

BRUNA BASTOS
LUÍSA GIULIANI BERNSTS
(ORGANIZADORAS)

**DIREITO E POLÍTICA NO
BRASIL CONTEMPORÂNEO**
REFLEXÕES TRANSDISCIPLINARES

VOLUME 3



EDITORA

ILUSTRAÇÃO

BRUNA BASTOS
LUÍSA GIULIANI BERNSTS
(ORGANIZADORAS)

**DIREITO E POLÍTICA NO
BRASIL CONTEMPORÂNEO**
REFLEXÕES TRANSDISCIPLINARES

Volume 3

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Editor-Chefe: Fábio César Junges

Revisão: Os autores

Imagen da capa: Amanda Bortolini

CATALOGAÇÃO NA FONTE

D598 Direito e política no Brasil contemporâneo [recurso eletrônico] : reflexões transdisciplinares / organizadores: Bruna Bastos, Luísa Giuliani Bernsts. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
v. 3

ISBN 978-65-6135-219-2
DOI 10.46550/978-65-6135-219-2

1. Direito. 2. Política. I. Bastos, Bruna (org.). II. Bernsts, Luísa Giuliani (org.).

CDU: 34

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720



E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánchez	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise Tatiane Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria Cristina Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc*.

SUMÁRIO

Capítulo 1 - A TRADIÇÃO AUTORITÁRIA E OS DESAFIOS ATUAIS DA DEMOCRACIA NO BRASIL: IMPLICAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS	11
André Giovane de Castro	
Capítulo 2 - O POSICIONAMENTO DO BRASIL NO DIREITO INTERNACIONAL FRENTE À GUERRA NA UCRÂNIA E À CRISE NUCLEAR PÓS-2022 E A SOBERANIA BRASILEIRA.....	35
Diulio Bilhão	
Bruna Bastos	
Capítulo 3 - CIDADANIA E RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NOS CARGOS PÚBLICOS	65
Juliana Paganini	
Juliana Silva Ramos	
Lis Miyuki Saiki Okubo	
Capítulo 4 - A DESPROPORÇÃO EM DEBATE: O PLP Nº 177/2023 E A REDISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.	89
Alessandro Fernandes	
Capítulo 5 - IMPOSTO SELETIVO E JUSTIÇA SOCIAL: A TRIBUTAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO NO BRASIL.....	109
Ágatha Evellin Lopes Galdino	
Alex Alves da Silva	
Iasmin Vitória Leite da Silva	
Capítulo 6 - LIQUIDEZ NA SEPARAÇÃO DE PODERES: UMA ANÁLISE DO MODELO DE DECISÕES VINCULANTES DO CPC/2015 À LUZ DA TEORIA DE BAUMAN	129
Diego José Baldissera	

Capítulo 7 - DESINFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: IMPACTOS, RISCOS E ESTRATÉGIAS DE COMBATE NO CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO	151
Gabriela Rodrigues dos Santos	
Rafaela Fiori Franzolin	
Capítulo 8 - O ELEITOR SOB VIGILÂNCIA: COMO O MICROTARGETING NA ESFERA POLÍTICA REMODELA A DEMOCRACIA BRASILEIRA	171
Júlia Marchiori	
Maria Eduarda Alessi	
Capítulo 9 - POBREZA MENSTRUAL E EDUCAÇÃO: A DESIGUALDADE DE GÊNERO ESCANCARADA NO ACESSO AO ABSORVENTE	187
Mario Di Stefano Filho	
Sophia Alessandra Prianti Fernandes	
Clara Tonello Hoyos	
Capítulo 10 - A RELAÇÃO ENTRE DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICA: A VIOLAÇÃO DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS PELA APROVAÇÃO DA LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL..	205
Laura Pereira de Camargo	
Maria Luísa Prensato Tosi	
Marina Gomes Pallu	
Capítulo 11 - CONSTITUIÇÕES TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DESSAS CONSTITUIÇÕES A PARTIR DAS OBSERVAÇÕES DE GUNTHER TEUBNER.....	227
Moisés Fagundes Lara	

Capítulo 1

A TRADIÇÃO AUTORITÁRIA E OS DESAFIOS ATUAIS DA DEMOCRACIA NO BRASIL: IMPLICAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS

