma hermenêutica constitucional pautada por valores democráticos e pela centralidade da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Barroso (2012) sustenta que a dignidade constitui não apenas um princípio, mas um pressuposto ético e jurídico de validade da ordem constitucional, funcionando como elemento orientador de toda interpretação constitucional.

A igualdade, entendida não apenas como proibição de discriminações, mas como compromisso de redução das desigualdades materiais e formais, orienta a atividade interpretativa para a concretização dos direitos em situações de assimetria social. A dignidade da pessoa humana, por sua vez, opera como parâmetro de limite ao arbítrio estatal e como fundamento da máxima proteção e promoção dos direitos humanos e fundamentais, rejeitando leituras que reduzam o alcance desses valores (Barroso, 2012).

Magalhães Filho (2014), em consonância, reforça a tese de que a hermenêutica constitucional deve ser axiologicamente orientada e comprometida com a efetividade dos direitos. A Constituição contemporânea é um texto aberto que exige do intérprete uma atuação responsável, guiada por valores democráticos e pela necessidade de concretizar direitos e garantias. Assim, uma hermenêutica constitucional comprometida com dignidade da pessoa humana e igualdade atua como instrumento de resistência ao retrocesso e à banalização dos direitos humanos e garantias fundamentais, funcionando como salvaguarda contra interpretações e aplicações regressivas.

Trata-se, portanto, de uma hermenêutica que assume seu papel transformador e protetivo, reconhecendo que a interpretação constitucional é parte essencial da defesa dos direitos humanos e fundamentais no Estado Democrático de Direito.

Assim, uma hermenêutica jurídica comprometida com igualdade e dignidade não é apenas um método; é um posicionamento ético-político que reconhece que a interpretação constitucional influencia diretamente a vida das pessoas. Trata-se de uma hermenêutica voltada à concretização dos direitos humanos e à resistência contra retrocessos, assegurando que o Estado Democrático de Direito se mantenha fiel à sua promessa normativa.

Conclusão

O estudo desenvolvido demonstrou que a crise contemporânea na proteção e promoção dos direitos humanos e fundamentais não decorre, majoritariamente, da ausência de normas jurídicas, mas, sim, da forma como tais normas são interpretadas, aplicadas e mobilizadas pelos diversos operadores do Direito. Em um cenário de intensa polarização política, moral e cultural, tornou-se evidente que a hermenêutica jurídica ocupa posição estratégica: ela pode atuar como instrumento de concretização das garantias constitucionais ou, ao contrário, como mecanismo de seu esvaziamento. Essa constatação reforça a hipótese inicial segundo a qual o *déficit* atual de proteção é, antes de tudo, um *déficit* hermenêutico, e não normativo.

A pesquisa demonstrou que no Brasil, assim como o sistema internacional, dispõe de um arcabouço normativo robusto de proteção dos direitos humanos, que vai da Constituição Federal de 1988 aos tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, também. Contudo, seguindo autores como Luís Roberto Barroso, Robert Alexy e Ronald Dworkin, verificou-se que a simples existência de normas não garante sua realização. A efetividade dos direitos e garantias depende da postura interpretativa dos agentes jurídicos e da racionalidade mobilizada na fundamentação das decisões, sobretudo em contextos de tensão entre princípios constitucionais. É nesse ponto que a interpretação constitucional tornou-se o campo decisivo na disputa pela afirmação ou pela erosão dos direitos fundamentais.

Também ficou evidente, a partir da literatura de Maximiliano e Marcaro (2021) e da releitura crítica proposta por Magalhães Filho (2014), que a hermenêutica jurídica não é neutra. O ato de interpretar e aplicar o Direito envolve escolhas valorativas, compreensões históricas e disputas políticas, mesmo quando revestido de aparente objetividade técnica. Reconhecer isso não fragiliza o Direito, mas fortalece sua integridade, pois assume a dimensão ética que o interpreta compromissado com os fins constitucionais deve adotar. Nesse sentido, a decisão jurídica exige constante vigilância epistemológica: não basta buscar coerência formal; é preciso assegurar fidelidade aos valores constitucionais, especialmente à igualdade e à dignidade da pessoa humana.

Os resultados do estudo revelam que uma hermenêutica constitucional comprometida com os fundamentos do Estado Democrático de Direito é

indispensável para impedir retrocessos e enfrentar discursos que pretendem relativizar garantias fundamentais sob o disfarce de neutralidade. Tal hermenêutica demanda do intérprete responsabilidade argumentativa, consciência dos impactos sociais de suas decisões e rigor metodológico na aplicação dos princípios constitucionais. Trata-se de reconhecer que a Constituição não é apenas um texto, mas um projeto político-normativo que exige atuação ativa e vigilante para se realizar plenamente na vida das pessoas.

Conclui-se, portanto, que fortalecer uma hermenêutica jurídica comprometida com a dignidade humana da pessoa humana e a igualdade não é apenas uma exigência acadêmica ou doutrinária: é uma necessidade institucional e democrática. A efetividade dos direitos humanos e fundamentais dependerá, de forma decisiva, da capacidade de cada operador do Direito de exercer sua função com sensibilidade constitucional, responsabilidade hermenêutica e compromisso inegociável com os valores que estruturam o Estado Democrático de Direito. Somente assim será possível transformar o texto constitucional em realidade concreta e assegurar que nenhum retrocesso prevaleça sobre a promessa de direitos e garantias fundamentais que a Constituição brasileira consagrou.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**, 7ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, D.O.U. de 7.7.1992.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, D.O.U. de 7.7.1992.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Atos Internacionais. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Promulgação. Brasília, D.O.U. de 9.11.1992.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Curso de Hermenêutica Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAXIMILIANO, Carlos; MARCARO, Alysson. Coleção Fora de Série - **Hermene-**

nêutica e Aplicação do Direito - 23ª Edição 2022. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 684.612/RJ

Mariana Caetano da Silva Souza Schwindt

Analista Judiciária Tribunal Superior Eleitoral. Mestre em Direito Constitucional IDP.
Doutoranda em Direito Público Universidade de Coimbra

Resumo:

O papel da jurisdição constitucional na execução de políticas públicas, especialmente quanto à efetivação das demandas relacionadas ao direito à saúde, é entendido segundo inédita decisão da Suprema Corte Constitucional do Brasil, proferida no Recurso Extraordinário 684.612/RJ, que o Poder Judiciário não pode intervir nas escolhas políticas de governo, mas este pode determinar e equacionar a lista de prioridades fixado pelo governo. Para tanto, traremos as premissas da teoria da constituição para sedimentarmos a definição jurídica do princípio da sustentabilidade como norteador de equacionamento das regras de escassez de recursos e, assim, de que forma esse princípio atua como um instrumento de proteção do controle jurisdicional das políticas públicas. Demonstraremos que a definição do conceito concebido por José Joaquim Gomes Canotilho sobre o princípio da sustentabilidade tanto na aceção de um princípio estruturante da Constituição quanto na dimensão intergeracional, foi fundamental na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal para estabelecer o âmbito de proteção do direito à saúde garantido mediante a execução de políticas públicas com o objetivo de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde – para a geração atual e futura. Concluiremos que em termos de efetivação de direitos pela jurisdição constitucional ao Poder Judiciário é dado atuar sempre que um direito constitucional estiver sendo ameaçado ou tiver sido negativamente afetado quando as esferas que representam as maiorias políticas se mantêm omissas em suas ações ou proativamente desconfigurem direitos, sem descuidar dos ensinamentos que a teoria constitucional e o princípio da sustentabilidade nos propõem.

Palavras-chave: Jurisdição Constitucional; Princípio da Sustentabilidade; Execução de Políticas Públicas.

Introdução

O objetivo deste trabalho é demonstrar que as ideias de reconfiguração e mutação do estado para gerar e proporcionar ao cidadão o acesso à determinado serviço público geral e de forma imediata, sem se atrelar a lógica da racionalização desse acesso, perpassa pela noção e definição da reserva de competência das funções judiciais.

Nesse contexto, a jurisdição constitucional possui relevante papel nos meios e formas de execução de políticas públicas, de modo geral, e na efetivação de direitos fundamentais, de modo específico.

Neste trabalho, iremos discorrer sobre as premissas da teoria da constituição do Brasil, com a finalidade de avançarmos na correlação entre a adoção jurídica do princípio da sustentabilidade e de que forma este princípio pode auxiliar na dinâmica do papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos, para sedimentarmos a definição jurídica do princípio da sustentabilidade como norteador de equacionamento das regras de escassez de recursos e, assim, de que forma esse princípio atua como um instrumento de proteção do controle jurisdicional das políticas públicas.

O princípio da sustentabilidade será apresentado em sua definição como princípio estruturante do Ordenamento Constitucional, bem como na sua vertente intergeracional, ambas definidas pelo Professor José Joaquim Gomes Canotilho, em que este é considerado um princípio estruturante da Constituição. Isto é, segundo o autor “um princípio aberto, carecido de concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas” (Canotilho, 2010). Além disso, teremos como norte a definição de sustentabilidade intergeracional, cujo fundamento se alinha com a garantia de proteção dos direitos das pessoas que hoje estão vivas e das pessoas que irão nascer (Canotilho, 2010).

Com efeito, traremos recente decisão colegiada proferida pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, em que – numa guinada jurisprudencial – buscou parametrizar a demanda posta e conferiu, num primeiro momento, um olhar mais genérico e abstrato da situação jurídica – Recurso Extraordinário 684.612/RJ.

Trata-se de um processo que movimentou a máquina do Poder Judiciário Brasileiro durante vinte anos, cuidando de um tema sensível como o direito à saúde e, ainda assim, a jurisdição constitucional ficou imobilizada em face dos possíveis efeitos que uma decisão de procedência traria.

O aspecto relevante e marcante desse precedente foi, embora analisando um tema sensível e caro a efetivação do direito fundamental à saúde, ter definido que o Poder Judiciário não pode, a qualquer custo, interferir nas

escolhas políticas de governo, mas este pode determinar e equacionar a lista de prioridades fixado pelo governo.

Não se pode deixar de enfatizar que a problemática vivenciada cotidianamente pela população brasileira acerca da oferta e distribuição dos serviços de saúde é um elemento fundamental da realidade da jurisdição constitucional¹. O desafio posto é equacionar a relação entre os direitos e as condições de desenvolvimento que se alteraram.

Análise jurisprudencial do caso decidido pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil: Recurso Extraordinário 684.612/RJ

Tramitação Processual

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou em 2003 uma Ação Civil Pública requerendo a condenação do Município do Rio de Janeiro para suprir a carência do corpo técnico do Hospital Salgado Filho, bem como compelir o ente público a executar medidas para melhor aparelhar e conservar a unidade hospitalar.

Em síntese, foram requeridos os seguintes pedidos: (a) realização de concurso público para suprir a falta de mão-de-obra estimada em torno de 283 servidores; (b) destinação dos servidores concursados para as vagas existentes no hospital Salgado Filho; (c) saneamento das irregularidades apontadas em relatório elaborado pelo Conselho Regional de Medicina, tais como ausência de coletores de lixo hospitalar, cruzamento de material contaminado, falta de equipamentos hospitalares de emergência.

Em grau de recurso, a sentença de improcedência do pedido foi reformada sob o argumento de que ao Poder Judiciário é dado a possibilidade de exercer controle de política pública fundamental, fazendo-se observar os princípios da legalidade e moralidade, ambos insculpidas na Constituição da República no artigo 37.

O Município do Rio de Janeiro ingressou com um recurso chamado Recurso Extraordinário, cuja repercussão geral² foi reconhecida, alegando o

1 Sabemos que essa situação não é exclusiva da realidade brasileira e, por isso, apenas cito em nota de rodapé alguns casos interessantes pesquisados e estudados durante esse semestre: Suprema Corte de Justiça do México (caso Pabellón 13. Especificamente trata sobre a efetivação dos direitos fundamentais sociais relacionados à saúde. Acesso em <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5539/9.pdf>); Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (caso Klimaseniorinnen Schweiz e outros contra a Suíça. Especificamente trata sobre a efetivação e proteção dos direitos ao meio ambiente saudável e sobre mudanças climáticas. Acesso em <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-13212%22%5D%7D>})

2 Veja no Art. 1.035 do Código de Processo Civil os requisitos para se demonstrar a existência de repercussão geral da matéria:

.....

O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos

poder discricionário da administração pública, bem como a necessidade de se afastar o controle judicial quando existirem para o administrador público outras alternativas válidas para a solução do problema.

Seguindo o rito procedimental, a Procuradoria-Geral da República opinou em parecer pelo desprovimento do recurso, e o então relator Ministro Ricardo Lewandowski profere a seguinte síntese de fixação de tese: “É lícito ao Poder Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer consistente na realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, seguido da nomeação e posse dos profissionais aprovados, bem como determinar a correção de procedimentos e o saneamento irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina”.

Importa, nesse caso, salientar que todos os estados brasileiros (26 estados federados e o Distrito Federal) atuaram no feito na qualidade de *amicus curiae*,³ bem como alguns municípios, conselhos regionais e sindicatos da área da saúde.

Em seguida, pede-se vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso. Sua tese de parcial provimento, anulando o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro após 20 anos de decurso processual, vence o julgamento, por maioria de votos⁴, e aqui discorrei sobre o ineditismo desse precedente⁵.

Aspectos relevantes do precedente

A atuação do Poder Judiciário nas demandas de políticas públicas, ao atuar como protagonista de sua execução, exige do intérprete um equilíbrio entre não privilegiar os que tem acesso à Justiça e, por isso, serem destinatários da tutela do Estado, e o esvaziamento de direitos fundamentais de tantos outros.

Assim, se parametrizou que nos casos em que se comprovam a au-

termos deste artigo.

§ 1º Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

- 3 No procedimento de objetivação do recurso extraordinário, alguns elementos presentes nas ações de controle concentrado – como a admissão de *amicus curiae* – são possíveis.
- 4 Ficaram vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Edson Fachin que negaram provimento ao recurso e os Ministros Alexandre de Moraes e André Mendonça deram provimento ao recurso para restabelecer a sentença de improcedência do pleito inicial.
- 5 Cumpre esclarecer que o Ministro Luís Roberto Barroso há tempos defende essa tese, como podemos observar nesse estudo feito em 2007: “(...) atividade judicial deve guardar parcimônia e, sobretudo, deve procurar respeitar o conjunto de opções legislativas e administrativas formuladas acerca da matéria pelos órgãos institucionais competentes”. In: Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial”. Acesso em 14.3.2024, <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>.

sência e grave deficiência do serviço em razão da inércia da administração pública, a atuação do Poder Judiciário se faz fundamental porque o mínimo não está sendo cumprido por quem de direito ou de dever⁶.

Em seguida, deve-se comprovar se a execução daquela obrigação poderá ser universalizada pelo ente público, ou seja, não apenas o destinatário final o Hospital Salgado Filho, mas outras unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro. Além disso, deve o Poder Judiciário ficar restrito à determinação de alcançar a finalidade da norma, e não de determinar os meios em que a obrigação será cumprida. Isto ficaria subordinado ao poder discricionário da administração pública⁷.

Por fim, destacou que o uso dos mecanismos de participação de terceiros interessados abre a via de diálogos e de laboratórios de ideias e iniciativas para a resolução e execução da obrigação.

O foco principal da discussão perpassa no estabelecimento das premissas de que o direito fundamental à saúde é equivalente a um direito subjetivo a prestações positivas do Estado e, assim, cabível seu controle via Poder Judiciário. Aqui faremos um recorte: o objetivo deste trabalho não estará associado à noção de fundamentalidade do direito à saúde, mas em especial a lógica do sistema que hoje vige no Brasil acerca do controle do Poder Judiciário sobre a dinâmica das políticas públicas.

Isto é, atualmente o grande desafio do papel do Poder Judiciário repousa na vinculação para determinar a execução de políticas públicas, ou nas palavras do jurista Marcelo Neves “(...) na concretização das respectivas normas constitucionais (...)” (Neves, 2003).

O aspecto relevante desse precedente foi ter parametrizado que: ao Poder Judiciário não se pode haver interferências nas escolhas políticas de governo, mas este pode determinar e equacionar a lista de prioridades fixado pelo governo⁸.

O ente público não se exime do cumprimento da obrigação ao anunciar que a intenção política para a efetivação da norma foi alcançada.

Em seguida, no próximo item iremos abordar as premissas básicas da Teoria Constitucional adotada no Brasil para compreendermos as suas nuances e de que forma a decisão da Suprema Corte Constitucional reforça a ideia de que as garantias constitucionais e a concretização dos direitos fun-

6 No julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental 347, a Corte se utilizou de uma analogia interessante e muito pertinente: “há um estado de coisas inconstitucional”.

7 Nesse ponto específico, vide precedente Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923.

8 Veja que o Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes assim se pronunciava: “O Judiciário não está assumindo as tarefas típicas do Poder Executivo, da Administração Pública, mas está determinando que se tomem medidas no sentido de estabelecer aquilo que decorre ou está previsto no Texto Constitucional”. RE nº 592.581, repercussão geral Tema 220. Acesso em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anelxo/592581.pdf>.

damentais – aqui em especial o direito à saúde - são essenciais para a evolução multissecular e, portanto “(...) impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revoogar ou anular (...) os direitos conquistados pelo povo” (Lewandowski, 2022).

Premissas da Teoria Constitucional no Brasil

A Constituição Federal de 1988 define os direitos fundamentais e cuida por igual dos sistemas previdenciários, trabalhista, educacional, das comunidades indígenas e povos tradicionais, proteção das crianças e idosos, meio-ambiente, dentre tantos outros. Cuida de muitos temas além de organização dos estados e repartição de competências, ou seja, trata-se de um cenário de constitucionalização abrangente.

De modo geral, podemos afirmar que no Brasil coexistem três modelos normativos de Constituição: o modelo que disciplina direitos e garantias individuais; o modelo que cuida dos direitos sociais e ordem econômica e o modelo democrático. Ao contrário da experiência europeia e norte-americana, no Brasil não se vislumbrou uma evolução gradativa dos modelos, mas sim uma gama complexa de relação entre esses três modelos normativos. Em longo prazo, a falta de estabilização progressiva desses modelos, se mostrou no contexto brasileiro fragilizada em termos de avanços sociais, políticos, econômicos e, por fim, na própria ideologia da teoria da constituição.

No final da década dos anos de 1960, o jurista José Afonso da Silva classificou as normas constitucionais de acordo com sua eficácia. Essa ideologia inspirou boa parte dos doutrinadores brasileiros e, até atualmente, sua grande crise e crítica repousam na ideia de que há um descolamento da Constituição Federal com os problemas políticos, sociais e econômicos, típicos da realidade brasileira⁹.

Dito isso, iremos nesse item desdobrar as premissas básicas da Teoria Constitucional brasileira, com a finalidade de avançarmos na correlação entre a adoção jurídica do princípio da sustentabilidade e de que forma este princípio pode auxiliar na dinâmica do papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos.

Segundo Pedro de Vega Garcia, “a constituição não pode ser entendida como entidade normativa independente e autônoma, sem história e temporalidade próprias. (..) há várias constituições adequadas a sua realidade concreta” (Garcia, 1998).

Assim, a teoria da constituição no Brasil perpassa pela necessidade de entendermos e refletirmos sobre o papel e posição que o Estado ocupa nessa relação.

⁹ Com o jurista Marcelo Neves podemos encontrar a antítese a esse pensamento dominante, em especial com a ideologia de uma Constituição Dirigente mais voltada aos países subdesenvolvidos.

Portanto, se naturalmente cabia ao estado desempenhar as ações de concretização de direitos e efetivação de medidas que garantissem esses direitos, de que forma o Poder Judiciário pode se imiscuir dessa competência e, ainda assim, não se desvirtuar de sua competência constitucionalmente estabelecida? Essa é a ‘million dollar question’ que os constitucionalistas se propõem a estudar e equilibrar.

O que na realidade verificamos é uma ineficiência do estado em prover e desempenhar seu papel e, assim, o objetivo de integrarmos igualitariamente a sociedade fica cada vez mais distante¹⁰.

De acordo com Jorge Miranda, na efetivação de medidas que garantem esses direitos há elementos “não pouco relevantes” que devem ser observados com seriedade e atenção: a transparência dos procedimentos legislativos, a eficácia da administração (artigo 267.º/2 CRP), o funcionamento das instituições judiciais, uma real responsabilidade do Estado e dos seus agentes – política, financeira, civil e criminal – assim como a subordinação do poder económico ao poder político democrático /artigo 80º/b CRP) e a contenção de pulsões corporativistas de quaisquer grupos” (Candeias, 2015).

Os interesses sociais, definidos de acordo com suas políticas de efetivação e/ou de acordo com suas omissões, apontam para um novo e decisivo papel do estado.

Dito isso, observamos de um lado um Poder Judiciário “na veste de órgãos encarregados da fiscalização da constitucionalidade das normas, não podem em obediência ao princípio da divisão de poderes, controlar, quanto ao respectivo conteúdo, as opções legislativas, a não ser excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador da incumbência constitucional, situação muitas vezes difícil de provar, embora sempre reste a proteção objectiva, todavia também limitada, resultante da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão” (Andrade, 2012) e de outro lado um Poder Executivo que se utiliza dos mecanismos de conformação legislativa para adequar a política de execução de políticas públicas de acordo com as disponibilidades e opções político-financeiras do Estado¹¹.

10 Importante destacarmos que o papel do Estado em países como o Brasil nunca foi de autonomia plena, pois sempre dependente de forças políticas externas e contraditórias que o sustentam.

11 No texto “Sobre o sentido jurídico do acesso aos bens sociais fundamentais: a ‘jurisprudência doutrinal’ da ONU em matéria de saúde, p. 9, o Professor Dr. Luís Meneses do Vale bem posiciona essa questão em trecho assim destacado: “A crescente juridificação de certas necessidades humanas fundamentais, ou seja, o reconhecimento da valia intrínseca e utilidade coletiva da satisfação de certos interesses individuais está no cerne da contemporânea justiça social, considerada como concretização da justiça geral e distributiva relativamente à comunhão de todas as pessoas nas vantagens e encargos da vida em sociedade (de acordo com as respetivas necessidades e capacidades). Neste contexto, a garantia jurídica do acesso a certos bens transforma-se numa realização da justiça”. Acesso em: e-cadernos CES, Debates contemporâneos: Jovens cientistas sociais no CES, 2012.

Isso desagua, conforme nos ensina Aguilar Rivera, em uma visão restritiva da Constituição como um instrumento de salvaguarda de gerações presentes e futuras, e desvia o necessário foco que se deve ter em relação à estrutura do sistema político (Rivera, 2004).

Desse modo, o que podemos observar é que há ao mesmo tempo um descolamento funcional entre os dispositivos e competências constitucionalmente estabelecidas e as formas e condições de efetivação e concretização das demandas, traduzidas em uma “ausência generalizada de orientação dos comportamentos normativos pela Constituição” (Neves, 1994).

As normas constitucionais, por sua própria natureza, possuem comandos claros e determinados, pois ao criar direitos (individuais, sociais, políticos, etc..) transferem imediatamente sua exigibilidade para o Poder Público (Dworkin, 1997). No caso desse estudo, demandam por sua efetividade através do Poder Judiciário.

De acordo com Luís Roberto Barroso, na prática, “ascensão do Poder Judiciário no Brasil, dando-lhe um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais, (...) foi fruto de uma necessidade histórica. O positivismo constitucional, que deu impulso ao movimento, não importava em reduzir o direito à norma, mas sim em elevá-lo a esta condição, pois até então ele havia sido menos do que norma” (Barroso, 2005).