André Giovane de Castro¹

1 Considerações iniciais

O Brasil tem a sua história comumente contada desde a chegada dos colonizadores em 1500. Com a entrada de Portugal em terras brasileiras, elas se tornaram conhecidas ou até mesmo foram descobertas como se os caminhos de outrora tivessem sido trilhados sem as marcas de seres humanos, sem as características da civilização, sem as luzes do Velho Mundo. Um percurso assim iniciado teria o condão de causar violências, cujas heranças e interesses hão de ser analisados neste trabalho acadêmico com o objetivo de trazer a lume a tradição autoritária inerente à história brasileira, embora sem considerar a sua essencialidade como natural, senão, isto sim, como formatada frente aos mandos e desmandos dos descobridores de terras, dos senhores de escravos, dos ditadores da lei, dos salvadores da nação, dos detentores da verdade. Trata-se, com efeito, de (des)construir a história e seus desafios atuais.

A partir da compreensão de que o Brasil convive com um movimento pendular entre autoritarismo e democracia, haja vista que os textos constitucionais de 1824 a 1988 evidenciam a alternância entre os dois modelos em torno das imbricações do Estado com a sociedade e vice-versa, não obstante a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) tenha instaurado um Estado Democrático de Direito, tem-se como fundamental desenvolver investigações científicas a fim de elucidar as implicações jurídico-políticas atinentes à crise contemporânea, notadamente em virtude do Direito e da Política refletirem e serem reflexo desse fenômeno, tomando-se como referência o seguinte problema

¹ Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Professor do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito e do Curso de Graduação em Direito da Unijuí. Advogado. E-mail: andre.castro@unijui.edu.br

de pesquisa: em que medida as marcas do passado contribuem para a reorientação da bússola autoritário-democrática no presente e condicionam o futuro?

A história não é evolutiva, linear, mecânica. Ela é construída de vaivém. Não há como reconhecer a evolução da humanidade como um movimento contínuo; pelo contrário, aliás, ela é constituída de rupturas. Vários foram, são e continuarão sendo os caminhos. Por isso, o futuro não é necessariamente novo; ele tem o condão de ser, eventual ou costumeiramente, a reiteração do passado. Essa é a lição de Walter Benjamin¹ ao conduzir o olhar sobre o conceito de história, identificando o passado como o motor de luta, mobilização, resistência para o presente, rompendo com desigualdades, opressões, violências, sejam elas vultuosas, sejam elas veladas, sob pena de mantê-las vigentes mesmo no marco de uma dita democracia, de uma reverenciada civilização, de uma ambicionada humanidade. Essa tônica oferece a condição de possibilidade de servir como hipótese a ser colocada à prova durante a realização desse estudo.

A pesquisa tem a sua consecução amparada nos seguintes elementos metodológicos: o método hipotético-dedutivo, a abordagem qualitativa, a natureza básica, o objetivo explicativo e os procedimentos bibliográfico e documental. Tendo isso como referência, o texto encontra-se estruturado em duas seções com a intenção de abordar a história brasileira, mormente sob o olhar constitucional, e suas implicações jurídico-políticas, haja vista que o *nomos* constitucional tem o condão de espelhar e/ou ser espelho em relação ao autoritarismo e/ou à democracia, considerando-se, em uma primeira seção, uma revisitação ao lapso temporal da colonização até a reabertura democrática recente e, em uma segunda seção, uma leitura em torno da conjuntura pós-redemocratização e seus desafios hodiernos à luz da CRFB/1988. Para concluir, são tecidas as considerações finais.

2 Da colonização à reabertura democrática

Os séculos XVI ao XIX constituem o lapso temporal da colonização brasileira. Com o Grito do Ipiranga, no dia 7 de setembro de 1822, o Brasil tornou-se independente de Portugal, mas continuou sob o comando de Dom Pedro I e Dom Pedro II, herdeiros da Coroa Portuguesa, cujos governos mesclaram vínculos e rupturas em relação ao Estado colonizador.