Observa-se, portanto, que em termos de efetivação de direitos pela jurisdição constitucional a questão crucial que se coloca perante o jurista é: ao Poder Judiciário é dado atuar sempre que um direito constitucional estiver sendo ameaçado ou tiver sido negativamente afetado quando as esferas que representam as maiorias políticas se mantêm inertes em suas ações ou proativamente desconfigurem direitos.

No caso trazido como emblemático da recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a omissão do Poder Executivo Municipal foi constatada, mas ao mesmo tempo, se verificou que não caberia uma atuação do Poder Judiciário ante a existência de vários outros centros hospitalares enquadrados na mesma situação crítica. É dizer: “a face oculta dos direitos fundamentais” (Nabais, 2007) sociais gerou um impasse que a jurisdição constitucional não conseguiu solucionar.

No próximo item, procuraremos fazer a ligação e entender de que forma as premissas da teoria da constituição levam a uma percepção do princípio da sustentabilidade como ferramenta para a solução dos ‘big problems’ da atuação da jurisdição constitucional.

Princípio da sustentabilidade como fundamento da execução de políticas públicas

Neste capítulo iremos analisar o princípio da sustentabilidade como fundamento para a execução de políticas públicas, notadamente correlacio-

nado-o com o precedente indicado no Capítulo II (Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ).

Com efeito, partiremos do conceito concebido por José Joaquim Gomes Canotilho em que o princípio da sustentabilidade é um princípio estruturante da Constituição. Isto é, segundo o autor “um princípio aberto, carecido de concretização conformadora e que não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas” (Canotilho, 2010). Além disso, teremos como norte a definição de sustentabilidade intergeracional, cujo fundamento se alinha com a garantia de proteção dos direitos das pessoas que hoje estão vivas e das pessoas que irão nascer (Canotilho, 2010). Ou seja, essa dimensão engloba o passado, presente e futuro de definição, planejamento e execução das políticas públicas (Botelho, 2017).

Princípio da sustentabilidade como forma de controle de execução de políticas públicas

Ao adotar o princípio da sustentabilidade como forma de controle de execução de políticas públicas, administramos o problema da escassez dos direitos e dos recursos. O questionamento cinge-se a saber até que ponto a jurisdição constitucional pode deixar de efetivar uma política pública utilizando-se da lógica do princípio da (in) sustentabilidade?

De acordo com João Loureiro, “todos os direitos, quer sejam direitos, liberdades, garantias, quer direitos econômicos, sociais e culturais, tem custos. (...) De qualquer modo, (...) por exemplo, na saúde, o aumento significativo das despesas, num contexto de crise financeira do Estado, obriga a pensar seriamente não apenas a racionalização, mas o racionamento” (Loureiro, 2010). Desse modo, na ponderação dos custos dos direitos, o que o jurista deve considerar é a escolha racional das despesas¹², conciliando a racionalidade normativa, a programação orçamentária, a transparência na alocação dos recursos, bem como a escolha financeira da realização da despesa¹³.

Conforme nos ensina Catarina Santos Botelho, “esses conceitos são atinentes à noção de direitos fundamentais num sentido temporal (...) que não tem como destinatários exclusivos as gerações atuais, mas que procuram tutelar igualmente as gerações vindouras” (Botelho, 2017).

Assim, compreender o princípio da sustentabilidade como um sustantivo fundamental dos direitos fundamentais “incorporam como limites (imanescentes), se não mesmo restrições, a responsabilidade dos seus atuais titulares para com todos aqueles que lhe hão-de suceder nessa posição” (Miranda, 2016), formando um círculo virtuoso de cumprimento e proteção dos

12 Trecho da aula do Professor Dr. Fernando Licínio, na Disciplina Sustentabilidade e Cidadania. Abril 2024.

13 Cumpre enfatizar que a lógica do sistema, segundo Professor João Nogueira de Almeida, é que “não há direitos sem recursos e a despesa social é uma eficiência econômica”. Seminário Disciplina Sustentabilidade e Cidadania. Maio 2024.

direitos fundamentais¹⁴.

Perante esses elementos, discorre o jurista Matthias Hartwig, há uma dinâmica de horizontalização de proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos perante o comportamento estatal, e, dessa forma, poderemos observar um acréscimo de restrições desses direitos (Hartwing, 2008).

No contexto da decisão proferida pela Corte Constitucional brasileira, observamos exatamente a ponderação entre o compromisso da execução de uma política pública na área – sensível – do sistema público de saúde e o suporte das condicionantes que a geração atual e futura podem suportar para executar essa política (Botelho, 2017).

Com efeito, veja que o cerne da questão decidida pelo Supremo Tribunal Federal foi estabelecer o âmbito de proteção do direito à saúde garantido mediante a execução de políticas públicas com o objetivo de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde – para a geração atual, em especial, e futura. Assim, a nossa jurisdição constitucional acolheu a tese de sustentabilidade do sistema como fator estruturante para a decisão (Júnior, 2015).

Nesse sentido, verificou-se uma posição menos ativista da Corte Constitucional brasileira e mais cautelosa com relação a constitucionalização de proteção de direitos que possuem, por sua natureza, vinculação a determinação de políticas públicas para sua efetivação.

Muito embora, segundo nos ensina Flávio de Moura (Júnior, 2015), o princípio da sustentabilidade esteja atrelado em importantes institutos jurídicos tradicionais (soberania, regime de acesso a recursos, etc), se faz necessário compreender que as questões que permanecem sem proteção e que demandam do Estado um comportamento ativo – no caso deste trabalho um *facere* para efetivação do direito à saúde – “impõe que os paradigmas de racionalidade que inspiram o modelo liberal vigente e seu sistema de valores, consolidados em termos de direitos, sejam submetidos a acuradas reflexões” (Júnior, 2015).

Dito isso, percebe-se que às premissas básicas da Teoria Constitucional brasileira percorridas no item III deste trabalho, cujo papel é de fundamental importância para que haja o entrelaçamento entre os comandos constitucionais que transferem a exigibilidade de efetivação dos direitos e de políticas públicas para o Poder Público, isto é, tornam a presença do Estado primordial para a existência daquele direito, e na outra ponta a atuação do ente federado em promover por meio da execução de políticas públicas uma de-

14 Vide também interessante explicação de Massimo Luciani: “A razão essencial para não se comprometerem os bens de que poderiam gozar as gerações futuras não está no pretenso direito de um sujeito em potência, mas no interesse de sujeito em ato à própria sobrevivência como (parte do) gênero humano” “Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali”, in *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, ed. Raffaele Bifulco & Antonio d’Aloia, Nápoles: Ed. Jovene, p. 423-41.

manda que seja compatível e adequada para a geração do presente e do futuro, principalmente quando estamos diante de um caso de direito e efetivação à saúde como o precedente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em que se trata de futuros próximos.

Com efeito, no Brasil, há mais de três décadas – desde a promulgação da Constituição da República - caminhamos com o enfrentamento de desigualdades sociais, políticas, financeiras e econômicas, ao mesmo tempo em que aumenta gradualmente o nível de perda de expectativa de melhorias de condições de vida. Tudo isso deve ser, também, considerado no momento do planejamento e execução de uma política pública.

Pode-se considerar que o papel destacado que o Poder Judiciário galgou no Século XXI leva em consideração o defendido pelo jurista Ronald Dworkin em sua célebre passagem no livro ‘Is democracy possible here?’: “toda vida desperdiçada, todo fracasso existencial é uma perda para a humanidade como um todo. O Estado, o Direito e a sociedade devem contribuir, na maior extensão possível, para que cada indivíduo desenvolva suas potencialidades e realize o seu projeto de vida” (Dworkin, 2006).

E este trabalho acrescenta: a execução de políticas públicas e a efetivação de direitos fundamentais deve ser realizada para os que aqui estão e para os que virão. Não se trata de uma equação de certo e errado, mas de fundamentação teórico-constitucional para a procedência ou improcedência da demanda. E, nesse aspecto, as teorias da constituição e o princípio da sustentabilidade como princípio jurídico fundante do sistema, bem equacionam a efetivação dos direitos fundamentais.

Conclusão

Não obstante as críticas a judicialização excessiva do Poder Judiciário brasileiro, o precedente do Recurso Extraordinário 684.612/RJ nos demonstra que a execução de políticas públicas perpassa por um caminho em que, segundo o professor José Joaquim Gomes Canotilho, não pode transformar o julgador em “(...) conformadores sociais, nem é possível, em termos democráticos processuais, obrigar juridicamente os órgãos políticos a cumprir determinado programa de ação” (Canotilho, 2003).

A tensão existente entre o Poder executor da política pública e o Poder Judiciário, o primeiro atuando como um agente passivo-omisso em concretizar sua função constitucionalmente estabelecida e este último se excedendo em suas funções e atuando além de sua esfera de competência, implica em uma mudança de paradigma da execução e determinação dos programas de políticas públicas. Os Tribunais se comportam como um ‘watch dogs’¹⁵ a

15 Expressão proferida pelo Senhor Professor Dr. Koldo Casta no Seminário ‘Welfare State in Perspective’, realizado pelo Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em 11.06.2024, sob a coordenação da Senhora Professora Dra. Dulce Margarida Lopes.

espera da oportunidade de ser provocado para agir, ao invés de atuarem nos obstáculos que geram as vulnerabilidades sociais.

Segundo Luís Meneses do Vale, “garantia de acesso aos bens sociais acarreta uma pregnante responsabilidade social pela sua provisão, cujo sentido axiológico-normativo e realização prática se acham atualmente em crise” (Vale, 2012).

O grande desafio posto é que o reconhecimento legal dos direitos não surte o efeito desejado porque as mudanças constitucionais não se destinam ao grande público vulnerável e ficam no limbo entre concretizar direitos fundamentais por setores ou concretizá-los como um todo. E essas definições sociais, políticas e econômicas não encontram espaço no campo de atuação da jurisdição constitucional.

Observou-se nesse precedente um ineditismo no tocante à comprovação de elementos e instrumentos que demonstraram ao julgador qual era o ‘estado da arte’ naquele momento e naquela situação específica: o sistema público de saúde do município do Rio de Janeiro visto globalmente, e não apenas naquele micro-cenário posto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Isto é, nesse caso específico podemos observar que se retirou a rigidez de determinar soluções constitucionalmente previstas, cuja previsibilidade pode esvaziar a competência e atuação do Poder Público – em especial na execução de políticas públicas - e, também, verifica-se uma retirada da dependência da efetivação dos direitos que são definidos de acordo com o jogo político do momento. De certa forma, isso é um cenário democrático, porque em termos de prestação de serviços e execução de políticas públicas não estão à mercê de uma situação particular.

Com a utilização da teoria da constituição – a complexa correlação entre os modelos que disciplina a garantia e direitos individuais, direitos sociais e econômicos e o modelo democrático – pudemos constatar que o estado ao não desempenhar o que naturalmente a ele lhe cabia, transferiu ao Poder Judiciário a responsabilidade para a efetivação da política pública. Afinal, a jurisdição constitucional ao fazer a análise dos direitos sociais como obrigações de despesa impõe uma atuação nesse sentido.

O saldo dessa transferência foi fatalmente que em termos de efetivação de direitos pela jurisdição constitucional ao Poder Judiciário é dado atuar sempre que um direito constitucional estiver sendo ameaçado ou tiver sido negativamente afetado quando as esferas que representam as maiorias políticas se mantêm inertes (omissas) em suas ações ou proativamente desconfigurem direitos.

E, assim, de que forma esse equilíbrio é sustentado? Não há receita nem saída porque o resultado já é previsto: a medida judicial não se sobrepõe ao Poder Público executor, mas indica meios eficazes de assim concretizar os direitos. Ou seja, se não houver obrigatoriedade de cumprimento pelo

Poder Judiciário, o efetivo cumprimento da medida pelo ente federado fica no limbo entre o *faccere* e o resultado alcançado.

Dito isso, a ideia e concepção do uso do princípio da sustentabilidade - um princípio aberto nos termos do defendido pelo professor José Joaquim Gomes Canotilho- como um princípio jurídico fundante e como forma de controlar a execução de políticas públicas, ao administrar o problema da escassez dos direitos e dos recursos, nos leva ao cerne da questão decidida pelo Supremo Tribunal Federal em proteger o direito à saúde garantido mediante a execução de políticas públicas com o objetivo de assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

Assim, ao Poder Público em geral, e ao Poder Judiciário em especial, necessário se faz sempre observar que a dinâmica existente entre a efetivação de um direito e a execução de uma política pública, em determinados casos, pode estar além da demanda em concreto.

Referências

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os Direitos Fundamentais na Constituição de 1976**, 5.^a Edição, Almedina, Coimbra, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **A doutrina brasileira da efetividade**. In: Temas de direito constitucional. v. 3, Renovar, Rio de Janeiro, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial**. Trabalho desenvolvido por solicitação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro. O presente estudo baseou-se em pesquisa e debates desenvolvidos no âmbito do INSTITUTO IDÉIAS, dos quais participaram os Professores Ana Paula de Barcellos e Cláudio Pereira de Souza Neto. Acesso em <https://www.conjur.com.br/dl/es/estudobarroso.pdf>.

BOTELHO, Catarina Santos. **A tutela constitucional das gerações futuras: profilaxia jurídica ou saudades do futuro? Justiça Entre Gerações: perspectivas interdisciplinares**, Coord. Jorge Pereira da Silva e Gonçalo de Almeida Ribeiro, Editora Universidade Católica, Lisboa, 2017.

CANDEIAS, Maria Margarida Acates. **O direito à saúde no direito internacional dos direitos humanos e a escassez de recursos do estado social de direitos do Sec. XXI: uma ponderação necessária?** RJLB, ano 1, 2015, n. 03.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Editora Almedina, 7^a ed, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos, 2010, v. VIII, n° 13, 007-018.

DWORKIN, Ronald. **Principles for a new political debate: Is democracy possible here?**, Princeton University Press, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**, Harvard University Press, 1^a ed, 1997.

GARCIA, Pedro de Vega. **Mundialización y Derecho Constitucional: La Crisis del Principio Democrático en el Constitucionalismo Actual**, Revista de Estudios Políticos nº 100, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, abril/junho de 1998, p. 30-33 e 47-52.

HARTWING, Matthias. “**La Costituzione come promessa del futuro**”, in *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, ed. Ed. Raffaele Bifulco & Antonio d’Aloia, Nápoles: Ed. Jovene, 2008, p. 68.

JUNIOR, Flávio Paixão de Moura. **A sustentabilidade como princípio jurídico**. Tese de doutoramento em Direito, ramo Direito Público, orientada pelo Senhor Professor Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, Setembro de 2015.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Reflexões conjunturais**. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2022.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social? O insustentável peso do não ter**. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010.

LUCIANI, Massimo. “**Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali**”, in *Un diritto per il futuro – Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, ed. Raffaele Bifulco & Antonio d’Aloia, Nápoles: Ed. Jovene, p. 423-441.

MIRANDA, Jorge. **O meio ambiente e a Constituição**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 61, jul/set. 2016.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. In: *Por uma Liberdade com Responsabilidade*, Coimbra, 2007.

NEVES, Marcelo. **A Constituição Simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica. 1994.

NEVES, Marcelo. **Concretização constitucional versus controle dos atos municipais**. In: *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 565-588.

RIVERA, José Antonio Aguilar. En Pos de la Quimera: **Reflexiones sobre el Experimento Constitucional Atlántico** cit., p. 15, 19-24 e 55-56. In BERCOVICI, Gilberto. *Diálogos constitucionais: Brasil e Portugal. Teoria do Estado e Teoria da Constituição na periferia do capitalismo: breves indagações críticas*. Renovar, Rio de Janeiro, 2004.

VALE, Luís Meneses do. **Sobre o sentido jurídico do acesso aos bens sociais fundamentais: a ‘jurisprudência doutrinal’ da ONU em matéria de saúde**, e-cadernos CES, Debates contemporâneos: Jovens cientistas sociais no CES, 2012.

ENTRE O AMBIENTAL E O CULTURAL: OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO PATRIMÔNIO CULTURAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MARANHÃO

Luiza Helena Amorim de Sousa

Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual do Maranhão, bolsista de Iniciação Científica no Núcleo de Estudos Socioambientais em Relações Internacionais, integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional dos Direitos Humanos

Resumo:

O presente artigo tem o objetivo de discutir e analisar os impactos das mudanças climáticas no patrimônio cultural de comunidades tradicionais, com recorte específico para o estado do Maranhão. A pergunta norteadora da pesquisa é: em que medida a crise climática contribui para a vulnerabilidade sociocultural de povos tradicionais no cenário maranhense? E qual a resposta dessas populações às novas dinâmicas? A partir disso, o presente estudo foi desenvolvido com o objetivo geral de integrar o aspecto cultural à análise ambiental, buscando superar a visão estritamente econômica dos efeitos da crise climática, de modo a considerar as potenciais consequências socioambientais sob as premissas específicas de que a degradação ambiental não é democrática; os atores sociais mais vulneráveis são aqueles que menos contribuem para as ações de mudança do clima; e a relação entre os povos tradicionais e as suas manifestações culturais é histórica, abrangendo aspectos como território, meio ambiente e recursos naturais. A hipótese é a de que, ao mesmo tempo em que os patrimônios culturais tradicionais são invisibilizados em um contexto de emergências climáticas, eles também representam soluções, lições e benefícios ecológicos de relevância global. A metodologia aplicada inclui a revisão de literatura de relatórios de organizações internacionais, livros e artigos que abordam o tema escolhido, bem como o estudo de caso do contexto específico selecionado - o Maranhão.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; Patrimônio cultural; Comunidades tradicionais; Maranhão.

Introdução

As mudanças climáticas podem ser entendidas, segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC¹) (2023), como uma mudança no estado do clima, identificada devido a mudanças na média e/ou variabilidade de suas propriedades de forma prolongada. Além disso, podem ser ocasionadas por conta de uma variabilidade natural ou como resultado da atividade humana. Em contrapartida, para a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC²) (1994), o enfoque recai sobre as ações humanas, isto é, a mudança climática é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que se sobressai à variabilidade climática natural.

Dessa forma, ao longo das últimas décadas, as mudanças climáticas têm se intensificado progressivamente, especialmente no que diz respeito às consequências das atividades antrópicas, resultando no aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos e meteorológicos extremos em diversas regiões do globo. Em situações de emergências climáticas - quais sejam, enchentes, queimadas, terremotos, deslizamentos de terra e furacões, por exemplo -, a cultura do local é, frequentemente, posta em risco, tendo em vista a sua inerente vulnerabilidade e o seu grande valor simbólico para a população da região.

Nesse sentido, os patrimônios culturais, em um contexto emergencial, assumem uma posição dicotômica: por um lado, se tornam alvos diretos, uma vez que, invisibilizados, sofrem prejuízos parciais ou, em muitos casos, destruição total; por outro lado, podem representar um elemento essencial para a reconstrução local, reforçando um senso de identidade, autonomia, comunidade e resiliência. Assim, enquanto elemento de fundamental importância para a memória e riqueza das culturas, as manifestações culturais, especificamente no caso das comunidades tradicionais, representam uma relação histórica, abrangendo aspectos como território, meio ambiente e recursos naturais.

Dessa maneira, no que diz respeito às comunidades tradicionais, cabe ressaltar que, apesar de terem tido, historicamente, uma participação reduzida nas atividades antrópicas relacionadas ao aumento das mudanças climáticas atuais, elas são afetadas de forma desproporcional pelos impactos resultantes da degradação ambiental, segundo o Relatório de Síntese sobre Mudanças Climáticas (2023) do IPCC. Isso ocorre especialmente porque os efeitos sobre as populações tradicionais, ao comprometerem os aspectos culturais, também perpassam aspectos socioeconômicos, demonstrando uma multidimensionalidade que ameaça os territórios e as maneiras como vivem, trabalham e socializam os diversos aspectos de suas vidas em socie-

1 Ou, no original, em inglês: Intergovernmental Panel on Climate Change.

2 Ou, no original, em inglês: United Nations Framework Convention on Climate Change.

dade (Costa; Silva, 2021).

O presente artigo encontra sustento na hipótese de que, ao mesmo tempo em que os patrimônios culturais tradicionais são invisibilizados em um contexto de emergências climáticas, eles também representam soluções, lições e benefícios ecológicos de relevância global. A partir disso, sugere-se que as manifestações culturais assumem uma postura dicotômica frente às mudanças climáticas. A pesquisa justifica-se na medida em que existe uma relevância atual do debate ambiental diante dos eventos climáticos extremos, assim como uma necessidade de discutir-se as exposições desiguais aos riscos ambientais nesse contexto.

Nesse sentido, mais especificamente, a análise considera que as potenciais consequências socioambientais, no que diz respeito aos impactos às populações tradicionais, se intensificam sob as premissas específicas de que a degradação ambiental não é democrática; os atores sociais mais vulneráveis são aqueles que menos contribuem para as ações de mudança do clima; e a relação entre os povos tradicionais e as suas manifestações culturais é histórica, abrangendo aspectos como território, meio ambiente e recursos naturais.

Com isso, a pesquisa emprega uma revisão de literatura, adotando o método de pesquisa qualitativo, alicerçada em relatórios de organizações internacionais, livros e artigos com literaturas sobre justiça ambiental e direitos humanos; e um estudo de caso das comunidades tradicionais do Maranhão para explorar os impactos das mudanças climáticas no patrimônio cultural de povos tradicionais. O levantamento e a coleta de dados foram conduzidos por meio de base de dados acadêmicas, que forneceram a fundamentação teórica necessária para o desenvolvimento da análise proposta.

Logo, a discussão estrutura-se nas três seguintes seções: primeiramente, apresentar-se-á a relação entre mudanças climáticas e a justiça ambiental, identificando os principais pontos que as aproximam, de que forma essa relação pode ser percebida na prática e o consequente surgimento do termo justiça climática; em seguida, a discussão será afunilada, como foco nos impactos provocados pelas mudanças climáticas em diversos patrimônios culturais da humanidade; e, por fim, será apresentado o estudo de caso acerca dos impactos das mudanças climáticas no patrimônio cultural de comunidades maranhenses, com vistas a ilustrar, na prática, como essa relação se manifesta.

A relação entre mudanças climáticas e justiça ambiental

O conceito de justiça ambiental surgiu na década de 1980, em meio à articulação das lutas de caráter social, territorial, ambiental e de direitos civis nos Estados Unidos. O movimento ganhou maior visibilidade devido aos casos locais de denúncia às iniquidades ambientais, os quais levaram à

posterior formulação do termo racismo ambiental, cuja origem está intrinsecamente atrelada ao próprio movimento de justiça ambiental. Com isso, inaugurou-se um novo panorama ambiental internacional: a incorporação das desigualdades sociais à agenda do movimento ambientalista tradicional (Acsehrad, 2009), reconhecendo que a distribuição dos riscos ambientais é desigual, sendo guiada, sobretudo, pela vulnerabilidade das populações.

A partir desse contexto, pode-se caracterizar o conceito de injustiça ambiental, que é entendido como a imposição desproporcional de riscos ambientais às comunidades mais vulneráveis. Enquanto isso, a noção de justiça ambiental - que, por meio de um processo gradual de internacionalização, passou a integrar as agendas globais, especialmente devido aos fóruns de formulação de políticas públicas internacionais - emerge como contraponto a esse cenário, definindo a superação da injustiça ambiental:

A condição de existência social configurada através do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e aplicação de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo, entenda-se que [...] nenhum grupo de pessoas deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas (Acsehrad, 2009).

Dessa maneira, a perspectiva formulada pela noção de justiça ambiental propõe-se a romper com o senso comum amplamente aceito de que a crise climática é democrática. Assim, o relatório do IPCC (2023), ao afirmar que os atores sociais mais vulneráveis, apesar de serem os que menos contribuem para o cenário atual, são os mais afetados pelas consequências socioambientais, demonstra a necessidade de integrar as demandas sociais às ambientais para melhor compreensão do panorama atual, bem como maior garantia de direitos humanos.

Nesse sentido, vale ressaltar que, no contexto específico da exposição desigual aos riscos ambientais associados às mudanças climáticas, surge, enquanto um desdobramento do termo justiça ambiental, o conceito de justiça climática. Essa concepção contempla, de modo geral, dois aspectos fundamentais para a discussão aqui proposta: a ampliação do conceito de justiça ambiental para abarcar as consequências climáticas dos impactos ambientais globalizados, o que demonstra a relevância atual desse tema para o cenário global; e o fato de que direitos humanos básicos, como o direito à vida, à saúde e à subsistência, são violados por mudanças climáticas (Caney, 2010).

A mudança climática consiste em uma nova maneira de transgredir direitos humanos básicos, sendo a justiça climática a garantia desses direitos que já concordamos em ter. A efetivação de uma ampla gama de direitos humanos protegidos internacionalmente

será e já está sendo minada pelas mudanças climáticas (Bali Principles of Climate Justice, 2002).

Entende-se, então, que a questão ambiental, principalmente no que diz respeito às crescentes mudanças climáticas e à sua relação com povos tradicionais, deve incorporar uma perspectiva humanitária, que considere a singularidade dos modos de vida dessas comunidades, tendo em vista a dinâmica própria que mantêm com seus territórios, recursos naturais e, acima de tudo, sua cultura - a qual engloba, geralmente, os próprios territórios e recursos. Desse modo, a ideia de justiça climática indica que a problemática da mudança do clima, mais do que uma questão de cunho ambiental e climático, é um problema de direitos humanos (Roberts; Parks, 2009; Saunders, 2008).

Entre o ambiental e o cultural: os impactos no patrimônio cultural

A Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) dedicada ao fortalecimento da humanidade comum por meio da promoção da educação, da ciência, da cultura e da comunicação. Criada em 1942, realiza trabalhos de proteger a biodiversidade, salvaguardar o patrimônio e garantir o acesso a informações confiáveis (Unesco, 2025), buscando estabelecer normas internacionais e textos jurídicos, bem como cooperações entre Estados, que contribuam, dentre outros, para a manutenção dos patrimônios culturais globais.

Dessa maneira, de modo a contribuir para a realização dos objetivos da Organização de manter, promover e compartilhar conhecimento, são realizadas publicações, cujo conteúdo fornece conhecimento especializado extraído das suas áreas de competência. Neste tópico, o enfoque recairá sobre os relatórios produzidos e publicados acerca da situação climática global contemporânea, uma vez que, conforme dados da Unesco (2025), cerca de 1/6 dos bens do patrimônio cultural estão ameaçados pelas externalidades das mudanças climáticas, o que evidencia a vulnerabilidade dos bens culturais - que carregam, além de um valor histórico e estético, um profundo valor identitário e simbólico - e o consequente prejuízo à memória coletiva.

Ademais, é relevante pontuar que a própria Organização aponta as mudanças climáticas como multiplicadoras de riscos, sendo capazes de agravar as ameaças atuais e ampliar a vulnerabilidade dos bens do Patrimônio Mundial, os quais podem ser ainda mais afetados por respostas inadequadas de adaptação ou mitigação às mudanças climáticas (Unesco, 2023). Esse cenário adquire contornos ainda mais complexos quando se observa a capacidade de resposta das comunidades frente às mudanças climáticas, tendo em vista que os impactos em si já são diferenciados.

A partir disso, no que diz respeito ao cenário específico de impactos aos patrimônios culturais de comunidades tradicionais, a diferenciação entre

a intensidade dos impactos pode ter ligação com o território no qual tais grupos habitam; ou com o impacto específico na dinâmica de um dado recurso natural utilizado por um grupo e não por outros (Milanez; Fonseca, 2010). O caso das comunidades tradicionais enquadra-se em ambos os aspectos, uma vez que esses povos dependem de seus territórios e de seus recursos para a manutenção de práticas, modos de vida e economias locais.

Ao mesmo tempo, o conhecimento tradicional - que faz parte do patrimônio cultural imaterial - fornece inspiração, lições e ferramentas para futuros mais sustentáveis ao abrigar soluções e proporcionar benefícios climáticos essenciais, como afirma a Unesco (2025): “a existência de ecossistemas biodiversos e únicos, bem como a vida das comunidades que vivem in situ, estão em risco. Ao mesmo tempo, os bens do Patrimônio Mundial abrigam soluções e proporcionam benefícios climáticos essenciais”.

Logo, a discussão sobre os impactos das mudanças climáticas no patrimônio cultural das comunidades tradicionais recai em uma dicotomia explícita: da mesma forma que são os mais expostos a tais impactos, devido à injustiça ambiental e à diferenciação entre a relação desses povos com seus territórios e recursos; eles também representam soluções, lições e benefícios ecológicos de relevância global, apesar de ainda sofrerem uma profunda invisibilização.

O patrimônio cultural de comunidades tradicionais no Maranhão

O Maranhão é o estado com maior quantitativo de localidades quilombolas, totalizando 2.025 (23,99%), segundo o “Censo Demográfico 2022: Localidades Quilombolas”, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2022). Dentre os municípios maranhenses, o de Alcântara destaca-se como o que possui maior concentração, contando com 122 localidades registradas em seu território (IBGE, 2022). Como consequência, a construção histórica e social de Alcântara se atrela, diretamente, às próprias comunidades.

Assim, em 1948, o conjunto arquitetônico e urbanístico da cidade de Alcântara, no estado do Maranhão, foi tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) (Iphan, 2025). O tombamento da cidade, além de seus aspectos legais, atende aos apelos da comunidade e concretiza o reconhecimento, por parte da nação brasileira, do valor cultural do conjunto arquitetônico e paisagístico local. A partir disso, então, em 2004, o Instituto amplia esse reconhecimento, passando a considerar o patrimônio de Alcântara como de valor cultural, histórico, artístico, paisagístico, urbano e arqueológico (Iphan, 2025).

Dessa forma, as manifestações culturais de Alcântara estão fortemente ligadas às comunidades quilombolas, que compõem cerca de 84,6% da população (IBGE, 2022). Uma das manifestações culturais mais tradicionais da

região é a Festa do Divino Espírito Santo, que, embora seja comemorada em diversos outros estados do Brasil, adquire contornos próprios e singulares no município alcantarense, com forte presença das mulheres como elemento fundamental para a preservação da cultura popular (Gomes; Baptista, 2016).

Em Alcântara, a Festa do Divino Espírito Santo caracteriza-se, sobretudo, por ser uma festa católica – uma vez que boa parte da festa se inicia no interior da Igreja Católica –, cujos ritos se atrelam às datas e celebrações da própria igreja. Assim, o primeiro rito se dá, previamente, no Sábado de Aleluia, ocasião na qual os festeiros anunciam o dia em que o Imperador ou Imperatriz recepcionará os convidados com uma grande festa, na qual é servido um almoço, com uma farta mesa de doces, em louvação do Divino (Gomes; Baptista, 2016).

No dia seguinte (Domingo de Pentecostes), a festa em si se inicia, exaltando o poder do Imperador como agente de Deus na terra, por meio da elevação da Bandeira do sagrado no cortejo do Império. Ao mesmo tempo, em meio a ladainhas e peregrinações para esmolar em favor ao Divino, ocorrem bailados e queima de fogos, com muita alegria por parte dos festeiros e farta distribuição de comida e bebida (Gomes; Baptista, 2016). No entanto, a complexidade e a continuidade da celebração ultrapassam os próprios ritos, ancorando-se, sobretudo, na estrutura social e na atuação dos participantes.

Desse modo, quanto aos integrantes da Festa do Divino Espírito Santo, segundo Pereira (2005), a escolha dos festeiros e a sucessão de caixeiros se enraíza na família, as quais, como consequência desse cenário, passam a desempenhar um papel central no desenvolvimento dos festejos para louvor ao Divino. Além disso, ao afirmar que “a família está presente tanto no aprendizado desta celebração quanto na devoção ao Divino Espírito Santo”, o autor respalda-se na atuação das caixeiros, mulheres sacerdotisas que, há muitas gerações, conduzem os rituais festivos do Divino Espírito Santo e são consideradas como elemento inerente à própria celebração.

Assim, as Caixeiros formam grupo restrito, com código próprio de conduta e de exigências de conhecimento, o qual é difundido, respeitado e transmitido de geração em geração. Logo, a sabedoria no toque de caixas e a entoação de cânticos repetidos de cor ou improvisados resgata tanto uma herança histórico-cultural quanto uma preocupação com a preservação da sociabilidade do grupo, assim como da identidade cultural (Gomes; Baptista, 2016). Nesse caso, para Amorozo (1996), o diálogo entre as gerações é de fundamental importância, no sentido de conservar essas práticas tradicionais, o que faz com que a transmissão oral seja o principal modo pelo qual o conhecimento é perpetuado, frequentemente por meio de contato prolongado entre os membros mais velhos e os mais novos:

A memória expressa por membros de grupos tradicionais, no que diz respeito à produção e à apropriação de seus saberes, fazeres e hábitos, permite uma noção muito mais ampla de herança cultural

do que a concepção restrita de patrimônio atribuída aos monumentos materiais e coloca nova perspectiva sobre a decisão do que deve ser conservado e preservado (Rovai, 2013).

Nesse sentido, as Caixeiros de Alcântara, em sua maioria, vêm de quilombos cuja origem se confunde com a própria construção coletiva do ritual. Na análise, elas constroem a si próprias e os cânticos em louvor ao Divino, partindo de experiências diárias (Gomes; Baptista, 2016). Dessa forma, no caso das sociedades tradicionais, a construção de experiências coletivas a partir de elementos comuns torna-se ainda mais importante porque, para essas populações, isso faz parte do processo contínuo de construção da identidade, que ocorre por meio da adição do conhecimento dos antepassados às vivências do momento presente e, simultaneamente, há a formação dos valores que serão preservados pelas gerações futuras, acumulando-os.

Portanto, as mudanças climáticas - que afetam, diretamente, o território e os recursos naturais, tão inerentes às experiências e ao modo de vida dessas comunidades - impactam na preservação e continuidade de tradições culturais históricas, que constroem a cultural local e a memória social. Com isso, as populações tradicionais tornam-se, de certo modo, duplamente vulneráveis, uma vez que, além dos riscos ambientais e físicos, elas enfrentam prejuízos ainda mais significativos: à própria construção identitária.

Conclusão

Logo, com base no exposto ao longo da discussão, os resultados destacam a importância do patrimônio cultural para a manutenção da história das sociedades, dando um maior destaque à dimensão sociocultural do meio ambiente ao trazer à discussão o conceito de justiça climática. Essa concepção introduz a ideia de que a vulnerabilidade climática ultrapassa a esfera meramente ambiental, alcançando dimensões identitárias, tornando necessária a compreensão não somente da importância do patrimônio cultural, mas também da relevância de identificar de que maneira os impactos climáticos os afetam.

Além disso, o caráter desigual dos impactos das mudanças climáticas no âmbito da justiça ambiental demonstra que, embora contribuam menos para o cenário climático atual, os povos tradicionais são os que mais sofrem com as consequências, especialmente ao levar em consideração que mantêm uma relação cultural intrínseca com seus territórios e recursos. A partir disso, compreende-se que inserir a dimensão cultural na agenda climática global significa abrir espaço para discutir-se respostas à crise global que tenham o objetivo de preservar, ao mesmo tempo, a herança cultural de populações vulnerabilizadas.

No caso do Maranhão e, mais especificamente, da Festa do Divino Espírito Santo, em Alcântara, os impactos das mudanças climáticas podem ser

identificados na transmissão do conhecimento ancestral para as novas gerações. Isso acontece porque as experiências coletivas partilhadas pela população se baseiam, sobretudo, na terra e nos recursos naturais do território no qual habitam, o que faz com que a manutenção das práticas e costumes que compõem a cultura local esteja inerentemente atrelada à própria manutenção do território. Dessa maneira, a tradicional Festa do Divino, sustentada fortemente pela herança histórico-cultural e pela sociabilidade da comunidade, retrata, em escala regional, o cenário global de impactos das mudanças climáticas nos patrimônios culturais de comunidades tradicionais.

Por fim, ao compreender os impactos das mudanças climáticas no patrimônio cultural das comunidades tradicionais do Maranhão, reconhece-se que a crise climática é também uma crise de memória e identidade, afetando diretamente populações vulnerabilizadas que se relacionam de maneira singular com sua cultura. Nesse sentido, a mitigação das mudanças climáticas não se restringe a um fenômeno somente ambiental, mas também sociocultural, assegurando a preservação de patrimônios culturais e, simultaneamente, condições de continuidade histórica, autonomia e autodeterminação dos povos tradicionais.

Referências

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília; BEZERRA, Gustavo. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AMOROZO, Maria. A abordagem etnobotânica na Pesquisa de Plantas medicinais. In.: **Plantas medicinais: arte e ciência, um guia de estudo interdisciplinar**. EDUSP, São Paulo: 1996.

BALI PRINCIPLES OF CLIMATE JUSTICE. **Preamble**. 2002. Disponível em: <https://ejnet.org/ej/bali.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CANEY, Simon. **Human Rights and Climate Change**. 1ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

COSTA, Manuela; SILVA, Luciano. Mudanças climáticas e patrimônio cultural de povos indígenas e comunidades tradicionais no Pantanal. **Patrimônio e Memória**, v. 17, nº 2, p. 103 - 123, 2021.

CUBASCH, Ulrich *et al.* Introduction. In: **Climate Change 2013: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_all_final.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

GOMES, Cristiane; BAPTISTA, Maria. Sacerdotisas do Divino e sujeito-trama do turismo: a Festa do Divino Espírito Santo, Alcântara, MA. **Revista Hospitalidade**, v. 13, nº 2, p. 321-335, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Localidades Quilombolas**. 2022. Disponível em: <https://acervo>.

socioambiental.org/sites/default/files/documents/03d00274.pdf. Acesso em: 03 dez. 2025.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Alcântara (MA)**. 2025. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/345/>. Acesso em: 04 dez. 2025.

MILANEZ, Bruno; FONSECA, Igor. Justiça climática e eventos climáticos extremos: o caso das enchentes no Brasil. **Boletim regional, urbano e ambiental**, v. 4. 2010.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. Section 2: Current Status and Trends. In: **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

PEREIRA, Carla. **Devoção e identidade**: a festa do Divino Espírito Santos da Colônia Maranhense no Rio de Janeiro. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ROBERTS, Timmons; PARKS, Bradley. Ecologically unequal exchange, ecological debt, and climate justice: the history and implications of three related ideas for a new social movement. **International Journal of Comparative Sociology**, v. 50, nº 3-4, p. 385-409, 2009.

ROVAI, Marta. Tradição oral e patrimônio imaterial: o papel da memória na luta por políticas públicas na Comunidade de Canárias, Maranhão. **RESGATE**, vol. XXI, 2013

SAUNDERS, Clare. The stop climate chaos coalition: climate change as a development issue. **Third World Quarterly**, v. 29, n. 8, p. 1.509-1.526, 2008.

UNESCO. **Cultura e emergências no Brasil**. Brasília: 2024. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/node/108205>. Acesso em: 26 jul. 2025.

UNESCO. **Mudanças Climáticas e Patrimônio Mundial**. 2025. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/climatechange/#sources>. Acesso em: 06 ago. 2025.

UNESCO. **Policy document on climate action for world heritage**. 2023. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/climatechange/#policy>. Acesso em: 01 dez. 2025.

UNESCO. **Publications**. 2025. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/publications?hub=67076>. Acesso em: 11 ago. 2025.

UNESCO. Who we are. In: **UNESCO in brief**. 2025. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/brief>. Acesso em: 11 ago. 2025.

UNITED NATIONS. **Article I: Definitions**. In: United Nations Framework Convention on Climate Change. 1994. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/ccsites/zimbab/conven/text/art01.htm#:~:text=2.,area%20and%20period%20of%20time>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT, DISTRIBUTIVE JUSTICE, AND HUMAN RIGHTS: AN INTEGRATED ECONOMIC ANALYSIS

Giovanna Morelli

Department of Political Science, University of Teramo (Italy). Associated Professor of Economic Policy

Abstract:

The paper aims to investigate the interconnection between three fundamental concepts: sustainable development, distributive justice, and human rights, using an integrative economic approach. Through a critical review of the theoretical foundations, it pays a special attention to the redistributive effects of sustainable policies and the economic relevance of fundamental human rights. The analysis argues that these three domains, which are traditionally explored separately, are structurally interdependent and must be jointly analysed to address and overcome the multidimensional challenges of the 21st century successfully. It examines how sustainable development policies ensure the equal redistribution of costs and benefits, how inequalities hinder environmental transitions, and how the recognition of human rights is both a precondition and an outcome of sustainable development. The role of human and social capital, dominant elements in modern growth theories, is explored as a bridge linking sustainability, justice, and rights through externalities, collective action dynamics, and productivity channels. It highlights how recent macroeconomic developments, from climate shocks, to financial volatility, technological progress, and demographic changes due to geopolitical uncertainty expose the weaknesses of the prevailing growth models and emphasise the urgent need for a new paradigm of “sustainable structural transformation.” The paper concludes by suggesting a conceptual framework for a “new” global pact, combining sustainability objectives with human rights protection and distributive fairness, explaining the positive implications for a better global economic policy.

Keywords: Sustainability Strategy; SDGs 2030; Environmental Policy; Human Rights; Europe.

Introduction

The world economy has entered a phase of systemic turbulence unparalleled since the mid-twentieth century. Persistent climate disruption, widening inequalities, demographic transitions, declining trust in institutions, geopolitical fragmentation, and rapid technological shifts threaten the stability of contemporary economic systems (IMF, 2025; OECD, 2024). Until now, the orthodox development models have chosen efficiency over equity, consumption over sustainability, and mass production over resilience. The vulnerability of this process led to the emergence of sustainable development, distributive justice, and human rights as fundamentals, three interconnected pillars of the 21st century. However, even today, they are mostly investigated independently: human rights appear to be merely a legal-moral issue, sustainability an environmental question, and inequality just a redistributive problem.

The question is complex and its fragmentation, namely for theoretical purposes, is hard to be defended.

Firstly, sustainable development requires equitable distribution of environmental burdens and benefits. It is predicated not only on the preservation of ecological systems but also on the equitable distribution of environmental benefits and costs. As argued by economic and political ecology literature, environmental quality is a public good whose degradation imposes uneven marginal damages on vulnerable groups, thereby reducing aggregate welfare and deepening inequality (Pearce and Turner, 1989; Graff-Zivin and Neidell, 2012). Sustainability is violated and imbalanced if climate risks and pollution hazards are shifted onto the marginal communities of the planet and/or our future generations. Thus, a real environmental burden shift, driving to political resistance and conflict (Martínez-Alier, 2002; Carattini et al. 2018). Healthy environmental conditions are a prerequisite for public health, where equitable access to resources, and proper ecological protection are the basis for widespread generalized welfare (Sen, 1999; Nussbaum, 2000). Therefore, equitable sharing of environmental benefits and costs is not ancillary to sustainable development; instead, it is a fundamental part of it, creating the normative and operational basis upon which durable socio-ecological systems and climate policies must be built.

Secondly, distributive justice cannot be achieved without guaranteeing rights to education, health, participation, and environmental quality. The universal guarantee of these fundamental rights cannot be meaningfully realized. They represent the essential preconditions for individuals to develop capabilities, exercise agency, and benefit from social and economic opportunities. If there is no guarantee of equal access to human capital formation and basic welfare services, redistribution mechanisms merely reallocate resources *ex post*, without addressing structural discriminations. They limit

people's ability to convert goods into welfare (Sen 1999). Similarly, deficiency of political voice or exposure to environmental hazards roots vulnerability, repeating structural intergenerational inequality, and disseminating unequal power relations (Rawls, 1971; Anand and Sen, 2000). Therefore, a rights-based socio-economic model fosters equitable distributive justice; it enables collective participation in economic life, and fosters a higher standard of living through redistribution. So, distributive justice concerns the protection of fundamental freedoms, which, through a proper distribution of resources, would enable dignified living conditions for the entire global community.

Last but not least, human rights become hollow when ecological degradation and material deprivation gradually destroy the socioeconomic and biophysical foundations essential for a suitable way of living. The basic human rights (e.g., life, health, education, participation, and equality) presuppose a minimum threshold of environmental and material security: failing to meet basic needs (e.g., clean air, water, adequate food, income, housing, and ecological stability), the formal recognition of rights does not mechanically convert into substantive capabilities or lived freedoms (Sen, 1999). It would lead to the collapse of the entire global economic system: environmental degradation, with the consequent decline of the conditions that ensure the survival of the ecosystem, and chronic poverty, that would effectively limit access to knowledge, institutions, and opportunities. Changing human rights into mere declarations rather than instruments of emancipation/evolution, would produce overwhelming obstacles to equitable and sustainable economic development.

According to the ecological literature, the decline would primarily affect the most vulnerable, deepening economic and social inequalities, and compromising the practical exercise of even fundamental rights (Martínez-Alier, 2002; Hickel, 2018). Thus, human rights cannot be treated as immaterial legal entities detached from material reality: they are to be considered and evaluated within socio-ecological systems capable of sustaining intra- and intergenerational justice towards an adequate standard of living.

The paper proceeds as follows: Section 2 provides a selected critical review of the literature on sustainability, distributive justice, and human rights. Section 3 analyses the relevance of human and social capital within this framework, while Section 4 offers a concept map on inclusive economic development and global well-being. Section 5 explains the “new” global pact linking sustainability, justice, and rights, while Section 6 outlines some concluding remarks.

Some highlights on the theoretical foundations: welfare, justice, rights, and sustainability

The conceptual trio of sustainability, distributive justice, and human rights lies on a rich theoretical lineage spanning welfare economics, the capabilities approach, ecological economics, and contemporary rights theory. Classical welfare economics provides the analytical framework for efficiency, redistribution, and optimal resource allocation, yet its normative completeness is limited by the Pareto criterion and its indifference to allocative concerns, especially across generations, structurally ignoring and politically misrepresenting their needs (Arrow, 1999; Dasgupta, 2008).

In addition, traditional welfare models seem to be inadequate to explain, at present, the exponential uprising of environmental degradation. Market failures arise, since the allocation of resources through the free market fails to achieve full efficiency, leading to suboptimal results that can only be improved through government intervention, as in the case of externalities or public goods. When information asymmetries occur, the intrinsic nature of these goods prevents their correct pricing and optimal allocation, often due to free riding behaviour by individuals who are driven to hide their preferences to enjoy goods at the expense of others. This leads to inefficient production: the market fails to satisfy collective demand, making corrective intervention by the government necessary. Indeed, both biodiversity and climate stability might fully be considered public goods, where their negative externalities limit well-being over time (Pigou, 1932; Weitzman, 2011)¹. What is worse is that human rights are compromised, if not neglected and crushed: they are perceived as constraints, rather than essential factors, for ensuring social well-being (Pogge, 2002).