¹ BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas:** magia e técnica, arte e política. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

Transcorridos sessenta e sete anos, o Império do Brasil alcançou a sua ruína com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889. O regime republicano vige até hoje, não obstante o seu curso tenha sido construído mediante avanços e retrocessos no tocante ao trânsito entre autoritarismo e democracia como linha tênue da substituição de uma administração por outra, de um político por outro, de um regime por outro. Tudo isso colocou em cena o autoritarismo como elemento fulcral da história local¹.

Com a colonização, a escravidão tornou-se referência na vida institucional e social. Se ela constitui essencialmente um modelo econômico, não tardou a formar a estrutura do tecido societal, mantendo-se sólida durante mais de 300 anos, inclusive pós-Independência. Lida como “uma escandalosa injustiça amparada pela artimanha da legalidade”², a escravidão alastrou-se no território brasileiro com a entrada forçada de estimados 3,6 milhões de africanos destinados aos senhores de engenho, mas não somente, pois artesãos, comerciantes, funcionários públicos, lavradores, militares, religiosos e até mesmo libertos tinham seres humanos escravizados. O resultado disso foi a formação de um Estado e de uma sociedade escravistas, hierarquizando indivíduos, forjando diferenças e elegendo os portadores de direitos ou de deveres³.

Três séculos foram necessários até o abolicionismo vencer a batalha. Com um misto de benevolência e interesse, considerando a vulnerabilidade do Império e as movimentações pró-República, a Princesa Isabel assinou a Lei Áurea em 13 de maio de 1888 declarando extinta a escravidão no Brasil. Sucinta, a Lei nº 3.353 contém tão só dois dispositivos legais, adstringindo-se a pôr fim ao escravagismo, sem, no entanto, orientar o caminho dos novos libertos, aos quais a liberdade e a igualdade mantiveram-se como abstrações jurídicas sem materialidades fáticas. Não bastasse ter sido o último país do Ocidente a abolir a escravatura, o Brasil obstaculizou legalmente o trabalho escravo, mas não criou as condições basilares de

1 CARVALHO, José Murilo de. **O pecado original da República:** debates, personagens e eventos para compreender o Brasil. 2. reimp. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018; SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. 2. ed. 8. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

2 SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 27.

3 RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2013; SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. 2. ed. 8. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

(sobre)vivência dos então escravizados, cujas existências continuaram, com efeito, à mercê das desigualdades, exclusões e violências¹.

Se o timbre autoritário foi assentado com a colonização e se a escravidão condicionou a estruturação do Estado e da sociedade como mecanismo das relações internas e externas, o cenário não se alterou substancialmente com a Independência. Se, de um lado, a fissura com a dominação colonial evidenciou uma visão liberal; de outro lado, a manutenção da monarquia, da escravidão e do senhorio demonstrou uma visão conservadora. A emancipação, assim, não ensejou uma ruptura com a metrópole. O caminho mostrou-se tortuoso desde a elaboração do texto constitucional. Tendo em vista o risco de ser limitado em seu poder e transformado em mero símbolo do Império devido à (i)legitimidade de sua figura como imperador, Dom Pedro I fechou a Assembleia Constituinte em 1823 e outorgou a Constituição Política do Império do Brasil em 1824. E assim nasceu o Brasil independente².

Mas o Império não só começou antidemocrático. O seu percurso foi sinuoso. Com as suas atitudes contestadas e a ameaça frente à continuidade da realeza no Brasil, Dom Pedro I abdicou do trono em favor do seu filho em 1831. Este, contudo, era ainda uma criança. A notícia foi recebida, no entanto, com entusiasmo e louvor, seja por causa da abdicação, seja por causa da nacionalidade do futuro Dom Pedro II, qual seja: brasileira. A menoridade foi resolvida com o golpe da maioridade, cujo episódio recebeu anuência do povo e não causou maiores entraves, haja vista ser o herdeiro do trono considerado capaz de oferecer unidade ao país e acalmar os ânimos das forças conflitantes. Aos 14 anos, Dom Pedro II assumia o Império do Brasil, cujo reinado durou 58 anos, até a Proclamação da República ter destituído a monarquia, desta vez por meio de um golpe militar³.