The capabilities approach provides an interpretation of the conceptual categories of economic development and progress as expansion of substantive freedoms and welfare, including and integrating in them, dignity, agency, and participation (Sen, 1999; Nussbaum, 2000). Ecological stability and access to clean resources ensure efficiency in fundamental capabilities, namely health, subsistence, and mobility. Therefore, a healthy environment is a fundamental prerequisite, more than just an external policy domain, for a virtuous economic cycle and an equal distributive justice chance. It is through redistribution mechanisms that income rebalancing and access to equal opportunities are guaranteed. Environmental economics, which invokes the principle of intergenerational equity and emphasizes the non-substitutability of natural capital moves in this direction (Rockström, 2015; Goodland and Daly, 1996).

1 The greater the inequalities present in society, the greater the inefficiencies in the provision of public goods resulting from market or governance failures. Indeed, in many markets-especially those providing public goods such as healthcare, welfare services, and education-informational asymmetries (contract failure) become evident (Stiglitz, 1989).

On the other hand, the scarcity of natural resources cannot be overcome, like many other critical issues in the contemporary world, thanks to the *panacea* of technical progress. Many natural resources have no real substitutes (e.g., biodiversity), or have none at all (e.g., water), and technical progress is not capable of regenerating them once they have been degraded or destroyed. On this basis, the importance of ecological conservation occurs in the distinction between “weak” sustainability (Beckerman, 1995), which refers to the substitution of natural and human capital, and “strong” sustainability (Goodland, 1995), in which the integrity of ecosystems is non-negotiable, as long-term well-being is to be guaranteed. Finally, according to human rights theory, freedom and democracy do not derive from a too weak or too strong government entity, but from the balance between a strong one, that guarantees order, and an active civil society, that limits the government’s powers. In this equilibrium, human rights, as public goods that promote the human capital formation and enhance socio-economic cooperation, are not granted once and for all, they require constant social and institutional protection (Besley and Ghatak, 2008; Acemoglu and Robinson, 2012).

Rights violations weaken social stability, reduce productivity, and corrode institutional legitimacy, converting ethical failures into measurable economic costs. Taken together, the literature debate converges on a common conclusion: sustainability, justice, and rights are not parallel normative domains, but mutually reinforcing conditions of a coherent development paradigm. Moreover, social justice constitutes a opening pillar of social, organizational, and institutional stability (Sabbagh and Schmitt, 2016). In the behavioural and social sciences, in fact, the concept of justice is generally articulated through three interdependent dimensions (Table 1): “distributive”, concerning the allocation of material and immaterial resources; “procedural”, referring to the perceived fairness and transparency of decision-making processes; and “interactional” justice, which specifies the type/quality of social relationships in a community and the dignity with which individuals are treated during implementation. These dimensions jointly shape perceptions of legitimacy, trust in institutions, and social cooperation, all of them critical for long-term socio-economic stability.

Author	Justice: what is...	Underlying theory
Rawls, 1971	Distributive justice and the constitutional civil liberties.	The distribution of public goods and equal fundamental rights for all people.
Cook and Hegtvedt, 1983	Social changes equity and distributive justice.	The strategic use of distribution rules.
Stiglitz, 2000	Equity and efficiency; Pareto for explaining equitable distribution of wealth.	State regulatory instruments for resource allocation (incomplete markets, public goods and externalities, irrationality of individual consumer choice and so on).
Palma, 2011	The income distribution as a measure of national inequalities.	Developed social interactions.
Stiglitz, 2012	The impact of inequality on economic stability.	Monetary and fiscal policies due to their influence on employment and equality.

Table 1. The concept of justice and its underlying theories

Among them, distributive justice brings particular economic implication, as it directly influences welfare outcomes, efficiency in resource use, and the equitable provision of public goods (e.g., education, healthcare, and social assistance). Following an economic perspective, equity analysis involves indicators that also embrace ethical, social, and legal characteristics. On this point, Mishchuk et al. (2023) propose an aggregate index that identifies social relations based on the government's responsibility to ensure an adequate welfare level and, thus, assesses justice through the protection of fundamental freedoms and human rights. In this broader vision of development also based on human rights, equity stands strictly linked to institutions' commitment to human dignity.

Behavioural theory has largely investigated justice and distributive equity, focusing on reciprocity, preferences, and inequalities concerns. Welfare economics and social choice theory (from Pigou, to Rawls, to Sen) perceive justice as a significant topic for collective well-being and for building stable development trajectories. Moreover, in the capabilities approach (Sen, 1999; Nussbaum, 2000), justice is far to be defined as equal income, but as equal opportunities in the real conditions that enable freedom, that is, the ability of individuals to achieve valued ways of living. Thus, economic justice and human development are intertwined, strongly knotted, and, both, call for equal access to education, environmental quality, health, and active participation in community life.

The implications related to sustainability are relevant. A society with a high level of human and social capital, a fair distribution of resources, and inclusive decision-making processes is more likely to adopt green technologies and support redistributive climate policies. In other words, ecological transition calls for social justice, where inequality and exclusion undermine

participation and collective action. Justice is not a “normative accessory” to sustainability, but rather a functional condition of its viability. It implies the necessity to design economic systems that secure, at the same time, global boundaries as well as human flourishing.

Policies that strengthen capabilities, rights, and unbiased access to public goods increase individuals’ real freedoms, while simultaneously reinforcing the social cohesion and trust essential for collective transitions. In this integrated approach, inclusive development becomes the process of enhancing human capabilities within a socially fair and ecologically resilient framework.

On the role of human and social capital as connective tissue between sustainability, justice, and rights

Human and social capital perform as the connective tissue linking sustainability, distributive justice, and human rights. They provide the mechanisms through which rights are converted into capabilities, and capabilities into development outcomes. Human capital plays a fundamental role in endogenous growth models, where skills, knowledge, and innovation capacity drive long-run productivity and technological progress (Lucas, 1988; Romer, 1990). The channels through which it supports sustainable development are manifold: higher skill levels increase labour productivity; education rises research and innovation; health improves workforce participation, and reduces productivity losses; demographic transition intensifies long-term savings, where environmental awareness fosters low-carbon behavioural change. However, inequalities in education and health generate structural inefficiencies, limiting the aggregate capacity for growth, extremely affecting regions such as Southern Italy and the European periphery, where opportunity gaps remain persistent (OECD, 2022).

Social capital enhances human capital, reinforcing distributive and ecological goals by fostering coordination, cooperation, and trust. In this framework, public goods are crucial issues for collective climate action, institutional legitimacy, fiscal compliance, and equal welfare redistribution (Ostrom 1990; Putnam 1993). The greater the social capital, the larger the resilience and the community commitment to strengthen distributive and ecological objectives, and its willingness to bear environmental costs. The link with human rights, where the rights to education, health, participation, and non-discrimination are fundamental factors of human capital formation, efficient labour allocation, and good governance (Acemoglu and Robinson, 2012), is straight. Violating them has negative externalities and reduces growth and long-term sustainability; child poverty, for example, stifles cognitive development, discrimination limits the use of talents, and political exclusion weakens the quality of policy measures with negative effects on long-run gro-

with and sustainability potential (Sen, 1999). Therefore, investing in human and social capital fosters justice and sustainability simultaneously: societies that defend rights are able to create a higher welfare and adequate institutional foundations for an equitable and lasting more inclusive development.

Integrating sustainability, distributive equity, and rights through human and social capital means that the ecological transition is valid only if investment in human capability and institutional cohesion are reinforced. This requires a strong policy action in expanding access to quality education, healthcare, and lifelong learning, while also strengthening civic participation, from social trust to institutional responsiveness. The higher the investment in human capacity and institutional cohesion, the greater the likelihood of a feasible ecological transition. This process requires strong policy actions to reduce territorial inequalities, as macro-areas with inadequate civic infrastructure and low levels of education will be more exposed to environmental risks and less open to green innovation. A dynamic fiscal policy actions might be helpful to integrate redistributive mechanisms and *ad hoc* investments (e.g., childcare, early education, digital skills, and public healthcare), generating productivity gains and enhancing equality of opportunity.

Simultaneously, climate and environmental policies must embed fairness criteria through “Just Transition Frameworks” for vulnerable workers, supporting reskilling and ensuring procedural participation in decision-making (UNFCCC 2025). Thus, strengthening social capital requires civic measures from transparency to anti-corruption added to local governance empowerment, and institutional channels for citizen deliberation, particularly in sustainability planning. A rights-based development strategy, enhancing capabilities, aligns equity with growth, making the green transition both socially viable and economically transformative, rather than restrictive or regressive.

A concept map on inclusive economic development and global well-being

It is clear, from the critical discussion above, that human and social capital, and inclusive growth have become increasingly central in investigating economic systems. An adequate enrichment of human resources generates positive externalities in terms of improved individual and collective well-being, thereby supporting the protection and promotion of fundamental human rights. Human capital, conceived as the individual stock of knowledge, skills, and competencies that facilitate participation both in the labour market and social life, shapes countries’ growth trajectories through multiple channels. It is closely linked to education, innovation, and territorial development. This relationship is particularly relevant today, as extended economic turbulence remains and affects major industrialized economies, leaving

many low-income countries under the poverty-trap with high levels of public debt, despite the opportunities offered by integrating them into the global economy and the support received from the international community.

Welfare can be improved by enhancing the environmental, human, and normative dimensions of social capital, thus promoting a more equitable distribution of resources. The concept map integrates these elements, showing their interconnections and interdependencies, and the channels through which social capital might support inclusive development (Figure 1).

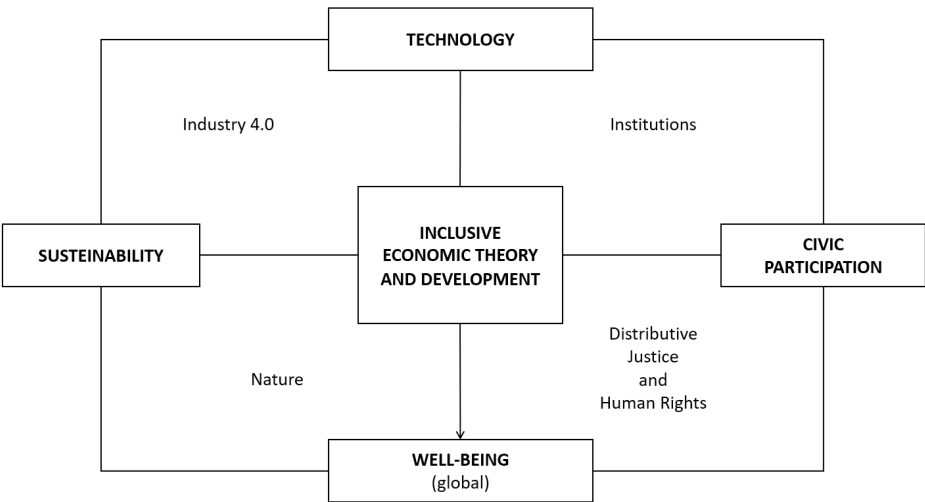


Figure1. A concept map on inclusive economic development and global well-being

Creating a system where technology, sustainability, civic participation, and institutions converge to foster inclusive economic development requires a deep reconfiguration of the relationship between individuals, ethics, and nature. In this framework, Industry 4.0 technologies play a pivotal role in enabling eco-sustainable growth, capable of supporting long-term economic progress, while safeguarding environmental, cultural, and social dimensions.

The map highlights how technology and sustainability are interconnected pillars: the former generates knowledge, efficiency, and innovation, while the latter anchors the development process within ecological limits and environmental responsibility. Their connection is reconciled by the variable Nature, which acts, simultaneously, as a resource and a constraint, encouraging less material-intensive/consumer-oriented and more future environmental-based production models. Along these elements, civic participation and institutional frameworks become key drivers of inclusive growth. Institutions contribute to the regulation and governance of social and economic pro-

cesses, ensuring transparency and accountability, where civic participation enhance individuals to fill part of the collective decision-making processes.

In this framework, distributive justice and human rights perform as normative principles, guiding societies towards equity, the protection of marginal groups, and equal access to resources. In the aftermath of major global crises, the idea of inclusive development has become central to the United Nations 2030 Agenda, with a specific focus on human well-being, social cohesion, and equal opportunities. While the Agenda promotes inclusion, persistent challenges remain: poverty (Goal 1), climate change (Goal 13), and inequalities based on age, race, gender, and socioeconomic status (Goal 10).

These unsolved issues reveal that technological progress alone is no longer sufficient by itself, unless associated to active participation, institutional strength, and environmental responsibility.

In the UNDP's human development approach, inclusive development places human rights at its core. The United Nations framework, from the 1986 Declaration on the Right to Development to the 1992 Rio Declaration to the 2015 Sustainable Development Goals, sets sustainability and inclusion no longer as optional outcomes in a civil society, but as fundamental conditions for its long-term development. Reflect on a technologically marginalized territory: it requires international assistance to prevent rights violations, repeating that development strongly depends on context. Therefore, a sustainable local development model asks for environmental justice (Wijsman and Berbés-Blázquez, 2022), which is based on distributive, procedural and interactional equity.

Sustainability might be either as an additional goal to be pursued after essential rights and social equity are secured, or as an intrinsic value that requires no further justification. Thus, the relationship between justice and sustainability becomes structural, where development turns into truly sustainable only when it improves collective well-being, while ensuring fair distribution of environmental and economic benefits. Finally, the concept map shows that “inclusive economic theory” and “development” are at the core of these *nexus*, and when they cooperate positively, they lead to an increase in global welfare, reaching the final desirable, but utopian, outcome of a system where technology empowers, sustainability protects, institutions regulate, and citizens participate.

Toward a “new” global pact on sustainability and human rights

Achieving a fair and ecologically viable development model requires a structural overhaul of global economic governance in order to align macroeconomic priorities, social rights, and environmental boundaries. A growing body of empirical literature shows that climate vulnerability and so-

cio-economic inequality reinforce one another, favouring a cycle of instability, reduced adaptive capacity, and long-run welfare losses. In response, this study proposes a five-pillar “Global Pact on Sustainability and Human Rights”, structured as a governance architecture in which human well-being and ecological protection are mutually constitutive and reinforcing, rather than being treated as trade-offs.

In this ideal framework, climate policy must be systematically integrated with distributive-justice safeguards. Research on energy taxation and carbon pricing shows that decarbonization strategies generate uneven regional and sectoral impacts, and that mitigation policies are socially and politically durable only when embedded within compensation schemes, labour-market transition plans, and redistributive fiscal policy (Carattini et al., 2018). Following Sen capabilities framework (1999), a strong global social protection floor is fundamental in this “new” Global Pact. This “umbrella” would pledge universal access to basic healthcare, education, and minimum income security positioning welfare not merely as a cost, but as a prerequisite for agency, resilience, and development. The expected outcome would be a reduction of structural inequalities, a higher support in human capital accumulation, and positive spillovers in productivity, innovation, and climate adaptation.

Recent increases in trade tensions driven by tariffs, together with heightened global geopolitical uncertainty, are significantly slowing worldwide economic growth. Moreover, over half of low-income countries remain in or near debt distress, partly due to reduced official development assistance (IMF, 2025). A fiscal policy coordinated action is required to prevent climate vulnerability from deepening into a permanent poverty trap. While the global economy needs a clear, stable, and predictable trading environment, a recommendation calls for debt-for-climate and debt-for-human-capital swaps that would expand fiscal space for over-indebted countries, enabling investment in mitigation, adaptation, education, and health systems.

In addition, coordination between fiscal policies can no longer be postponed, particularly with regard to global taxation for the provision of public goods. Harmonization, especially through the introduction of a minimum corporate tax rate and carbon border adjustment mechanisms, would reduce base erosion, limit fiscal race-to-the-bottom competition, and generate new revenues for the global commons. It is essential that the taxation method remains progressive, ensuring that the burden of financing public goods does not end up falling regressively upon lower-income households or countries. Last but not least, human rights must be embedded as a core component of the mandates and operational frameworks of international economic institutions.

The incorporation of binding, human rights-based criteria in International Monetary Fund (IMF) lending programmes, World Bank (WB) pro-

ject assessments, and World Trade Organisation (WTO) trade rules would institutionalize accountability, ensuring that economic integration supports development without compromising human dignity or ecological sustainability.

These pillars represent the foundation of a deeply revised, new “global social contract” in which sustainability, human rights, and economic development operate as interdependent components of long-term stability (Table 2).

Pillar	Action	Primary outcomes
1. Climate–social integration	Pair carbon pricing + green transition with redistribution, job programs, and regional compensation.	Higher public support + fair transition
2. Global social protection floor	Guarantee minimum healthcare, education, and income.	Improved human capital + resilience
3. Debt-for-climate/human-capital swaps	Reduce debt burdens in exchange for climate or welfare investments.	Fiscal space + climate action
4. Global taxation for public goods	Minimum corporate tax + carbon border adjustment.	Global revenue + reduced tax competition
5. Rights-based global governance	Integrate rights into IMF/WB/ WTO rules.	Dignity, accountability, inclusive growth

Table 2. A suggested “new” global pact

Sustainability and human rights must be pursued together if a stable global future is to be secured. A low-carbon economy cannot succeed where exclusion persists, just as human rights lack meaning amid ecological collapse. The proposed “new” global pact calls for reforming multilateral governance around the principle that climate protection, social dignity, and economic development reinforce, rather than compete, with each other. Further research should assess optimal allocative outcomes, financing strategies, and institutional feasibility, while developing indicators to track rights-focused sustainability transitions. Ultimately, long-term stability requires an integrated model that combine within a single and coherent framework justice, welfare, and environment.

Some concluding remarks

The analysis highlights the urgent need for a “new” economic approach, one that is inherently multidimensional and oriented toward building more equal, inclusive, and resilient societies. Human capital, social capital, and growth have become increasingly central to the analysis of economic systems. Effective investment in human resources generates positive externalities, enhancing both individual well-being and collective welfare, thereby supporting the protection and promotion of fundamental human rights.

Human capital, considered as the individual stock of knowledge, skills, and competencies that enable participation in the labour market and social life, shapes countries' economic growth trajectories through multiple channels. This is strongly linked to education, innovation, and territorial development. The value of this relationship is particularly significant today, as prolonged economic turbulence continues to affect mostly leading industrialized economies, and leaves many low-income countries trapped in poverty and high levels of debt, despite the opportunities offered by integration into the global economy and the support received from the international community.

In recent decades, humanity has faced an unprecedented set of global challenges, including environmental crises, widening inequalities, forced migration, pandemics, and escalating social tensions. Persistent trade disputes and geopolitical conflicts are undermining trust at the international level, with adverse consequences for global economic prospects. In this context, the International Monetary Fund has recently revised its global growth forecasts for the coming two years to below 3 percent, well beneath the average observed in previous decades. Against this backdrop, the prevailing worldview, which is atomized, mechanistic, and conflict-driven, appears increasingly unsuited to the complexities of the 21st century.

From an ecological perspective, the climate emergency has shattered the illusion of national isolation. Technologically, the hyperconnectivity of digital networks has blurred the boundaries between the local and the global, as well as between the private and the public spheres. Existentially, humanity is beginning to confront its own limitations, not only in terms of finite resources, but also with respect to the dominant narratives that have shaped political and economic trajectories for centuries.

Rising economic inequalities, environmental degradation, and persistent violation of fundamental rights raise profound questions about the prevailing model of development. Within this context, sustainable development emerges as an essential paradigm for securing a just future and long-term growth. Policy decisions taken by national governments and international institutions therefore play a decisive role in steering contemporary models of economic growth and development toward a more equitable and inclusive transformation. This requires a strong focus on distributive justice and the protection of human rights. A “new global pact on sustainability and human rights” could strengthen both the legitimacy and the effectiveness of international economic policies.

References

ACEMOGLU, Daron and James A. ROBINSON. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. 1st Ed. New York: Crown Publishers, 2012.

ANAND, Sudhir and Amartya SEN. **Human Development and Economic Sus-**

tainability. World Development, 28(12), 2000: 2029-2049.

ARROW, Kenneth J. **Inter-Generational Equity and the Rate of Discount in Long-Term Social Investment**, in SERTEL, Murrat R.(ed.). **Contemporary Economic Issues: Economic Behaviour and Design**. Volume 4. London: Palgrave Macmillan, 1999: 89-102.

BECKERMAN, Wilfred. **How Would You Like Your ‘Sustainability’, Sir? Weak or Strong? A Reply to My Critics.** Environmental Values, 4(2), 1995: 169-179.

BESLEY, Timothy and Maitreesh GHATAK. **Status Incentives.** American Economic Review, 98(2), 2008: 206–11.

CARATTINI, Stefano, Maria CARVALHO, and Sam FANKHAUSER. **Overcoming Public Resistance to Carbon Taxes.** WIREs Climate Change. 9(5), 2018: e531.

COOK, Karen S. and Karen A. HEGTVEDT. **Distributive Justice, Equity, and Equality.** Annual Review of Sociology, 9.1, 1983: 217-241.

DASGUPTA, Partha. **Discounting Climate Change.** Journal of Risk and Uncertainty, 37(2), 2008: 141-169.

GOODLAND, Robert and Herman DALY. **Environmental Sustainability: Universal and Non-Negotiable.** Ecological Applications, 6(4), 1996: 1002-1017.

GOODLAND, Robert. **The Concept of Environmental Sustainability.** Annual Review of Ecology and Systematics, 1995: 1-24.

GRAFF ZIVIN, Joshua and Matthew J. NEIDELL. **The Impact of Pollution on Worker Productivity.** American Economic Review 102(7), 2012: 3652-3673.

HICKEL, Jason. **The Divide: Global Inequality from Conquest to Free Markets.** New York: W.W. Norton & Co., 2018.

IMF. **World Economic Outlook: A Critical Juncture Amid Policy Shifts.** Washington: International Monetary Fund, 2025.

LUCAS Jr., Robert E. **On the Mechanics of Economic Development.** Journal of Monetary Economics, 22(1), 1988: 3-42.

MARTINEZ-ALIER, Joan. **The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.

MISHCHUK, Halyna, Yuriy BILAN, Armenia ANDRONICEANU, Vita KROL. **Social Capital: Evaluating Its Roles in Competitiveness and Ensuring Human Development.** Journal of Competitiveness, 15(2), 2023: 1-17.

NUSSBAUM, Martha C. **Women and Human Development: The Capabilities Approach.** Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

OECD. **OECD Economic Outlook.** Volume 2022 Issue 1, June, Paris: OECD Publishing, 2022.

OECD. **How’s Life? 2024: Well-Being and Resilience in Times of Crisis.** Pa-

ris: OECD Publishing, 2024.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PALMA, José Gabriel. **Homogeneous Middles Vs. Heterogeneous Tails, and the End of the ‘Inverted-U’: It’s All About the Share of the Rich**, *Development and Change*, 42(1), 2011: 87-153.

PEARCE, David W. and Kerry R TURNER. **Economics of Natural Resources and the Environment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

PIGOU, Arthur C. **The Economics of Welfare**. 4th Ed. London: Macmillan, 1932.

POGGE, Thomas W. **Can the Capability Approach Be Justified?**, *Philosophical Topics*, 30(2), 2002: 167-228.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Harvard: Harvard University Press, 1971.

ROCKSTRÖM, Johan. **Bounding the Planetary Future: Why We Need a Great Transition**, A Great Transition Initiative Essay. 9, April, 2015: 1-13.

ROMER, Paul M. **Endogenous Technological Change**. *Journal of Political Economy*, 98(5), Part 2, 1990: S71-S102.

SABBAGH, Clara and Manfred SCHMITT (eds.). **Handbook of Social Justice Theory and Research**. New York: Springer, 2016.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

STIGLITZ, Joseph E. **Macroeconomic Fluctuations, Inequality, and Human Development**, *Journal of Human Development and Capabilities*, 13(1), 2012: 31-58.

STIGLITZ, Joseph E. **Markets, Market Failures, and Development**. *American Economic Review*, 79(2), 1989: 197–203.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. New York: W.W. Norton & Co., 2000.

UNFCCC-KCI. **Guidelines and Policy Frameworks for Just Transition of the Workforce and the Creation of Decent Work and Quality Jobs: Compilation and Synthesis Report**. Bonn: UNFCCC. 2025.

WEITZMAN, Martin L. **Fat-Tailed Uncertainty in the Economics of Catastrophic Climate Change**, *Review of Environmental Economics and Policy*, 2011: 275-292.

WIJSMAN, Katinka and Marta BERBÉS-BLÁZQUEZ. **What Do We Mean by Justice in Sustainability Pathways? Commitments, Dilemmas, and Translations from Theory to Practice in Nature-Based Solutions**, *Environmental Science & Policy*, 136, 2022: 377-386.

VINTE E CINCO ANOS DO COMISSÁRIO PARA OS DIREITOS HUMANOS DO CONSELHO DA EUROPA: O SEU CONTRIBUTO PARA A PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS EM PORTUGAL

Camilo Villajos de Silva

Profesor asociado de derecho internacional público. Universidad Complutense de Madrid. Abogado del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid. Doutorando em direito internacional e europeu

Resumo:

A presente contribuição analisa a instituição do Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa e a sua atuação em Portugal. Criado em 1999 como órgão independente e não jurisdicional, o Comissário tem por missão promover a sensibilização e o respeito pelos direitos humanos nos Estados membros, mediante visitas, recomendações e ações de cooperação. As contribuições mais recentes foram a intervenção no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso Cláudia Duarte Agostinho contra Portugal e 32 outros Estados, bem como a redação de um memorando sobre o combate ao racismo e à violência contra mulheres em Portugal. Ao longo dos últimos vinte e cinco anos, o Comissário levou a cabo nove ações distintas em relação a Portugal, abordando questões como a proteção de grupos vulneráveis, nomeadamente da comunidade cigana e da população estrangeira, as medidas de austeridade, a violência de género, a administração da justiça e os direitos humanos ambientais.

Palavras-chave: Comissário para os Direitos Humanos; Conselho da Europa; Direitos Humanos.

A instituição do Comissário: um supervisor *sui generis* dos direitos humanos na Europa

A instituição do Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa merece uma breve apresentação prévia, antes de se abordar quais têm sido as suas contribuições para o respeito pelos direitos humanos em Portugal.

O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa é

uma instituição independente e não judicial, criada em 1999 mediante a Resolução (99)50 do Comité de Ministros desta organização internacional. O Comissário tem funções atribuídas para promover a sensibilização para os direitos humanos e o respeito e garantia destes direitos nos Estados membros do Conselho da Europa. Entre outras atividades, o Comissário realiza visitas, dirige recomendações aos Estados (sobre temas gerais ou questões concretas), desenvolve ações de sensibilização em matéria de direitos humanos e promove o desenvolvimento de estruturas nacionais capazes de influenciar a realização destes direitos (como a Provedoria de Justiça em Portugal). Uma diferença em relação às Provedorias de Justiça nacionais é que o Comissário não pode receber queixas individuais, pois é da sua iniciativa a monitorização do cumprimento dos direitos humanos pelos Estados. Igualmente, identifica eventuais insuficiências na legislação e na prática dos Estados em matéria de direitos humanos e propõe medidas para a sua solução, assim como vela pela defesa dos direitos das pessoas defensoras dos direitos humanos.

Os mecanismos de ação do Comissário são as visitas aos Estados e elaboração subsequente de relatórios, a formulação de recomendações aos Estados, a emissão de documentos temáticos sobre direitos humanos e opiniões, a intervenção em diferendos perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) e a apresentação de comunicações ao Comité de Ministros sobre a execução das sentenças do TEDH (Regra 9).

As ações do Comissário para fiscalizar o cumprimento dos direitos humanos por Portugal

No exercício das suas funções ao longo de vinte e cinco anos de atividade, o Comissário realizou visitas abrangentes sobre os direitos humanos a Portugal e elaborou os relatórios subsequentes em 2003 e 2012, sendo este último centrado exclusivamente no impacto das medidas de austeridade nos direitos humanos; emitiu, em 2004, uma Opinião relativa às garantias processuais que regem a autorização de prisão preventiva em Portugal; dirigiu Cartas às autoridades governamentais responsáveis pela Justiça: à José Magalhães, em 2009, após uma visita sem relatório posterior, e à Ministra Teixeira da Cruz, em 2012; deslocou-se a Torres Vedras, em 2017, para conhecer em primeira mão as medidas implementadas no combate à discriminação da população cigana; publicou, em 2021, um Memorando sobre o combate ao racismo e à violência contra as mulheres em Portugal, substituindo uma visita cancelada devido à pandemia; interveio perante o TEDH no caso *Cláudia Duarte Agostinho c. Portugal e 32 outros Estados*, também em 2021; e concedeu, em 2024 e 2025, respetivas entrevistas no Congresso WebSummit (Lisboa) sobre os desafios na proteção dos direitos humanos na era digital.

Passemos, portanto, ao objetivo do presente artigo, que consiste em

expor e analisar as contribuições do Comissário, manifestadas através destes documentos e ações, no âmbito da promoção e proteção dos direitos humanos em Portugal.

Visitas a Portugal seguidas de Relatórios

O Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa elaborou dois relatórios na sequência das suas visitas a Portugal em 2003 e 2012. A primeira perceção do Comissário acerca de Portugal resultou da visita que realizou entre 27 e 30 de maio de 2003, após a qual redigiu um relatório onde consignou as suas apreciações quanto ao estado do respeito pelos direitos humanos no país, concluindo com um conjunto de observações e recomendações finais destinadas a promover o seu reforço e melhoria.

Este relatório abordou o respeito pelos direitos humanos em diversas áreas, tais como a situação dos estrangeiros, da população cigana, a luta contra a violência de género, o trabalho infantil, os problemas da Administração da Justiça e do sistema prisional, bem como as garantias processuais dos detidos.

O Comissário Gil-Robles subscreveu, no seu relatório, que Portugal constitui um Estado plenamente comprometido com o respeito pelos direitos humanos, embora persistirem áreas em que se justifica a alocação de recursos adicionais e um reforço do empenho das autoridades competentes. Neste contexto, formulou um conjunto de recomendações prioritárias, entre as quais se destacam: a implementação de penas alternativas e de soluções de substituição à detenção provisória, visando a redução da população carcerária; a resposta à problemática da toxicomania nas prisões, através da criação de unidades livres de droga e do acompanhamento pós-cura dos detidos; o fortalecimento das medidas de apoio às vítimas de violência doméstica, mediante a criação de centros especializados de acolhimento e assistência; a promoção do acesso à formação profissional para os membros da comunidade cigana, e, além disso, o reforço da atuação contra a exploração laboral de trabalhadores estrangeiros.

Em março de 2004, o Comissário emitiu também uma Opinião sobre as garantias processuais da prisão preventiva em Portugal, no que respeita ao segredo de justiça e ao estatuto do arguido, como complemento ao que já foi exposto no relatório. O Comissário explicou que naquela época os prazos e condições da prisão preventiva em Portugal, bem como a figura do segredo de justiça, eram razoáveis, mas observavam-se problemas em relação aos direitos humanos na prática destas medidas.

O Comissário considerou que as decisões proferidas nem sempre se encontravam devidamente fundamentadas, observando-se que, em determinadas ocasiões, os prazos processuais eram prorrogados sem a devida justificação. Assinalou também que o período estabelecido para a interposição de

recurso não era suficientemente amplo para assegurar o exercício efetivo do direito de defesa do arguido. Além disso, recordou que, em qualquer circunstância, a prisão preventiva deveria ser aplicada apenas a título excecional, em conformidade com o princípio da presunção de inocência e com as garantias fundamentais do processo penal.

O segundo relatório do Comissário para os Direitos Humanos analisou as repercussões das medidas de austeridade adotadas durante a crise económica sobre a efetiva fruição dos direitos humanos em Portugal, incidindo particularmente sobre crianças, idosos, comunidades ciganas e as instituições nacionais de proteção dos direitos humanos. O documento evidenciou que o aumento do desemprego e a redução das prestações sociais agravaram a pobreza infantil e comprometeram o acesso a direitos humanos, como a educação e a saúde, enquanto os idosos foram severamente afetados pela diminuição dos rendimentos e pela insuficiência de apoios públicos, intensificando situações de vulnerabilidade. Por outro lado, persistiram formas estruturais de discriminação contra as comunidades ciganas, sobretudo no acesso à habitação e à educação, exigindo do Estado a plena implementação da Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas e o combate à segregação escolar e residencial.

Entre as recomendações, destacou-se a necessidade de realizar avaliações de impacto das políticas económicas sob a perspetiva dos direitos humanos, reforçar as redes de proteção social com critérios transparentes de prioridade, garantir o acesso universal a serviços essenciais -em particular saúde, educação e habitação- e assegurar o financiamento adequado das organizações da sociedade civil que prestavam apoio a grupos vulneráveis. Adicionalmente, o Comissário Muižnieks sublinhou que a eficácia destas medidas dependia de um diálogo estruturado e permanente entre o poder público e o terceiro setor, condição indispensável à preservação da coesão social e à plena realização dos direitos económicos e sociais em Portugal¹.

Em resposta às observações do Comissário, o Governo português reconheceu as conclusões formuladas, mas enfatizou que, mesmo em contexto de austeridade, foram adotadas medidas destinadas a atenuar os efeitos sociais da crise, nomeadamente através da proteção das pensões e rendimentos mais baixos e da criação do Programa de Emergência Social. Defendeu ainda que as reformas fiscais e das prestações sociais foram aplicadas

1 No âmbito das suas atribuições de promoção e difusão dos direitos humanos, o Comissário pronunciou-se igualmente sobre a situação verificada em Portugal, procurando dar-lhe visibilidade através de um formato comunicacional mais acessível ao público em geral, designadamente no que respeita às consequências que as medidas de austeridade tiveram para o gozo efetivo dos direitos humanos. Posteriormente, abordou esta matéria de forma mais aprofundada no respetivo Relatório. Veja-se, a este propósito, a entrevista concedida à televisão pública portuguesa, RTP, no 10 de maio de 2012: https://www.rtp.pt/noticias/pais/austeridade-ameaca-direitos-humanos-em-portugal-diz-comissario-europeu_n552409

de modo progressivo, garantindo a salvaguarda dos grupos mais vulneráveis. No domínio da infância e da velhice, destacou a implementação de programas específicos -como o PIEF e o Complemento Solidário para Idosos- e o reforço da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, reafirmando o compromisso do Estado com a proteção dos direitos sociais.

A visita à Torres Vedras

Em 2017, o Comissário Muižnieks realizou uma breve missão de monitorização em Portugal, na sequência da visita realizada há cinco anos, que se centrou nas medidas empreendidas para combater a discriminação e apoiar a população cigana. Por isso, deslocou-se a Torres Vedras, onde verificou que existe uma abordagem participativa na adoção de decisões, envolvendo mediadores ciganos num grupo de ação comunitária que promove a cooperação entre a comunidade cigana e a população majoritária.

O Comissário elogiou essas medidas, exortando à sua extensão a outras cidades. Destacou igualmente o programa de bolsas de estudo concedidas e incentivou as autoridades a intensificarem os esforços no combate à insalubridade e à segregação que ainda persistem no seio dessa minoria, no que respeita às condições de alojamento.

Cumprе salientar o aspecto louvador, na medida em que a instituição do Comissário é, em certas ocasiões, percebida pelos Estados como uma entidade externa de natureza censória ou crítica; contudo, trata-se igualmente de uma instituição que reconhece e valoriza as boas práticas adotadas, apresentando-as como referência para outros Estados.

Memorando sobre o combate ao racismo e à violência contra mulheres em Portugal

O Memorando substitui a visita do Comissário que estava programada para novembro de 2020 e que foi impossível realizar devido à situação de pandemia. A Comissária decidiu supervisionar a situação dos direitos humanos em dois âmbitos: o racismo e discriminação e o combate à violência contra mulheres e à violência doméstica.

No que respeita ao racismo, a Comissária manifestou profunda preocupação com o aumento do número de crimes de ódio motivados por razões raciais, bem como com a marginalização persistente de grupos específicos, nomeadamente ciganos, afrodescendentes e pessoas percebidas como estrangeiras. Assinalou, ainda, a existência de relatos de má conduta policial com motivação racial, considerando estes fenómenos particularmente preocupantes para a confiança pública nas instituições e para a coesão social.

Entre as medidas propostas, destacou-se a implementação de um Plano de Ação Nacional contra o Racismo e a Discriminação², em vigor des-

2 Vid.<https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/igen/Documents/Plano-Nacional-Combata>

de 2021, concebido para estruturar e coordenar as respostas do Estado a incidentes raciais e promover a igualdade efetiva. Propôs-se igualmente a condenação firme e pública de todos os discursos de ódio, a instauração de tolerância zero face a manifestações racistas nas forças policiais e a recomendação aos líderes políticos para que se abstivessem de recorrer a retórica discriminatória, de modo a prevenir a trivialização e normalização do ódio racial. Foram ainda enfatizados a necessidade de dar maior visibilidade às sanções em casos de discriminação e de assegurar que as investigações de incidentes raciais ocorram de forma célere, rigorosa e imparcial.

Por fim, a Comissária Mijatović realçou a importância de enfrentar o enviesamento racista herdado do passado colonial, combater o anticiganismo e reforçar as políticas de educação e sensibilização social que permitam compreender os efeitos históricos e estruturais das discriminações. Ressaltou que a eficácia dessas medidas depende da alocação de recursos adequados, do acompanhamento sistemático das ações implementadas e da colaboração das organizações da sociedade civil, garantindo assim a consolidação de progressos e a proteção efetiva dos direitos humanos em Portugal.

No relativo à violência contra as mulheres, a Comissária destacou o empenho de longa data das autoridades portuguesas, evidenciado em melhorias substanciais no quadro jurídico, na coordenação entre as entidades responsáveis pela implementação das políticas de combate à violência doméstica e em reformas legislativas que reconhecem como vítimas as crianças que presenciam tais atos. Reconheceu-se igualmente a importância de fortalecer os mecanismos de proteção das vítimas, incluindo a consideração prioritária da segurança das crianças e das suas mães nos processos de guarda e direitos de visita, bem como a necessidade de garantir a eficácia das medidas de prevenção e intervenção em todo o território nacional.

Não obstante, os níveis de violência contra mulheres permanecem extremamente elevados, pelo que a Comissária recomendou que as autoridades prosseguissem rigorosamente as orientações do GREVIO³, promovendo a sensibilização da sociedade quanto à gravidade da violência de género, assegurando a investigação diligente e o julgamento célere dos crimes, com penas proporcionais à sua gravidade e aprimorando a formação contínua de agentes policiais, magistrados e demais profissionais que prestem serviços às vítimas.

De forma complementar, a Comissária Mijatović sublinhou a necessidade de reformar a definição legal de violação no Código Penal, fundamentando-a exclusivamente na ausência de consentimento livre, e de adotar medidas que assegurem maior eficácia das acusações e sanções nos crimes

te-Racismo-e-Discriminacao-2021-2025.pdf

3 O GREVIO é o comité que supervisiona o cumprimento dos Estados com a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, CETS No. 210, 1 de agosto de 2014.

sexuais, fortalecendo assim a responsabilização dos autores e a proteção integral das vítimas.

Em resposta às recomendações da Comissária, o Governo português demonstrou um compromisso firme na implementação de políticas estruturais destinadas a combater o racismo, a discriminação e a violência de género. No domínio do racismo, destacou-se o desenvolvimento do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (2021-2025), elaborado de forma intersectorial e participada, bem como a criação de um Observatório sobre o Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia, reforçando a resposta estatal nestas matérias.

Ainda assim, no recente relatório da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) sobre Portugal, observa-se que, embora estes aspectos pareçam formalmente cumpridos, na prática persistem os motivos de preocupação anteriormente assinalados pela Comissária. Com efeito, as suas observações constantes do memorando foram utilizadas pela ECRI para sustentar e reforçar as conclusões apresentadas⁴.

No que respeita à violência contra as mulheres, o Governo reafirmou o seu empenho em assegurar a plena aplicação da Convenção de Istambul e das recomendações do GREVIO, adotando uma abordagem integrada de prevenção, formação e proteção das vítimas.

As cartas enviadas às autoridades portuguesas

O Comissário remeteu duas cartas às autoridades da Justiça de Portugal relativas concretamente à discriminação de certos grupos populacionais ou à lentidão dos processos judiciais. A primeira foi enviada pelo Comissário Hammarberg após uma visita que realizou em novembro de 2009, mas sobre a qual posteriormente não emitiu o respetivo relatório. Neste sentido, o Comissário elogiou o corpus normativo existente em Portugal para evitar situações discriminatórias, mas recomendou que se aproveitasse para ratificar o Protocolo 12 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que contém uma proibição geral da discriminação. Embora a resposta do Secretário de Estado da Justiça e da Modernização Judiciária, José Magalhães, a essa carta incluísse que tal propósito seria efetivado o mais rapidamente possível, só em 2017 é que foi ratificado por Portugal⁵, tendo sido necessário recordar também à Ministra Teixeira da Cruz na carta de 2012.

A primeira das cartas também mencionava as situações de discrimina-

4 Relatório da ECRI sobre Portugal, Sexto ciclo de acompanhamento, Conselho da Europa, 18 de junho de 2025. Vid. <https://rm.coe.int/sixth-report-on-portugal-translation-in-portuguese-/1680b6668f>

5 Concretamente, o instrumento de ratificação foi depositado em 16 de janeiro de 2017, entrando em vigor o Protocolo para Portugal em 1 de maio de 2017. Vid. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/protocolo-no-12-convencao-para-protecao-dos-direitos-humanos-e-das-liberdades>

ção que afetam, em particular, as pessoas transgênero, pela ausência de um procedimento uniforme e célere para a alteração de nome e sexo, e a população cigana, em relação à qual destacou a iniciativa-piloto de mediadores locais (posteriormente verificada em Torres Vedras, conforme já referido).

No âmbito da carta de 2012 o Comissário efetuou, por meio dela, o acompanhamento da visita que realizara a Portugal nesse mesmo ano, bem como das observações formuladas no respetivo relatório subsequente. Nessa carta, o Comissário centrou a sua atenção nas consequências que os cortes orçamentais poderiam ter sobre as pessoas idosas e sobre o funcionamento da Justiça, designadamente nos processos judiciais relativos a menores. Não obstante, salientou que as reformas legislativas das quais teve conhecimento após a sua deslocação ao país seguiam uma orientação positiva, destacando, de forma particular, o mérito de terem sido implementadas num contexto de austeridade económica.

Intervenção da Comissária Mijatović perante o TEDH no caso *Cláudia Duarte Agostinho contra Portugal e 32 outros Estados*

Nos últimos anos, a instituição do Comissário e o próprio Conselho da Europa têm atribuído particular relevância à proteção dos direitos humanos ambientais, reconhecendo a interdependência entre a salvaguarda dos direitos humanos e a preservação do meio ambiente. A Comissária Dunja Mijatović considerou, por isso, oportuno intervir num caso de natureza transcendental, *Cláudia Duarte Agostinho contra Portugal e 32 outros Estados*, declarando que a degradação ambiental compromete o exercício efetivo de direitos consagrados na CEDH, como o direito à vida, à vida privada e familiar, a proibição de tratamentos desumanos ou degradantes e o princípio da não discriminação. Segundo a Comissária, estes direitos visam igualmente proteger as pessoas contra os efeitos de um ambiente insalubre e degradado, sendo, por conseguinte, indissociáveis da proteção ambiental.

A Comissária sustentou que os Estados Partes não devem limitar-se a proclamar compromissos genéricos, mas antes adotar medidas concretas e preventivas destinadas a evitar danos ambientais suscetíveis de afetar os direitos humanos. O impacto cada vez mais evidente das alterações climáticas sobre os direitos humanos impõe aos Estados uma responsabilidade acrescida de agir de forma estruturada e preventiva, evitando uma abordagem fragmentária e meramente reativa a queixas individuais de cidadãos ou associações. Defendeu igualmente que a aplicação da CEDH deve ser adaptada à nova realidade universal e às implicações negativas decorrentes da impossibilidade de usufruir de um clima limpo e equilibrado, condição essencial para a proteção da vida e da dignidade humana.

Neste contexto, a Comissária sublinhou a importância de utilizar instrumentos internacionais de direito ambiental, como o Acordo de Paris,

como parâmetros de avaliação do cumprimento das obrigações estatais em matéria de direitos humanos. Destacou também que as obrigações constantes da Convenção sobre os Direitos da Criança assumem especial relevância, dada a vulnerabilidade acrescida das crianças face aos efeitos desproporcionados das alterações climáticas. Relevou que o direito a um recurso efetivo representa um elemento essencial de uma abordagem fundada nos direitos humanos à luta contra as alterações climáticas, impondo aos Estados o dever de assegurar o acesso à justiça das pessoas e comunidades já afetadas.

Embora, no caso em apreço, o TEDH não tenha acolhido as observações da Comissária, a sua perspetiva foi retomada e consolidada no acórdão *KlimaSeniorinnen c. Suíça*⁶, que representa um marco na jurisprudência europeia dos direitos humanos ambientais. Nesse processo, o Tribunal reconheceu que a inação estatal perante as alterações climáticas pode violar o artigo 8 da CEDH, por afetar o direito ao respeito pela vida privada e familiar das pessoas expostas aos riscos decorrentes do aquecimento global. A decisão confirmou que os danos causados ao meio ambiente repercutem diretamente nos direitos humanos que os Estados estão obrigados a garantir.

A posição defendida pela Comissária Mijatović e reafirmada ao final pelo TEDH consagra, assim, a ideia de que a proteção de um ambiente saudável constitui condição indispensável para a realização dos direitos humanos previstos na CEDH. A tutela ambiental deixa de ser um mero interesse coletivo e assume natureza jurídica própria, integrando o núcleo essencial da proteção da dignidade humana. Face à natureza excecional dos desafios impostos pelas alterações climáticas, a Comissária alertou ainda que uma interpretação excessivamente formalista dos requisitos de legitimidade ativa -em especial quando estejam em causa crianças ou gerações futuras- teria o efeito indesejado de as privar de qualquer perspetiva razoável de obter reparação pelas violações dos seus direitos humanos. Deste modo, reforça-se a exigência de que os Estados adotem políticas públicas eficazes, orientadas pela prevenção, pela justiça climática e pela responsabilidade intergeracional.

Esta intervenção da Comissária é muito relevante e oportuna, tendo em conta a situação crónica que se verifica em Portugal há décadas durante o verão, em que os incêndios contínuos põem em risco não só o ambiente em geral, mas também o direito à vida dos habitantes das freguesias afetadas, colocando em causa a sua continuidade e o usufruto por parte das gerações vindouras⁷.

6 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland [GC], Application no. 53600/20, 9 de abril de 2024.

7 “Incêndios. Portugal vive “situação crónica” e indústria é “castigada”, diz AIMMP”, 6 de setembro de 2005. Vid. https://www.rtp.pt/noticias/economia/incendios-portugal-vive-situacao-cronica-e-industria-e-castigada-diz-aimmp_n1681747.