O período imperial foi marcado pelo Poder Moderador. O imperador, por meio dele, tinha a chave da administração nacional e o controle do Executivo, Judiciário e Legislativo⁴. Logo, com o fim da

1 BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Brasília: Presidência da República, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lm/lm3353.htm. Acesso em: 24 ago. 2025; SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. 8. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

2 SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. 8. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

3 SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. 8. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

4 A Constituição Política do Império do Brasil trazia o Poder Moderador nos artigos 10, 98 e

monarquia, os rumos do Brasil estavam desconcertados dada a ausência de uma figura centralizadora. O período republicano¹ foi deflagrado pelo governo de Deodoro da Fonseca, um militar, seguido de outro, Floriano Peixoto, com um civil assumindo a Presidência da República somente com Prudente de Moraes. Tal fato, embora não inexoravelmente tivesse como ser assimilado no momento, indicava uma situação a ser renovada várias vezes no curso da história brasileira com a assunção de militares à chefia do Poder Executivo, seja mediante governos considerados democráticos, seja mediante governos abertamente autoritários, cujos reflexos são constatados até a contemporaneidade no Palácio do Planalto².

A chamada Primeira República³ (1889-1930) envolve fatores positivos e negativos. Em uma primeira perspectiva, a urbanização, a industrialização e a imigração alcançaram somas consideráveis; em uma segunda perspectiva, a repressão às classes populares, as falcatrusas nos pleitos eleitorais e a segregação socioespacial marcaram a época. O lapso temporal de quarenta e um anos não conseguiu atender às promessas proclamadas com a República no tocante à cidadania, à democracia e aos direitos, seja pela ausência de povo definido tecnicamente como cidadão devido às restrições legais, seja pelo autoritarismo sustentador do regime republicano desde a sua fundação, seja pela carência de direitos historicamente verificada no país, não obstante a mobilização social e os seus reflexos institucionais surtiram efeitos salutares em termos de Estado e sociedade⁴.

101 (BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).

- 1 Com o novo regime, fazia-se necessária a elaboração de outro texto constitucional, razão pela qual a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 (BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 2 LESSA, Renato. A primeira década: República, natureza, desordem. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos:** em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 23-26.
- 3 Esta fase é conhecida também como República Velha ou República das Oligarquias e contou com os seguintes presidentes: Deodoro da Fonseca (1889-1891); Floriano Peixoto (1891-1894); Prudente de Moraes (1894-1898); Campos Sales (1898-1902); Rodrigues Alves (1902-1906); Afonso Pena (1906-1909); Nilo Peçanha (1909-1910); Hermes da Fonseca (1910-1914); Venceslau Brás (1914-1918); Delfim Moreira (1918-1919); Epitácio Pessoa (1919-1922); Artur Bernardes (1922-1926); e Washington Luís (1926-1930).
- 4 CARVALHO, José Murilo de. **O pecado original da República:** debates, personagens e eventos para compreender o Brasil. 2. reimpr. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018; SCHWARZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. 2. ed. 8. reimpr. São

Com efeito, considerando os elementos favoráveis e contrários à Primeira República, o Brasil vivenciou a Revolução de 1930. O ato político e, vale dizer, eleitoral foi deflagrado por Getúlio Vargas, que foi derrotado por Júlio Prestes na disputa presidencial do mesmo ano, com o objetivo de obstar a posse do novo mandatário. A justificativa encontrava-se na base do sistema eleitoral colocado em marcha na Primeira República e nominado como a Política do Café com Leite, cujo desiderato era a manutenção das mesmas elites de São Paulo e Minas Gerais na Presidência da República ao inviabilizar a concorrência com lideranças dos outros estados. Levado o movimento às ruas, a Revolução de 30 obteve êxito e conduziu ao Palácio do Catete, no Rio de Janeiro, então capital federal, o novo chefe do Poder Executivo: Vargas¹.

A Revolução de 30 desencadeou um Governo Provisório. Se havia um discurso em prol da democratização das eleições, o resultado foi autoritário. O novo mandatário recebeu carta branca a fim de realizar uma intervenção radical no sistema, culminando com a dissolução do Poder Legislativo, a destituição das lideranças eleitas na Primeira República, a nomeação de inteventores nos estados e a censura aos veículos de comunicação contrários à administração. A gestão de 1930-1937 não foi democrática; pelo contrário, insta salientar². Com a instauração do Estado Novo em 1937, todavia, o autoritarismo foi oficializado³. Seguindo com a liderança varguista, o regime vindouro perdurou até 1945 reunindo a atenção aos setores menos abastados do tecido societal e o enfrentamento às forças de oposição. Entre avanços e retrocessos, uma assertiva: a democracia restou ausente na Era Vargas⁴.