Intervenções no WebSummit de Lisboa

Nos últimos dias do WebSummit de Lisboa do ano 2024, o Comissário participou em debates sobre os desafios atuais da proteção dos direitos humanos, destacando a necessidade de cooperação entre atores tecnológicos e defensores dos direitos humanos para assegurar uma supervisão eficaz na era digital.

No WebSummit do ano 2025, O’Flaherty evidenciou que a inteligência artificial (IA) possui potencial transformador para o bem-estar e a dignidade humana, mas também apresenta riscos significativos, incluindo discriminação e violações de privacidade, reforçando a necessidade de supervisão rigorosa e autorregulação da indústria e de regulamentações eficazes nos Estados membros.

Estas intervenções demonstram o compromisso contínuo do Comissário com as funções que lhe são atribuídas, promovendo a educação e a sensibilização em matéria de direitos humanos em todos os Estados membros do Conselho da Europa, reforçando a primazia da dignidade humana e da proteção dos direitos humanos na formulação e aplicação de políticas tecnológicas.

Conclusões

Da análise destes documentos, podemos concluir que o Comissário oferece uma visão mais garantista e *pro homine* dos direitos humanos. É uma instituição menos conhecida, mas cumpre as suas funções: divulgação dos direitos humanos, supervisão do seu cumprimento e apoio aos Estados e outros órgãos do Conselho da Europa.

No atinente a Portugal considerou urgente melhorar o respeito pelos direitos humanos no que se refere aos grupos mais vulneráveis, à luta contra a violência contra as mulheres e contra o racismo. No entanto, o Comissário destaca sempre o cumprimento geral por parte de Portugal das suas obrigações em matéria de direitos humanos.

O estudo das ações em relação a Portugal demonstra que a eficácia do mandato do Comissário depende em grande medida da capacidade de os Estados internalizarem as suas recomendações. A experiência portuguesa confirma que o impacto real das iniciativas do Comissário reside menos na coerção e mais na persuasão normativa, fundada na autoridade moral e técnica da instituição.

O seu papel constitui um elo essencial entre a normatividade internacional e a concretização interna dos valores consagrados na Convenção, lembrando que a efetividade das garantias convencionais depende, em última instância, da vontade dos Estados em lhes dar pleno cumprimento. Essa constatação reforça a necessidade de robustecer os mecanismos nacionais de acompanhamento e de implementação das recomendações internacio-

nais, assegurando que a interação com o Comissário se traduza em melhorias concretas na proteção dos direitos humanos. A sua missão encontra o sentido último na preservação dos valores da dignidade humana, sobre os quais se erguem os direitos humanos a que Portugal, tal como muitos outros Estados europeus, se vinculou ao ratificar a CEDH.

Referências

Obras doutrinárias

GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, Álvaro. **Un Comisario en el Consejo. Recuerdos en la bruma del olvido**. Valladolid: Ediciones Universidad de Valladolid: Instituto de Estudios Europeos, 2024.

MIJATOVIĆ, Dunja e WEBER, Anne. **The Council of Europe Commissioner for Human Rights and the European Court of Human Rights: an ever-closer relationship**. Revue québécoise de Droit International, 2020, vol. 33, p. 79-98.

MUIŽNIEKS, Nils. **Reflections for an international audience**. International Journal of Human Rights, 2018, p. 130.

MUIŽNIEKS, Nils. **‘Commissioning’: My Stint as Commissioner for Human Rights**. European Convention on Human Rights Law Review, 2025, p. 1-17.

SCHMAHL, Stefanie e BREUER, Marten. **The Council of Europe. Its Law and Policies**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SIVONEN, Lauri. **The Commissioner for Human Rights**. Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe. Taylor&Francis Group, 2011, p. 17-41.

Normativa do Conselho da Europa

Tratados internacionais

Estatuto do Conselho da Europa, ETS No. 001, 5 de maio de 1949.

Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, ETS No. 005, 4 de novembro de 1950.

Protocolo n.º 14 à Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, introduzindo alterações ao sistema de controlo da Convenção, CETS No. 194, 13 de maio de 2004.

Resoluções do Conselho da Europa

Resolução (99) 50, sobre o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, adotada pelo Comité de Ministros em 7 de maio de 1999, na sua 104.ª sessão.

Relatórios e outros documentos do Comissário para os Direitos Humanos do Conselho de Europa

CommDH (2003)14, Rapport de M. Álvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur sa visite au Portugal du 27 au 30 mai 2003, 19 de dezembro de 2003.

CommDH (2004)8, Avis du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Álvaro Gil-Robles, sur les garanties procédurales encadrant l'autorisation de détention provisoire au Portugal, 15 de março de 2004.

CommDH (2010)8, Rapport annuel d'activité 2009 de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, 14 de abril de 2010.

CommDH (2010)10, CommHR/DV/sf 183-2009, Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to Mr José Magalhães, Secretary of State for Justice and modernization of the Judiciary of Portugal, 15 de março de 2010.

CommDH (2010)19, Reply by Mr José Magalhães, Secretary of State for Justice and modernization of the Judiciary of Portugal, to the letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights (29 March 2010), 15 de março de 2010.

CommDH (2012)22, Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Portugal from 7 to 9 May 2012, 10 de julho de 2012.

CommDH (2012)24, CommHR/FK/sf 088-2012, Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights to the Minister of Justice of Portugal, Mrs Paula Teixeira da Cruz, 10 de julho de 2012.

CommDH (2018)1, Rapport annuel d'activité 2017 de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, présenté au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire, 25 de janeiro de 2018.

CommDH (2021)4, Memorando sobre o combate ao racismo e à violência contra mulheres em Portugal, 24 de março de 2021.

CommDH/GovRep(2021)4, Comments of the Portuguese authorities on the memorandum by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 24 de março de 2021.

CommDH (2021)16, Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights, Application No. 39371/20, Cláudia Duarte Agostinho and others v. Portugal and 32 other States, 11 de maio de 2021.

“LET THEM DIE”: THE CENTRAL MEDITERRANEAN ROUTE, MISSING MIGRANTS, AND THE CRISIS OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY IN MARITIME RESCUE

Matheus Fernandes Ramos Sales

Brazilian, lawyer, Master's student in International Human Rights Law at Lund University, Sweden. Swedish Institute Scholar and member of the Global Emerging Leaders Network

Abstract:

This study analyses migrant disappearances along in the Central Mediterranean Route between Italy and Libya. It examines European omissions in fulfilling the duty to rescue migrants at sea. Despite weak accountability and the Pact's focus on shared responsibility, the issue remains relevant amid ongoing human rights violations. To achieve the general objective of examining Italy's and the European Union's international legal obligations in this context, specific aims will include analyze Italy-Libya cooperation with legal standards, reviewing case law from the ECtHR, particularly *Hirsi Jamaa v. Italy* (2012) and *S.S. v. Italy*; identifying key obstacles to international accountability for omissions in the duty to rescue under European Convention, and, finally, proposing international legal cooperation mechanisms preventing further deaths and ensure dignity for families. The core question is why, despite clear rescue norms, thousands still disappear without accountability. It questions whether Italy-Libya cooperation breaches international law limiting state responsibility in Europe. To answer this, the study will employ a qualitative methodology, adopting critical approach through case study, supporting a doctrinal analysis, documentary and literature review. European laws and conventions on human rights will be also examined. The hypothesis is that EU border externalization, NGO criminalization, and coastal omissions systematically violate migrants' rights, spreading necropolitics across European waters. Consequently, this research points to the urgent need for a common European protocol for body identification, family notification, and transnational reparation. I conclude that partial accountability has created an international legal crisis which can only be resolved through structural solidarity and human rights-based response.

Keywords: Central Mediterranean Route; Migrant Disappearances; International Maritime Rescue; State Responsibility; Human Rights Violations.

Introduction

The path between Libya and Italy has been referred to as the Central Mediterranean Route, considered by experts to be the deadliest refugee route in the world (Gimeno, 2025). In a Europe that is fortified and heavily guarded outside of its borders, Italy, along with Greece, has received the largest percentage of waves of refugees entering into the continent. Within this context, over 47 percent of arrivals have consisted of refugees departing from Libya (UNHCR, 2021). In 2025, Italy faced a 30% increase in refugee arrivals via the Central Mediterranean Route—a rise that has consequently been accompanied by the growing number of shipwrecks and refugees exposed to extreme dangers during their journey (CMA, 2025). The increase in disappearances is, in this sense, not just the result of shipwrecks resulting from operational challenges and maritime conditions (EUAA, 2022). It is directly related to the institutional inertia of European states, Italy here, to promote and protect refugees prior to their entry into national territory. I understand it as a direct consequence of the externalization of responsibilities that the European bloc has undertaken, here represented by the Italian state, to avoid the crossing of refugees into the walls of Europe. This is evident, for example, in the agreement signed between Italy and Libya in 2017, which had no focus on rescue or the promotion of human rights between nations, but on impeding irregular migration and reducing arrivals, within a logic of increasingly criminalizing asylum in Europe (Michalska; Pawłowski, 2020).

The converse is found in the article identifying that the obligation to rescue is inherent in the international community through the duty of States to provide a home for those no longer finding safety in their own land. This duty is manifested in various forms within a range of instruments, including, for example, Article 98 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, laying down a duty to render assistance and entailing for its signatories an obligation to carry out rescue operations. This is reinforced by the International Convention for the Safety of Life at Sea, Chapter V, Safety of Navigation, Regulation 33, to which the Italian Republic is subject.

In addition to the principle of extraterritorial jurisdiction, encompassing the maritime zone, the State has a positive obligation to protect life under Article 2 of the European Convention on Human Rights, as confirmed in the cases examined in this article. However, while international law has clearly outlined the obligations to protect life and to conduct rescue operations on the high seas, the practice of the States has increasingly shown a weakening, if not an erosion, of those commitments on the part of the

Italian State, as can be seen from the drastic increase in deaths at sea in 2024 (UNHCR, 2025). This is observable in the growing criminalization of rescue operations within the framework of Italy–Libya cooperation.

In this sense, this article seeks to navigate the waters of international law to answer why impunity for Mediterranean deaths persists, and disappearances are increasing at galloping pace, despite the existence of a rather robust international legal framework. The article advances as a hypothesis that the externalization of borders, carried out by Italy through the reinforcement of security measures to avoid migration, is insensitive to human rights. This, added to Italy's omission along its coastline and the visible criminalization of rescue NGOs, constructs what this article has characterized as a dire scenario of institutionalized necropolitics in which the migrant's death is used by the State as a mechanism of control at sea to impede so-called "criminal migration," normalizing death and naturalizing barbarity.

Thus, to trace the path leading to the construction of accountability for massive human rights violations and to avenues of structural solidarity, this research will adopt a qualitative and critical approach, combining doctrinal documentary analysis, case analysis, particularly the cases of *Hirsi Jamaa v. Italy* (2012) and *S.S. v. Italy*, and documentary examination. This will make it possible for the reader to understand step by step the degree to which Italy–Libya cooperation complies with international obligations under maritime law and human rights law; how the jurisprudence of the European Court has interpreted State responsibility for omissions in the duty of maritime rescue; the main legal and structural barriers that prevent the effective accountability of European States for omissions in search-and-rescue operations; and the mechanisms of international cooperation grounded in human rights that could strengthen the duty to rescue and assure dignity and reparation for the families of missing migrants.

Eventually, this leads to the conclusion that the Mediterranean has turned into a mirror reflecting the moral crisis of the European States, putting up walls, criminalizing their own responsibilities, silencing the institutions that still act, and thereby consecrating omission as policy. In the genesis of necropolitics, death becomes more than a necessary evil for the State; it becomes a policy instrument. The setbacks in cooperation reveal, as they are gradually being brought to light, how the duty to rescue invoked as an obligation of international law has given way to the logic of letting die as an instrument in the context of migratory necropolitics. This can only be redeemed by bringing the right to life back to the legal and political heart of Europe, something that is possible only through the construction of structural solidarity.

The central mediterranean route and the duty to rescue

Italy-Libya Corridor: the history of the route

In the dramatic framework of massive disappearances at sea, in the Mediterranean, the so-called Central Mediterranean Route had its starting point with the Libyan collapse in 2011, followed by the breakdown of State control over maritime territory and the consequent occupation of this space as a foundation for the irregular and precarious actions of smugglers and traffickers, who later exploited the ensuing humanitarian crisis to transport migrants in perilous conditions, thus creating, in the very womb of crisis itself, the deadliest route in the world (OHCHR, 2018; IOM, 2025). In that sense, the State made an initial response through Operation Mare Nostrum, which, between 2013 and 2014, carried out extensive search and rescue operations in the Mediterranean from Sicily, thereby halting at an early stage the exponential increase in deaths (MSF, 2025). This is the first example for me of how State action based on human rights can, in fact, blunt the ever-rising deadliness of the route.

By contrast, it was discontinued in 2014, prior to the beginning of a humanitarian tragedy that had never been seen at this magnitude. Then, it was succeeded by an operation of a notably smaller scope, less than one-third of its funding, and was focused on border securitization, Operation Triton (Allegra Lab, 2016). I understand this as the first move to supplant the humanitarian approach with the criminalization of migration. With Operation Triton in place, the violent action of traffickers and the State's abandonment of refugees along the route meant that between 2014 and 2016, deaths of migrants in the Mediterranean increased by approximately 118%, and continue to rise to this day (IOM, 2025). According to Fernandez, in this respect, the actions carried out by the Italian State lay bare a structural problem among European States-the subservience of the humanitarian obligations assumed by States, of the human dignity of migrants-to the egoistic interests of the State, which are placed above all else in one of the many crises that Europe must prepare to face (Fernández, 2016). This cements State action as one of the roots of the lethal crisis at sea, planted this time by the Italian State.

In this sense, I understand that the securitization of borders has aggravated a problem that was already manageable among States by creating a crisis that at least in appearance has not been resolved with increased security. On the contrary, turning the sea into a securitized frontier-which extends the walls of Europe deep into the ocean-has not reduced the death toll. It is instead, through State action normalizing death, turning the waters between Libya and Italy into a cemetery.

Italy and the International Legal Framework

Beyond the sea of time, the duty of maritime rescue is one of the oldest obligations of States, with some of the deepest roots in international law. Even before the modern law codes that govern our modern societies, navigators in pre-modern communities who crossed the oceans guided by the stars regarded the abandonment of sailors at sea as a profound ethical violation. This tradition was passed down as customary norm across generations of Western societies over centuries of maritime practice (Papanicolaopulu, 2022). Today, this is incorporated into conventions and treaties so that the tradition becomes a rule binding States within their maritime domains. Thus, it speaks to one of the most human aspects of the law, to save life and dignity in hostile territories where the presence of a State may be minimal or even non-existent.

These obligations are enshrined in the provisions of many conventions to which the Italian State is a signatory. I consider one of the strongest pillars of this obligation to be Article 98 of UNCLOS (1982). This article institutes a dual obligation on the part of the States in crises like the one of the Central Mediterranean. The first obliges, at the forefront of every humanitarian action of rescue, that every ship is bound to render assistance to any person lost at sea, without distinction of nationality or status of that person. The second, even more important for the obligation violated in this context, requires each coastal State to “promote the establishment, operation and maintenance of an adequate and effective search and rescue service.” In relation to this, it is essential to remember that Italy is a signatory to UNCLOS, and rescue is not limited to the behavior of a single vessel. This provision confirms that States have an institutional responsibility to promote coordinated search and rescue operations in their waters, which makes such operations an integral and significant part of the obligations assumed by the Italian State before the international community.

UNCLOS is complemented by the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS, 1974), which in Chapter V, Regulation 33 reinforces the first obligation by affirming that the shipmaster must “proceed with all speed to the assistance of persons in distress.” Other treaties, such as the International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR Convention, 1979), which requires States to establish regional coordination systems, thus creating Search and Rescue Regions (SAR zones), make the duty of the Italian State even more binding. In practice, this obliges Italy not only to guarantee safe passage, rescue, and safe landing but also to create an effective rescue system—a far cry from what has patently failed. The concept of a “safe place” is thus detailed in the IMO Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea (2004) as a place where lives are protected, risks are absent, and basic needs are met. This shows that it is not only the right

to life that needs to be protected; behind this lies human dignity.

Finally, these treaty obligations must be seen through the lens of the obligations of the ECHR. Under Article 2, on the right to life, and Article 3, prohibiting inhuman or degrading treatment, the ECHR imposes positive obligations on the Italian State to intervene urgently where there is knowledge of risks against human life. This logically includes rescue in cases of disappearances, as was conducted under Operation Mare Nostrum. This is precisely what the European Court of Human Rights affirmed in *Hirsi Jamaa v. Italy* (2012) and *S.S. and Others v. Italy* (2019): the State assumes extraterritorial obligations about human life. It is acknowledged when the State exercises, at some level, a certain control over persons and operations in this area between Libya and Italy. It should also be underscored that non-refoulement extends to refugees at sea, rendering their return unlawful, even before territorial entry. Thus, there is one single and seamless legal framework at sea, wherein the Italian State is, in substance, bound by the rule that refugees, in their dignity, cannot be abandoned at sea. This means that the State cannot invoke excuses to exonerate itself from the duty of rescue (Moreno-Lax, 2012). The erosion of this duty in the Central Mediterranean for the benefit of the egoistic interests of the State necessarily inflicts, and with fatal consequences for International law, a violation upon it.

Italy-Libya Cooperation and the Crisis of Accountability

Following Reviglio's line of thought, I realize that the externalization of the disappearances issue in the Mediterranean finds its roots not only in the 2008 Treaty of Friendship but also in the 2017 Memorandum of Understanding, which firmly set up within Italian policy the management of migratory flows through an external cooperation system with Libyan authorities (Reviglio, 2019). It can thus be inferred that a plan presented innocently as one for technical assistance to the Libyan coast guard extended far beyond financing and the provision of equipment and operational information as far as human rights are concerned (Pizzuti; Moran, 2021). The plan, when applied in the Mediterranean, brought in a wave of massive violations of human rights. Refugees who were intercepted at sea, aside from being returned and then sent into detention centers, began facing torture and enslavement in such facilities, phenomena rising greatly alongside disappearances (HRW, 2025). This therefore reveals that what was supposedly Italian operational support for Libyan capacity was no more than the brutal European migration practice of enabling and sustaining abuse.

In this intricate web of international law, the agreement produces an evident fiction of sovereignty that acts as a smokescreen, throwing dust over Europe's effective control of the humanitarian violations taking place in the Mediterranean (Reviglio, 2019). A superficial view might suggest that con-

trol lies with the Libyan State since most of the actions are carried out de facto by the Libyan forces. However, European interference is undeniable, especially in financing, personnel training, and the technical presence that is so valuable in determining the routes of patrol (De Leo, 2025). The role of Europe in the control and influence of the bloodshed taking place in the Mediterranean is unmistakable. This is also the belief of the European Court of Human Rights, which confirmed in two historical cases, *Hirsi Jamaa v. Italy* and *S.S. and Others v. Italy*, that in events where a state exerts power beyond its territory and there is evidence of effective control beyond national borders, extraterritorial responsibility may be invoked, with limits as expressed in *S.S. and Central Mediterranean Route to Libyan patrols*, especially when Libya proves incapable of protecting the human rights of those who have been entrusted into its care does not exempt Italy from responsibility for the lives lost along the same route (Di Nunzio, 2023). On the contrary, shared responsibility originates due to the fact of Italy's own delegation of authority. In this sense, the practice commonly called "externalization" is not simply a political strategy, but a mechanism that stretches the limits of the European legal framework by shifting onto another state the political, financial, and legal burden of protecting the rights of refugees and assuring safe passage (Öner; Cirino, 2021). Once more, human beings are dehumanized in favor of interests of the states.

This dire picture of responsibility, already fragile, goes hand-in-hand with another issue, even more distressing, which bears on disappearances and issues from the State's push to displace responsibility overseas: the criminalization in Italy of humanitarian rescue operations. Various cases, among them that of NGO *Jugend Rettet*, have undergone confiscation, investigations, and legal procedures promoted by Italian authorities, while in Trapani, Italy, activists and three humanitarian organizations committed to rescue operations were taken to court, charged with facilitating illegal immigration (Front Line Defenders, 2025). I view these actions as obstacles intentionally set up to hamper rescue operations at sea and to block refugees, disappeared or not, located or not, from reaching European soil. The result for Italy is to gain more time to react in case of an emergency and to remove from civil society all possibilities of intervention in a crisis that the State wants to manage in a monopoly, ultimately plunging into the depths of the Mediterranean both refugees and their rescuers. When the European States, like Italy, limit life-saving and rescue operations, the most obvious consequence is an exponential increase in deaths, with the serious violation of Italy's duty to protect life under the European Convention. It begs the question whether these lives are, in truth, valued by the State (OHCHR, 2023).

In this regard, I believe that a word of appreciation should be said regarding the contribution made by the European Court of Human Rights in shedding at least partial light upon the principled elements involved both

in the extraterritorial scope of application of the duty to protect life and in that of the prohibition of returns in cases of risk. In the meantime, its case law has also displayed the limits of such protection, thereby placing us in a position to understand the extent to which the Italian State may be considered responsible. For all these reasons, the critique submitted in the text is reasoned and opportune. The Court, however, established an important parameter in *Hirsi*: the prohibition of collective expulsions under Article 4 of Protocol No. 4 applies outside the State's territory, even on the high seas, whenever the State exercises jurisdiction over the individuals concerned, thereby naturally extending the obligation of protection to the maritime context. The cases of *Hirsi Jamaa* (ECHR, 2012) and *S.S.* did indeed acknowledge the existence of parameters relative to extraterritorial violations and managed to give important lessons on how to identify violations when effective control exists (Harb, 2025). However, I am aware that these cases still contain deep gaps in terms of their enforcement and accounting for responsibility and, above all, that the latter is regarded by scholarship as a lost opportunity for extraterritorial responsibility. This certainly leaves several challenges in place—from the proof of the chain of command and factual control up to the lack of a specific body able to impose swift corrective measures in the Mediterranean Sea—thereby making it clearly understandable that although the law does exist, the question remains whether we can systematically manage to apply it and punish wrongdoing. According to maritime practice, the answer is no (De Leo, 2025).

Thus, I understand that when we add operational “externalization” and the delegation of responsibilities to States incapable of safeguarding human rights, a structural vacuum of responsibility emerges, because within the legal-political landscape, formal responsibility is shifted beyond Europe's borders. While material responsibility persists, victims remain without protection, and their only humanizing form of assistance, rescue operations, is criminalized by the Italian State. Beyond a technical matter, I understand this to be a political choice with death at its center. It constitutes a management of mortality as a tool of the bloc's migration policy. It does not matter how many disappear or die as long as borders remain secure, in a context where death serves the system, something I will address in greater depth in the next chapter. I understand that Italy–Libya cooperation, beneath its mask, transforms the Mediterranean Sea into a space of institutionalized necropolitics, in which death is tolerated when State interests are protected and omission, once an act of cowardice, becomes an instrument of governance.

From Legal Failure to Necropolitics: The path to a human rights-centered response

The Necropolitical Governance of Migration

Let me highlight that, finally, with the transformation of migration policies, power itself is also transformed. The structures of power that keep the shackles in the hands of dominant classes and political elites adapt the existing reality to preserve control as they understand it. And today, as Achille Mbembe argues, this control is exercised by states in its most violent form: through the capacity to decide who must live and who must die. Mbembe offers a much deeper analytical lens compared to the biopolitical framework, which once conceived power only as the ability to govern the life of citizens. He goes further, reminding us that the modern state also exerts its power by controlling death (Mbembe, 2019). Thus, when framing the European border regime through the perspective of necropolitics, I am able to see how the multiplication of disasters-as often aligned with state interests-is in fact a policy of selective exposure to death, whereby some lives are abandoned to die at sea without consequence and protection is assured only when and if it reinforces political interests (Motte, 2024). The law does not disappear here, it is instrumentalized. The rules of asylum are selectively suspended to apply them differentially, keeping the veneer of legality intact when-from time to time-it aligns with state interests by normalizing the production of death.

What the Italian State does in this sense makes the Mediterranean Sea a juridical frontier, a space where the legal duty to protect life finds an exception, one in which death becomes an instrument of state sovereignty. Sovereign power is accordingly reaffirmed through omission. Where disappearances increase, a European state as Italy, one that refuses to conduct rescues and merely delegates the responsibility for assistance given to victims to actors who evidently are unable to secure their rights, transforms its absence of action into convenient deterrence. In the very genesis of omission, the silent policy of letting die, that is, of *laissez mourir*, is conceived (MSF, 2024). In fact, the disappeared person is abandoned to his fate in the water, with the state in control not only of the borders that could have given shelter to him but even of his life itself. This is precisely what I see in Fassin, who says that it is no accident that the state creates a hierarchy of protection, deciding who must be protected and who can be left alone. In my opinion, considering the blatant interests necropolitics has uncovered, such a move is essentially political. It acquires even greater depth for populations that are made politically and racially vulnerable, left to the whims of European governance at sea (Fassin, 2018).

A politics of inaction thus emerges, sustaining an endless cycle of structural violence. A seemingly innocuous yet systematic institutional de-

sign, added to funding structures and operational rules, serves only to reproduce a racialized colonial hierarchy that decides who can enter and who is to be kept outside (Albahari, 2016). This is particularly the case for those fleeing wars and hunger driven by inequalities that the Global North has imposed on the Global South, seeking entry into these countries for their protection. They become targets of a hierarchy of legal protection in which their deaths matter very little, provoking only fragile institutional responses, as seen in the operations following 2014. The Mediterranean becomes a lethal frontier where human rights norms developed at the very heart of these civilizations yield to the governance of death.

Consequently, this order produces effects that are even more profound for families. If victims are not identified and authorities remain silent, grief cannot be understood as a temporary emotion but becomes a permanent condition that continuously violates these families' right to truth and dignity. While the sea transforms into a space of political invisibility and oblivion, and states avert their eyes from the disappeared, those rights affirmed within the European system are buried (Mascareñas, 2022). And a Europe that refuses to rescue victims and acknowledge the dead is a Europe that refuses to recognize its own complicity, for death, as Mbembe once argued, is an instrument of power.

Conclusion

Finally, it would appear that European maritime policy is entangled in the necropolitical order, especially as far as Italy is concerned, and it thus confirms the initial hypothesis. The Italian State has instrumentalized a governance framework born from the solidarity of peoples as a means to assert sovereignty, even when such assertion comes paid for with the blood of countless lives. Such was how, within this framework, the State used omission, delegation, and securitization as instruments of control—their cruellest form: death. Even with robust international mechanisms, from UNCLOS and SAR to the ECHR, the obligations assumed by States have undergone an erosion of the duty to rescue that extends beyond the legal apparatus. This translates into an open wound in European governance, the moral collapse of its migration policy, which has turned the cosmopolitan Mediterranean into a frontier of death.

And yet, I firmly believe that in this sea of indifference, the redemption of Europe may still emanate. For such redemption to rise, Europe has to bring rights and humanization of rescue operations to the sea and to its borders. It is indeed a fact that since Operation Triton, the number of deaths and disappearances has increased sharply since 2014, showing the direct role of the State in the crisis. Turning the gap created in the Mediterranean into a necropolitical frontier externalizes control, relieving European States

of a responsibility they refuse to accept, despite such a responsibility being shared among them through a duty forged over centuries, passed along from generation to generation. At this point, the initial hypothesis again points to the most brutal face of European policy: the new migration agenda puts life and death in line with national interests, disregarding its noblest obligations. That means that the revival of the duty of rescue is not just the reform of an international norm—it is proof of collective humanity against the dehumanization that has come over states.

This requires the transformation of solidarity from a moral appeal to a legally binding principle; it requires that operations genuinely aimed at humane rescue be established, placing solidarity at the center of how States engage with rescue missions—a principle entirely absent in the way European States currently handle disappearances in the Mediterranean.

In this sense, the article proposes the compelling aspiration of establishing a Common European Protocol on Maritime Disappearances, even before any new large-scale rescue operation, which we also defend as fundamental. It is now more than clear that unified measures for identification, reparation, and rescue are necessary not only for victims but also for their families. We argue that such a protocol, overseen by an independent maritime ombudsman, might hold States accountable and advance human dignity in a process in which dignity has been gravely neglected. Under State-led governance, the Mediterranean has been bathed in blood; thus we must monitor those who monitor. This can be seen particularly in the Italian case since Triton, where we have seen an escalation of deaths directly linked to the new State migratory agenda, one that takes little account of the obligations assumed under maritime rescue law. When we rehumanize the sea, beyond saving lives, we may restore coherence between law and humanity, for the duty to rescue is not merely an act of charity by the the states of Europe but part of the civilizational foundation that has shaped the the waters between Europe and Africa since the ancient Greeks and Phoenicians. Only by uniting law and solidarity can we strip the Mediterranean of its deadly character and transform it once again into a zone that assures refuge, safety, and dignity among peoples. Making a safe Mediterranean is not just a legalistic adjustment to the migration policy that governs it, but a civilizational breath, recalling the mission that humanitarian solidarity can still bring justice among nations, restoring the right to life as a long-neglected obligation for the European bloc.

References

ALBAHARI, Maurizio. After the Shipwreck: Migrant Death, Necroeconomics, and Europe. **Borders and The Politics of Mourning**, v. 83, n. 2, p. 275-294, 2016. Available from: <https://www.jstor.org/stable/44282189>. Accessed: November 17, 2025.

CENTRAL MEDITERRANEAN ANALYSIS – CMA. **As borders become even more brutal, new routes of escape emerge.** Alarm Phone, July 30, 2025. Available from: <https://alarmphone.org/en/2025/07/30/as-borders-become-even-more-brutal-new-routes-of-escape-emerge/>. Accessed: November 17, 2025.

DE LEO, Andreina. Fostering Accountability for Human Rights Violations in EU Border Externalization Through the European Ombudsman: The Case of Contesting Financial Support to the Libyan Coast Guard. **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, v. 23, n. 1, p. 104-106, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1080/15562948.2024.2382465>

DI NUNZIO, Paola. The Italy-Libya Memorandum: Stripping Away the Right of Asylum in the Italian Legal System. **Revista Unio – EU Law Journal**, v. 9, n. 2, p. 4-12, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21814/unio.9.2.5433>

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. **In the case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy.** Application no. 27765/09. ECHR, February 23, 2012. Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-109231>. Accessed: November 17, 2025.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM – EUAA. **4.1.5 Situation at the Central Mediterranean route.** Asylum Report 2022. Available from: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/415-situation-central-mediterranean-route?>. Accessed: November 17, 2025.

FASSIN, Didier. **Life: A Critical User's Manual.** Cambridge: Polity Press, 2018.

FERNÁNDEZ, Félix Vacas. The European operations in the Mediterranean Sea to deal with migration as a symptom: from the Italian operation Mare Nostrum to Frontex operations Triton and Poseidon, EUNAVFOR-MED and NATO's assistance in the Aegean Sea'. **Spanish Yearbook of International Law**, v. 20, p. 93-117, 2016. Available from: <https://www.sybil.es/sybil/article/view/1385>. Accessed: November 17, 2025.

FRONT LINE DEFENDERS. **Italian court dropped charges against migrant human rights defenders in the “Iuventa” case.** April 25, 2024. Available from: <https://www.frontlinedefenders.org/en/case/italian-court-dropped-charges-against-migrant-human-rights-defenders-iuventa-case?>. Accessed: November 17, 2025.

GIMENO, Fermín. **Migration in the Central Mediterranean: EU and Italian Actions.** Global Affairs and Strategic Studies, March 04, 2025. Available from: <https://en.unav.edu/web/global-affairs/migracion-en-el-mediterraneo-central-acciones-de-la-ue-y-de-italia?>. Accessed: November 17, 2025.

HARB, Malak. **Externalising Migration Control: S.S. and Others v Italy - A Missed Opportunity for Accountability.** Verfassungsblog, July 2, 2025. Available from: <https://verfassungsblog.de/externalising-migration-control/>. Accessed: November 17, 2025.

HUMAN RIGHTS WATCH – HRW. **Italy: End Border Control Pact with Libya.** HRW, October 13, 2025. Available from: <https://www.hrw.org/news/2025/10/13/italy-end-border-control-pact-with-libya>. Accessed: November 17, 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **GMDAC**

Data Briefing Series – Issue 3. Available from: https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue3.pdf. Accessed: November 17, 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **Missing Migrants Project** – Mediterranean region. Available from: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>. Accessed: November 17, 2025.

MASCAREÑAS, Blanca Garcés. Border Necropolitics. **CIDOB Opinion**, 704, 2022. Available from: <https://www.cidob.org/en/publications/border-necropolitics>. Accessed: November 17, 2025.

MBEMBE, Achille. Necropolitics. **Public Culture**, v. 15, p. 1, p. 11–40, 2003. Available from: <https://racismandnationalconsciousnessresources.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/11/achille-mbembe-necropolitics.pdf>. Accessed: November 17, 2025.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES – MSF. **European policies continue to claim lives in the Mediterranean Sea migration**. MSF, May 14, 2024. Available from: <https://www.msf.org/european-policies-continue-claim-lives-mediterranean-sea-migration>. Accessed: November 17, 2025.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES – MSF. **History**. Available from: <https://searchandrescue.msf.org/history.html>. Accessed: November 17, 2025.

MICHALSKA, Katarzyna; PAWŁOWSKI, Maciej. Libya Agreement's Impact on Italy's Migration Policy. **Bulletin Polish Institute of International Affairs**, v. 20, n. 1450, 2020. Available from: https://www.pism.pl/publications/Libya_Agreements_Impact_on_Italys_Migration_Policy. Accessed: 2025 November 17.

MORENO-LAX V, Violeta. Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus extraterritorial migration control? **Human Rights Law Review**, v. 12, i. 3, p. 574–598, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngs024>.

MOTTE, Bertille. Migrant Death and Disappearability at Sea: Mediterranean Necropolitics as a European Strategy of Migration Deterrence. **Journal of Public and International Affairs**, v. 22, i. 2, 2024. Available from: <https://jpia.princeton.edu/node/336>. Accessed: November 17, 2025.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS – OHCHR. **Desperate and Dangerous**: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya. Geneva: OHCHR, 2018. Available from: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>. Accessed: November 17, 2025.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS – OHCHR. **Italy**: Criminalisation of human rights defenders engaged in sea-rescue missions must end, says UN expert. OHCHR, February 9, 2023. Available from: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/02/italy-criminalisation-human-rights-defenders-engaged-sea-rescue-missions>. Accessed: November 17, 2025.

ÖNER, Selcen; CIRINO, Mattia. Externalisation of EU Borders through Cooperation with Libya: Italy as a Gateway to the European Dream. **Journal of Euro-Mediterranean Studies**, v. 14, i. 2, p. 61–89, 2021. Available from: <https://emuni.si/>

ISSN/2232-6022/14.2.61-89.pdf. Accessed: November 17, 2025.

PAPANICOLOPULU, Irene. The Historical Origins of the Duty to Save Life at Sea in International Law. **Journal of the history of International Law**, v. 24, p. 149–188, 2022. Available from: https://www.humanrightsatsea.org/sites/default/files/media-files/2022-06/20220609-JHIL_The%20Historical%20Origins%20of%20the%20Duty%20to%20Save%20Life%20at%20Sea%20in%20International%20Law.pdf? Accessed: November 17, 2025.

PATORE, Ferruccio. **Migrant deaths**: explaining variations over time and across smuggling routes. Allegra Lab, April 4, 2016. Available from: <https://allegralaboratory.net/migrant-deaths-explaining-variations-over-time-and-across-smuggling-routes/>. Accessed: November 17, 2025.

PIZZUTI, Alessandro; MORAN, Clare Frances. **The Memorandum of Understanding between Italy and Libya: Does It Create Human Rights Obligations on the Part of Italy?** *OpinioJuris*, Aug 5, 2021. Available from: <https://opiniojuris.org/2021/08/05/the-memorandum-of-understanding-between-italy-and-libya-does-it-create-human-rights-obligations-on-the-part-of-italy/>? Accessed: November 17, 2025.

REVIGLIO, Martino. Externalizing Migration Management Through Soft Law: The Case of the Memorandum of Understanding Between Libya and Italy. **Global Jurist**, v. 20, i. 1, p. 1–5, 2019. Available from: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3779182&. Accessed: November 17, 2025.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. Arrivals in **Europe from Libya 2021 in review**. Regional Bureau for Europe, 2022. Available from: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/92165>. Accessed: November 17, 2025.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **Italy Fact Sheet**. 2025 February. Available from: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2025-05/bi-annual-fact-sheet-2025-02-italy.pdf>. Accessed: November 17, 2025.

ENTRE A POLÍTICA MIGRATÓRIA E O TRIBUNAL DIGITAL: ENDOFOBIA E DISCURSO DE ÓDIO NOS COMENTÁRIOS SOBRE A NOTIFICAÇÃO DE IMIGRANTES BRASILEIROS EM PORTUGAL NA REDE X

Franco Dani Araújo e Pinto

Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce; Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina; Pós-doutorando em Demografia pela Unicamp¹

Resumo:

Este artigo analisa como usuários da rede X (antigo Twitter) reagiram à decisão do governo português, anunciada em 3 de maio de 2025, de notificar 18 mil imigrantes, entre eles brasileiros, a deixarem o país em vinte dias, sob risco de afastamento coercitivo. O estudo examinou 193 comentários publicados na postagem da BBC News Brasil até 1º de junho de 2025, buscando compreender como a esfera pública digital produz sentidos sobre legitimidade, pertencimento e direitos humanos no contexto migratório luso-brasileiro. A análise demonstra que a repercussão online extrapola a avaliação administrativa da medida, ativando fronteiras morais, afetos negativos, narrativas nacionalistas e disputas políticas. O debate público se estrutura menos em dados ou experiências concretas de mobilidade e mais em julgamentos morais, frequentemente mediados por humor depreciativo, legalismo estrito e polarização política. Metodologicamente, adotou-se análise de conteúdo qualitativa, desenvolvida em três etapas: leitura exploratória, codificação aberta (42 códigos) e organização em quatro macrocategorias: xenofobia e nacionalismo punitivo; legalismo estrito; ironias e memes políticos; defesa de direitos e empatia. Os resultados indicam predominância de discursos excludentes e moralizantes, com destaque para manifestações de hostilidade intranacional dirigidas a migrantes brasileiros. Conclui-se que a midiaticização

¹ Pesquisa desenvolvida no âmbito do pós-doutoramento em Demografia no Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

do debate contribui para legitimar práticas de exclusão e enfraquecer a construção pública dos direitos humanos no campo migratório.

Palavras-chave: Migração internacional; Brasileiros em Portugal; Endofobia; Discurso de ódio nas redes sociais; Rede X.

Introdução

A migração brasileira para Portugal constitui um dos fenômenos mais persistentes e estruturantes da mobilidade internacional contemporânea. Desde a década de 1980, Portugal tornou-se destino privilegiado para diferentes perfis de brasileiros (de profissionais altamente qualificados a trabalhadores inseridos em segmentos precarizados) consolidando redes, vínculos familiares e trajetórias transnacionais que se reconfiguram à luz de crises econômicas, transformações políticas e mudanças nas legislações migratórias. Estudos de Siqueira et al (2017) mostram que essa presença, inicialmente restrita, expandiu-se significativamente a partir dos anos 2000, quando brasileiros passaram a constituir o maior grupo estrangeiro residente no país. Santos et al. (2014) demonstram que tais fluxos apresentam forte dinamismo, com movimentos de retorno, reemigração e reconfigurações associadas a oportunidades econômicas, redes sociais e crises.

Se, por um lado, a economia portuguesa passou a depender crescentemente da mão de obra estrangeira, sobretudo brasileira, por outro, a intensificação de discursos nacionalistas e moralizantes tensionou a presença desses imigrantes, construindo-os simultaneamente como indispensáveis e indesejáveis. Essa ambivalência, como destaca Santos (2016), é terreno fértil para a emergência do discurso do ódio, entendido não como manifestação isolada, mas como prática social e midiática que articula preconceito, intolerância e violência simbólica. Dados recentes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social indicam que, em 2024, havia mais de 401 mil brasileiros empregados formalmente em Portugal, representando cerca de 9% de toda a força de trabalho formal do país e quase 60% dos trabalhadores estrangeiros contribuintes da Segurança Social, com um aporte anual próximo de 1,4 bilhão de euros ao sistema previdenciário português (Nunes, 2025a; 2025b). Esses números contrastam com narrativas que associam a imigração brasileira à sobrecarga do Estado ou à ameaça social, revelando uma dissociação recorrente entre contribuição material e reconhecimento simbólico da presença migrante.

Em 2025, esse campo de tensões foi intensificado por mudanças na legislação migratória portuguesa. A aprovação de alterações na Lei de Estrangeiros e na Lei da Nacionalidade endureceu critérios de permanência, restringiu o reagrupamento familiar e ampliou o tempo mínimo de residência legal exigido para aquisição da cidadania, inclusive para filhos de imigrantes

nascidos em Portugal (Nunes, 2025c; 2025d). Essas reformas ocorreram em meio a um contexto eleitoral marcado pelo crescimento da extrema-direita e pela retórica de “ordem migratória”, frequentemente associada à imigração irregular.

É nesse cenário que se insere o episódio analisado neste artigo. Em 3 de maio de 2025, o governo português anunciou que 18 mil imigrantes com pedidos de residência indeferidos seriam notificados a deixar o país no prazo de vinte dias. Embora a medida tenha sido apresentada oficialmente como procedimento administrativo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), veículos jornalísticos e organizações da sociedade civil apontaram seu caráter simbólico e político, ressaltando sua divulgação às vésperas do início da campanha eleitoral e sua função como instrumento de disputa narrativa (BBC News Brasil, 2025; Nunes, 2025e). A Casa do Brasil de Lisboa, por exemplo, interpretou o anúncio como uma “cortina de fumaça” em meio a denúncias de corrupção envolvendo o então primeiro-ministro.

A postagem da BBC News Brasil sobre o tema gerou intensa repercussão na rede X, com centenas de comentários que extrapolaram a discussão jurídica da medida e mobilizaram julgamentos morais, afetos hostis e disputas identitárias. Como observa Trindade (2022), plataformas digitais operam por mecanismos técnicos que favorecem a amplificação coletiva de discursos hostis. Este artigo investiga como essas reações revelam o imaginário público sobre a migração, a figura do estrangeiro e os limites da solidariedade no espaço digital.

A análise permite compreender como, em um ambiente de crescente visibilidade pública (Thompson, 2000) e mediação estrutural (Hjarvard, 2014), plataformas digitais operam como arenas de julgamento moral, nas quais se articulam diferentes formas de hostilidade, tanto dirigidas ao “outro” estrangeiro quanto a conterrâneos migrantes, exigindo distinções conceituais mais precisas entre xenofobia, exofobia e endofobia, que serão desenvolvidas ao longo do texto.

Migração brasileira para Portugal: breve contexto

A presença brasileira em Portugal pode ser compreendida a partir de sucessivas “vagas” migratórias. Segundo Fonseca e McGarrigle (2014), a primeira vaga, nos anos 1980, era composta principalmente por profissionais altamente qualificados, como dentistas, publicitários e especialistas vinculados à expansão econômica portuguesa após a entrada do país na Comunidade Econômica Europeia. A segunda vaga, a partir do final dos anos 1990, ampliou o perfil da migração, incorporando trabalhadores menos qualificados e direcionados a setores precarizados, como hotelaria, restauração, construção civil e trabalho doméstico. Essa mudança decorreu tanto do agravamento da situação econômica brasileira quanto da celebração de acordos bi-

laterais que facilitaram a regularização de brasileiros em Portugal.

Outro fator decisivo foi o endurecimento das políticas migratórias dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001. O aumento do controle fronteiriço, da vigilância sobre trabalhadores imigrantes e dos riscos associados à irregularidade contribuiu para o redirecionamento de parte dos fluxos migratórios brasileiros para Portugal. Como argumentam Siqueira et al. (2017) e Santos et al. (2014), a conjugação entre repressão crescente nos Estados Unidos e condições relativamente mais favoráveis de entrada, regularização e integração em Portugal favoreceu a consolidação da presença brasileira ao longo da década de 2000.

Os dados do Censo Demográfico de 2010 confirmam essa tendência. Portugal tornou-se o segundo principal destino internacional de brasileiros, atrás apenas dos Estados Unidos (Santos et al., 2014). Governador Valadares e sua microrregião, no leste de Minas Gerais, desempenharam papel central nesses fluxos, com trajetórias migratórias que remontam aos anos 1960, quando intercâmbios linguísticos e redes familiares impulsionaram os primeiros movimentos para os Estados Unidos (Assis, 2002; Siqueira, 2009). A partir dos anos 1990, redes de parentesco já consolidadas e a percepção de maior facilidade linguística e sociocultural fortaleceram o direcionamento para Portugal.

Contudo, a crise econômica europeia iniciada em 2008 alterou profundamente esse cenário. O aumento do desemprego e a precarização das condições de trabalho provocaram o retorno temporário ou permanente de muitos brasileiros. O Censo 2010 indica que mais de 16 mil brasileiros retornaram ao país após residirem em Portugal, frequentemente em condições de fragilidade econômica e com dificuldades de reinserção no mercado de trabalho brasileiro (Santos et al., 2014). Reportagens recentes mostram que, apesar da recuperação econômica portuguesa nos anos seguintes, o tema do retorno e da insegurança migratória voltou a ganhar centralidade, especialmente diante do endurecimento das regras e da lentidão dos processos administrativos da AIMA, que acumulava cerca de 110 mil pedidos de residência em análise em 2025 (Nunes, 2025e; 2025f).

Essa trajetória histórica é fundamental para compreender os discursos contemporâneos sobre migração. A imagem do brasileiro em Portugal oscila entre narrativas de integração e reconhecimento econômico e estigmas de gênero, classe e moralidade. Relatos recentes indicam aumento de episódios de xenofobia, inclusive com crescimento da procura por apoio jurídico e psicológico junto ao Consulado do Brasil em Lisboa, que chegou a registrar média de dez atendimentos diários em outubro de 2025, relacionados a discriminação, retenções em aeroportos e insegurança documental (Nunes, 2025f). Essas dissonâncias, intensificadas pelo crescimento do populismo de direita e pela disputa eleitoral portuguesa de 2025, transbordam para o ambiente digital e estruturam parte significativa dos discursos analisados neste

estudo.

Midiatização, moralidade pública e discurso sobre migração

Para compreender as reações analisadas na rede X, é necessário situar teoricamente o fenômeno na intersecção entre midiatização, moralidade e poder. No contexto de uma sociedade profundamente transformada pelas lógicas midiáticas contemporâneas (Hjarvard, 2014), a análise de Thompson (2000) sobre a nova “visibilidade” ajuda a compreender como ambientes digitais ampliam a exposição pública dos indivíduos. Santos (2016) complementa esse debate ao afirmar que o discurso do ódio nas redes sociais é potencializado precisamente por essa visibilidade ampliada, que desloca práticas discriminatórias antes restritas a círculos privados para uma escala pública e reiterável.

Enquanto Hjarvard (2014) discute a midiatização como processo estrutural que reconfigura instituições e práticas sociais, Thompson (2000) evidencia que essa visibilidade ampliada converte acontecimentos antes restritos ao âmbito privado em objetos de escrutínio moral, sujeitando sujeitos e grupos a julgamentos públicos e formas difusas de vigilância coletiva. Nesse ambiente, a opinião pública não opera apenas informacionalmente, mas afetivamente. Como enfatiza Trindade (2022), a circulação de conteúdos racistas e discriminatórios é reforçada por mecanismos técnicos de engajamento que incentivam curtidas, compartilhamentos e comentários, funcionando como sinais de endosso moral e ampliando o alcance do discurso.

A literatura sobre regimes contemporâneos de mobilidade mostra que os Estados combinam abertura para certos fluxos e restrição para outros, produzindo hierarquias de circulação e permanência. Um exemplo é a obra de Mau et al (2012), “Liberal states and the freedom of movement”, na qual os autores classificam esses regimes como “fronteiras seletivas” e “mobilidades desiguais”. Essas fronteiras não são apenas jurídicas, mas também simbólicas e discursivas, sendo reforçadas por práticas de estigmatização e violência simbólica, conforme argumenta Santos (2016).

Além disso, a hostilidade dirigida ao migrante não é apenas racionalizada; ela se faz no próprio ato de dizer. Butler (1997) argumenta que enunciados reiterados não apenas expressam posições, mas produzem efeitos sociais, pois reiteram normas que tornam certos sujeitos inteligíveis e reconhecíveis, enquanto outros são deslegitimados, desautorizados ou empurrados para fora do campo do reconhecimento. No caso das migrações, Mbembe (2018) argumenta que políticas de gestão de fronteiras criam zonas de exceção nas quais certas vidas são tratadas como descartáveis, lógica necropolítica que se atualiza em práticas de expulsão, confinamento e exclusão moral.

Para aprofundar a compreensão dessas hostilidades, é fundamental recorrer à distinção conceitual proposta por Feld, Salamanca e Hamermesh

(2013), que diferenciam quatro formas de orientação moral e social: endofilia (favorecimento de membros do próprio grupo), exofilia (favorecimento de grupos externos), exofobia (hostilidade dirigida a grupos externos) e endofobia (hostilidade dirigida a membros do próprio grupo). Diferentemente de abordagens que tratam a discriminação apenas como rejeição ao “outro”, os autores demonstram que práticas de exclusão podem operar simultaneamente por rejeição externa e por punição intragrupal.

Nesse sentido, enquanto a xenofobia e a exofobia dizem respeito à rejeição do estrangeiro enquanto “outro nacional”, a endofobia refere-se à desvalorização e punição simbólica de conterrâneos percebidos como responsáveis por ameaçar a reputação, o *status* ou a imagem moral do grupo nacional. Essa distinção é central para a análise dos comentários examinados neste artigo.

No contexto analisado, observa-se que parte significativa das manifestações hostis não se dirige apenas ao “imigrante estrangeiro” em abstrato, mas especificamente ao migrante brasileiro enquanto conterrâneo que teria “envergonhado” o país de origem, “abusado” de oportunidades ou reforçado estigmas negativos associados ao Brasil. Trata-se, portanto, de um caso emblemático de endofobia, em que brasileiros passam a ser moralmente julgados por outros brasileiros em nome de uma suposta defesa da imagem nacional, deslocando o conflito do eixo Portugal–Brasil para disputas intranacionais.

Metodologia

A pesquisa adota abordagem qualitativa, utilizando análise de conteúdo conforme Bardin (2011). O levantamento inicial identificou 805 interações relacionadas à postagem da BBC News Brasil na rede X², às 10:52 do dia 5 de maio de 2025, incluindo: respostas em cascata (comentários de comentários), republicações com comentário, menções indiretas, emojis isolados e comentários posteriormente suprimidos. Para garantir uniformidade analítica e comparabilidade interpretativa, foram considerados apenas comentários primários diretamente publicados na postagem original, excluindo-se: a) respostas em cadeia, devido à circularidade argumentativa típica de debates encadeados e ao risco de sobreposição entre interlocutores; b) republicações com comentário, por constituírem outro regime de visibilidade e circulação, distinto da caixa de comentários; c) menções soltas que não dialogavam diretamente com o conteúdo da postagem; d) comentários apagados ou inacessíveis no momento da coleta. Após a aplicação desses critérios, o *corpus* empírico finalizou-se em 193 comentários primários, que representam o conjunto efetivamente analisado.

O processo analítico desenvolveu-se em três etapas, seguindo o méto-

2 Publicação disponível em: <https://x.com/bbcbrasil/status/1919389681466163703>.

do proposto por Bardin (2011). A primeira consistiu em leitura exploratória e fichamento, registrando recorrências temáticas, tensões discursivas e tonalidades afetivas predominantes. A segunda etapa envolveu codificação aberta manual, resultando em 42 códigos preliminares, que incluíam categorias como “ameaça cultural”, “legalismo”, “memes políticos”, “hipersexualização da brasileira”, “acusação de parasitismo social” e “defesa humanitária”. A terceira etapa consistiu na condensação desses códigos em quatro macrocategorias: (I) xenofobia/nacionalismo punitivo; (II) legalismo estrito; (III) ironias e memes políticos; e (IV) defesa de direitos/empatia.

Para assegurar consistência interpretativa, um segundo pesquisador leu, revisou e discutiu o material codificado, promovendo consenso avaliativo. Esse procedimento reforça a confiabilidade analítica sem recorrer a *softwares* ou métricas estatísticas, que não fizeram parte do desenho metodológico desta pesquisa.

Análise dos comentários

Antes de apresentar os resultados, é importante ressaltar que as macrocategorias mobilizadas nesta análise não são estanques nem mutuamente exclusivas, mas construções analíticas que organizam tendências discursivas predominantes, frequentemente sobrepostas nos comentários individuais.

À luz de Santos (2016), os comentários analisados podem ser compreendidos como manifestações de discurso de ódio que operam por meio de insulto, desqualificação e instigação simbólica à exclusão, mesmo quando travestidos de humor, ironia ou apelos ao legalismo. Essas formas discursivas não se expressam apenas como agressões diretas, mas como práticas simbólicas reiteradas que produzem estigmatização, reforçam hierarquias morais e legitimam a punição social de determinados sujeitos. Esse mecanismo torna-se visível em enunciados que equiparam migrantes à criminalidade ou à ameaça social, como nos comentários que afirmam que “imigrantes ILEGAIS devem ser tratados pelo que são: criminosos” ou que defendem que “uma limpeza precisa ser feita”, naturalizando a expulsão como solução moralmente desejável.

Ao mesmo tempo, conforme argumenta Trindade (2022), a lógica de engajamento própria das plataformas digitais, baseada em postagem, redistribuição, interação e endosso, contribui para que tais conteúdos sejam amplificados, reiterados e validados coletivamente. No contexto da rede X, essa dinâmica favorece a circulação prolongada de enunciados hostis, transformando comentários individuais em repertórios compartilhados de julgamento moral, cujos efeitos simbólicos se estendem no tempo e no espaço digital. Expressões reiteradas como “boa Portugal!”, “parabéns”, “estão certos” ou o uso recorrente de emojis de aplauso operam como sinais de endosso coletivo, convertendo a exclusão em consenso afetivamente legitimado.

A partir desse enquadramento, os 193 comentários analisados revelam intenso conflito simbólico em torno da figura do migrante brasileiro em Portugal. A primeira macrocategoria, “xenofobia e nacionalismo punitivo”, foi predominante, representando 44% (85) das manifestações. Nela, migrantes são equiparados a criminosos, parasitas sociais ou ameaças identitárias. Expressões como “limpeza necessária”, “tem mais é que tirar mesmo” e “vão trabalhar no Brasil” estruturam discursos que defendem a expulsão como medida moralmente justificável. Essa hostilidade aparece também em formulações que associam imigração a “invasão”, “tsunami de ilegais” ou à substituição demográfica, como nos comentários que alertam que Portugal estaria se tornando um “PORTUKISTÃO” ou que afirmam que “se não colocarem todos para fora, vão pagar um alto preço”. Essa lógica ecoa percepções já identificadas por Siqueira et al. (2017), especialmente no caso de mulheres brasileiras, frequentemente sexualizadas ou acusadas de condutas imorais.

A segunda macrocategoria, “legalismo estrito”, corresponde a 17% (33) dos comentários. Aqui, o argumento é que “a lei deve ser cumprida”, independentemente das contingências que envolvem o processo migratório, como dificuldades documentais, atrasos burocráticos da AIMA ou mudanças abruptas na legislação. Esse discurso se insere na tradição das “fronteiras seletivas” (Mau et al, 2012) e naturaliza a assimetria de poder entre Estado e imigrantes. Comentários como “se estão ilegais, está correto”, “sabiam do risco”, “que procurem se regularizar” ou “a soberania precisa ser respeitada” deslocam a questão migratória para o plano da culpa individual, convertendo a irregularidade administrativa em falha moral e neutralizando qualquer possibilidade de empatia.

A terceira macrocategoria, “ironias e memes políticos”, aparece em 22% (42) dos comentários. Humor e cinismo funcionam como recursos de distanciamento afetivo que desumanizam a experiência migratória. Memes como “Guiana Brasileira”, “Pernambuco em pé” ou “Portugal deixou a porta aberta” banalizam o sofrimento envolvido na possível saída compulsória de milhares de pessoas. Como observa Santos (2016, p. 57), a circulação do preconceito nas redes tende a se apresentar como “brincadeira sem graça” ou “humor maldito”, o que aumenta sua periculosidade social: em vez de provocar contestação, esse enquadramento frequentemente estimula adesão e reduz a disposição à reflexão contrária, tornando mais difícil desmontar estigmas já enraizados. Além disso, o próprio ambiente regulatório das plataformas contribui para essa ambiguidade, uma vez que o “humor”, a “sátira” e certos “comentários sociais” podem ser admitidos quando reivindicam caráter de conscientização ou debate, o que favorece a permanência e a recirculação de enunciados discriminatórios sob roupagens aparentemente lúdicas.

É nessa terceira macrocategoria que a endofobia se manifesta com

maior clareza empírica. Comentários que afirmam que brasileiros “merecem se f* mesmo por terem ido para Portugal”, que ironizam o retorno com frases como “voltem para curtir o governo que ajudaram a eleger” ou que ridicularizam inclusive parentes e conterrâneos evidenciam uma hostilidade dirigida ao próprio grupo nacional. Comentários que acusam brasileiros em Portugal de “queimar o filme do Brasil”, “passar vergonha no exterior” ou “manchar a imagem do país” não expressam rejeição ao estrangeiro, mas punição simbólica intragrupal. A sanção moral recai sobre o pertencimento compartilhado, reinterpretado como fonte de vergonha coletiva, configurando um caso típico de endofobia.

Por fim, a quarta macrocategoria, “defesa de direitos e empatia”, representa 17% (33). Estes comentários enfatizam que muitos brasileiros contribuem economicamente para Portugal, destacando dados como a participação de cerca de 400 mil trabalhadores brasileiros no sistema previdenciário e a relevância do setor turístico. Alguns usuários também questionam o uso eleitoral da pauta migratória, afirmando que a medida seria “eleitoreira” ou uma “cortina de fumaça”, além de denunciarem que até imigrantes regularizados estariam sendo pressionados a deixar o país, apontando o impacto humanitário e a seletividade das políticas de regularização.

Um elemento transversal identificado em 26% (50) das mensagens é a interseção entre xenofobia e polarização política brasileira, com referências a “lulistas” e “bolsonaristas” deslocando o debate de direitos para rivalidades partidárias. Comentários como “votaram no PT e agora fogem”, “voltem para sofrer com o governo que escolheram” ou “tem que pagar os pecados” demonstram como a migração é instrumentalizada como marcador de culpa política. Ao ser inscrito nessas disputas, o migrante brasileiro deixa de ser apenas objeto de rejeição externa e passa a ser moralmente julgado por seus próprios conterrâneos. Essa dinâmica evidencia que a endofobia não se configura como um efeito colateral do debate digital, mas como um princípio organizador dos julgamentos morais mobilizados nos comentários analisados.

Discussão

Os resultados indicam que a recepção pública da notificação da AIMA foi profundamente influenciada por afetos negativos, disputas políticas e imaginários morais que atravessam as representações contemporâneas sobre migração. As reações xenófobas, majoritárias, não podem ser tomadas como manifestações isoladas, mas como parte de uma economia discursiva que articula racismo, nacionalismo, medo e ressentimento. Esses discursos emergem em um contexto digital específico, marcado por alta visibilidade, circulação acelerada de afetos e dinâmicas próprias da plataforma X, o que potencializa a expressão pública de julgamentos morais e contribui para a

intensificação de fronteiras simbólicas, sem que isso autorize generalizações para além desse ambiente comunicacional.

É nesse cenário que a incorporação da noção de endofobia permite deslocar a análise para além da oposição simplificada entre “portugueses xenófobos” e “brasileiros vítimas”. Como destaca Santos (2016), o discurso do ódio não se dirige apenas ao outro externo, mas pode operar intragrupalmente, produzindo violência simbólica contra membros do próprio grupo. Parte expressiva da violência simbólica identificada nos comentários é produzida por brasileiros contra brasileiros, em um movimento de dissociação identitária que busca preservar a autoestima nacional por meio da rejeição do migrante considerado inadequado, irregular ou moralmente inferior. Esse mecanismo confirma a tese de Feld, Salamanca e Hamermesh (2013) de que a exclusão social pode operar tanto pela rejeição do outro quanto pela punição intragrupal.

O caráter performativo do discurso (Butler, 1997) aparece com força nos comentários analisados: ao reiterarem que migrantes “devem ser expulsos”, “não fazem falta” ou “abusam do país”, usuários não apenas expressam opiniões, mas produzem efeitos sociais concretos, reforçando a legitimidade de práticas estatais de exclusão. A necropolítica de Mbembe (2018) emerge no modo como determinadas vidas são tratadas como descartáveis, especialmente quando associadas à irregularidade documental, frequentemente resultante de falhas e atrasos institucionais.

A análise histórica da migração brasileira para Portugal mostra que fluxos se consolidaram em redes, vínculos familiares e processos de integração econômica que tornam a presença brasileira estrutural ao funcionamento de diversos setores da sociedade portuguesa. Ainda assim, como demonstram Siqueira et al. (2017) e Santos et al. (2014), estigmas de gênero, classe e nacionalidade persistem, alimentando percepções de ameaça e justificando práticas discriminatórias.

O contraste entre a importância econômica dos brasileiros, amplamente documentada em reportagens recentes, e a deslegitimação pública de sua permanência evidencia como discursos públicos produzem demarcações simbólicas de pertencimento e valor, naturalizando hierarquias e estigmas. Nesse ponto, dialogamos com Albuquerque Júnior (2021), ao tomar a produção discursiva de identidades e alteridades como um processo que organiza o social por meio de classificações e marcas depreciativas.

Como argumenta Thompson (2000), a ampliação da visibilidade mediada transforma ações e acontecimentos em objetos de escrutínio público, submetendo sujeitos e grupos a formas recorrentes de avaliação moral. No contexto contemporâneo das plataformas digitais, segundo o próprio autor (2008), essa lógica é intensificada, uma vez que julgamentos passam a circular de modo acelerado, contínuo e potencialmente irreversível. Nessa ambiência, os afetos não apenas circulam: eles estruturam alinhamentos e

antagonismos em rede, como sugere a noção de “públicos afetivos” em Papacharissi (2015). Articulada às dinâmicas técnicas de endosso e redistribuição descritas por Trindade (2022), essa circulação contribui para a formação de consensos punitivos e para o reforço de fronteiras simbólicas de aceitabilidade que operam como critérios informais de julgamento e exclusão no tribunal digital.

Considerações finais

A análise dos 193 comentários evidencia que o debate público sobre migração, especialmente quando mediado por plataformas digitais, tende a se estruturar mais sobre afetos e moralizações do que sobre dados, complexidades jurídicas ou experiências reais de mobilidade. Em um contexto português marcado por reformas migratórias, campanha eleitoral e recrudescimento de agendas nacionalistas, a rede X funcionou como um “tribunal digital”, no qual migrantes brasileiros foram julgados, culpabilizados e, muitas vezes, desumanizados. Ao funcionarem como caixas de ressonância, as redes sociais ampliam e prolongam discursos de ódio, convertendo julgamentos morais individuais em repertórios coletivos de exclusão.

Ao distinguir analiticamente xenofobia, exofobia e endofobia, o artigo demonstra que a punição simbólica dirigida aos migrantes não se limita a fronteiras nacionais, mas atravessa pertencimentos compartilhados, produzindo cisões internas e disputas morais entre conterrâneos. A endofobia emerge, assim, como mecanismo central de legitimação social da exclusão, ao permitir que a punição do migrante seja apresentada como defesa da honra, da imagem ou do valor moral da nação.

Esse cenário reforça a importância de compreender a comunicação digital como elemento estruturante das políticas migratórias e como campo estratégico de disputas em torno dos direitos humanos. Pesquisas futuras poderão aprofundar a análise das respostas em cascata (mais de 600 comentários encadeados) para mapear dinâmicas de contágio afetivo, algoritmos de reforço e formação de bolhas discursivas. Ao destacar a centralidade da endofobia, o artigo demonstra como as plataformas digitais não apenas refletem, mas reorganizam moralmente o pertencimento nacional, convertendo a arena pública em um tribunal difuso de julgamento e exclusão.

Referências

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **A invenção do nordeste e outras artes**. [livro eletrônico]. São Paulo: Cortez, 2021.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. **Estar Aqui, Estar Lá... uma cartografia da vida entre o Brasil e os Estados Unidos**. Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2002. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacao/nepo-41/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BBC NEWS BRASIL. **Portugal vai notificar milhares de imigrantes, incluindo brasileiros, para que deixem o país**. 5 maio 2025. Disponível em: <https://bbc.in/4iKqSzl>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BUTLER, Judith. **Excitable Speech: A Politics of the Performative**. New York: Routledge, 1997.

FELD, Jan; SALAMANCA, Nicolás; HAMERMESH, Daniel S. Endophilia or exophobia: Beyond discrimination. **IZA Discussion Paper**, No. 7380 (May 2013). Disponível em: <https://www.iza.org/en/publications/dp/7380/endophilia-or-exophobia-beyond-discrimination>. Acesso em: 13 dez. 2025.

FONSECA, Maria Lucinda; MCGARRIGLE, Jennifer. Immigration and Policy: New Challenges After the Economic Crisis in Portugal. In: LEVINE, E.; VERA, M. (eds.), **Impacts of the Recent Economic Crisis (2008-2009) on International Migration**. Mexico City: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 51-75 (2014). Disponível em: <https://ru.micisan.unam.mx/rest/bitstreams/9804c82b-e-fa3-4a90-bd77-6729c79888a6/retrieve>. Acesso em: 10 jun. 2025.

HJARVARD, Stig. **A midiatização da cultura e da sociedade**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2014.

MAU, Steffen; BRABANDT, Heike; LAUBE, Lena; ROOS, Christof. **Liberal states and the freedom of movement: selective borders, unequal mobility**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

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

NUNES, Vicente. **Brasileiros são quase 10% dos trabalhadores formais de Portugal, informa ministério**. Público Brasil, 7 dez. 2025a. Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/12/07/publico-brasil/noticia/brasileiros-sao-quase-10-trabalhadores-formais-portugal-informa-ministerio-2157354>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NUNES, Vicente. **Portugal se beneficia muito da imigração brasileira na economia? Verdadeiro**. Público Brasil, 27 nov. 2025b. Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/11/27/publico-brasil/noticia/portugal-beneficia-imigracao-brasileira-economia-verdadeiro-2156080>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NUNES, Vicente. **As novas regras para imigração em Portugal: entenda o que está nas entrelinhas da lei**. Público Brasil, 22 out. 2025c. Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/10/22/publico-brasil/noticia/novas-regras-imigracao-portugal-entenda-entrelinhas-lei-2151788>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NUNES, Vicente. **Imigrantes terão mais dificuldade para registrar filhos nascidos em Portugal**. Público Brasil, 29 out. 2025d. Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/10/29/publico-brasil/noticia/imigrantes-terao-dificuldade-registrar-filhos-nascidos-portugal-2152645>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NUNES, Vicente. **“Imigrantes ilegais devem regressar ao seu país”, diz primeiro-ministro de Portugal**. Público Brasil, 27 out. 2025e. Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/10/27/publico-brasil/noticia/imigrantes-ilegais-regressar-pais-primeiroministro-portugal-2152354>. Acesso em: 10 jun. 2025.

NUNES, Vicente. **Por dia, em outubro, 10 brasileiros pediram ajuda jurídica e psicológica ao consulado**. Público Brasil, 3 nov. 2025f. Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/11/03/publico-brasil/noticia/dia-outubro-10-brasileiros-pediram-ajuda-juridica-psicologica-consulado-2153164>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PAPACHARISSI, Zizi. **Affective Publics: Sentiment, Technology, and Politics**. Oxford University Press, New York, 2015.

SANTOS, Mauro Augusto dos; SIQUEIRA, Sueli; GENOVEZ, Patrícia Falco; MALHEIROS, Jorge da Silva Macaísta; IORIO, Juliana Chatti. O retorno de emigrantes brasileiros de Portugal: considerações a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010. In: *Anais do XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 2014, São Pedro-SP. **Anais eletrônicos...**, Galoá, 2014. Disponível em: <https://proceedings.science/encontro-abep/abep-2014/trabalhos/o-retorno-de-emigrantes-brasileiros-de-portugal-consideracoes-a-partir-dos-dados?lang=pt-br>. Acesso em: 09 dez. 2025.

SANTOS, Marco Aurélio Moura dos. **O discurso do ódio em redes sociais**. São Paulo: Lura Editorial, 2016.

SIQUEIRA, Sueli; FONSECA, Maria Lucinda; SANTOS, Mauro Augusto; GENOVEZ, Patrícia Falco. Brasileiros em Portugal e nos Estados Unidos: Semelhanças e diferenças nos dois destinos. In: BENEDEUZI, Luis Fernando; DADALTO, Maria Cristina (eds.). **Mobilidade humana e circularidade de ideia**: Diálogos entre a América Latina e a Europa. Firenze: Edizioni Ca' Foscari, 2017. p. 8798. DOI: <http://doi.org/10.14277/6969-122-5/DSP-7-7>.

SIQUEIRA, Sueli. **Sonhos, sucesso e frustrações na emigração de retorno**. Brasil/Estados Unidos. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.

THOMPSON, John B. **Political scandal: power and visibility in the media age**. Cambridge: Polity Press, 2000.

THOMPSON, John B. **A nova visibilidade**. Matrizes, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 15–38, 2008.

TRINDADE, Luiz Valério. **Discurso de ódio nas redes sociais**. São Paulo: Jandaíra, 2022.

Apoio Cultural:



www.edbrasilica.com.br
contato@edbrasilica.com.br



www.edicoesbrasil.com.br
contato@edicoesbrasil.com.br

Anais de Artigos Completos - Volume 3 X CIDHCoimbra 2025

Organizadores:

Jónatas Machado

Carla de Marcelino Gomes

Catarina Gomes

César Augusto Ribeiro Nunes

Leopoldo Rocha Soares