Paulo: Companhia das Letras, 2021.

- 1 OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. Os caminhos da centralização. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos:** em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 91-95; SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. 2. ed. 8. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.
- 2 Com o fim da Primeira República devido à Revolução de 30, uma nova Lei Maior deveria ter sido escrita. Isso tardou, no entanto, a ocorrer. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada em 16 de julho de 1934 (BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 3 O Estado Novo foi oficializado com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 (BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Brasília: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 4 OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. Os caminhos da centralização. In: BACHA, Edmar;

Uma nova tentativa de democracia foi suscitada com o fim do Estado Novo¹. Com a derrocada de Vargas, José Linhares esteve à frente da Presidência da República interinamente até a realização de eleição, na qual saiu vitorioso Eurico Gaspar Dutra – mais um militar, aliás. O período de 1946 a 1964 contou com presidentes eleitos pelo povo brasileiro, constituindo-se, neste sentido, como uma fase de democratização, não obstante os inúmeros obstáculos². Este ínterim administrativo viabilizou a alternância de partidos e políticos, mas também marcou o suicídio de um presidente³; a renúncia de outro eleito com votação expressiva⁴; e a adoção do regime parlamentarista⁵. A experiência democrática não tardou a encontrar resistência. Após menos de duas décadas em andamento, o regime, que se queria democrático, foi suplantado com o golpe militar, novamente, deflagrado em 1964⁶.

CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos:** em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 91-95; PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Sevilla, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>. Acesso em: 24 ago. 2025.

- 1 Com o fim do Estado Novo, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, entrou em vigor (BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 2 De 1946 a 1964, a Presidência da República foi ocupada por Eurico Gaspar Dutra (1946-1951); Getúlio Vargas (1951-1954); Café Filho (1954-1955); Carlos Luz (1955-1955); Nereu Ramos (1955-1956); Juscelino Kubitschek (1956-1961); Jânio Quadros (1961-1961); Ranieri Mazzilli (1961-1961); e João Goulart (1961-1964).
- 3 O presidente Getúlio Vargas, eleito democraticamente na eleição de 1950, cometeu suicídio durante a sua administração no dia 24 de agosto de 1954, com um tiro no coração, no Palácio do Catete, sede da Presidência da República (CARVALHO, José Murilo de. **O pecado original da República:** debates, personagens e eventos para compreender o Brasil. 2. reimp. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.).
- 4 O presidente Jânio Quadros, eleito democraticamente na eleição de 1960, renunciou ao cargo em 25 de agosto de 1961 (SILVA, Juremir Machado da. **Vozes da Legalidade:** política e imaginário na Era do Rádio. Porto Alegre: Sulina, 2011.).
- 5 O parlamentarismo foi adotado em 1961 com o objetivo de viabilizar a posse de João Goulart na Presidência da República em virtude da renúncia de Jânio Quadros e da tentativa de obstruir a sua subida ao Palácio do Planalto. A Campanha da Legalidade, liderada por Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, reuniu forças a fim de conduzir Goulart à chefia do Poder Executivo. Ele permaneceu no cargo até o golpe militar de 1964 (SILVA, Juremir Machado da. **Vozes da Legalidade:** política e imaginário na Era do Rádio. Porto Alegre: Sulina, 2011.).
- 6 PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Sevilla, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>. Acesso em: 24 ago. 2025.

O nominado Golpe de Estado de 1964¹ instaurou o autoritarismo². Justificado como um “mal necessário” diante do caos estabelecido no Brasil, seja pela alegada ameaça comunista, seja pelo suposto risco às liberdades públicas, à propriedade privada e aos valores da família, o arbítrio foi utilizado como mecanismo de defesa do Estado e da sociedade a fim de afastar os ideais comunistas e eliminar os seus defensores com perseguição, tortura e morte. Apesar disso, a legitimidade do regime era colocada constantemente em xeque, considerando a sua origem antidemocrática, a violação de direitos humanos e o emprego do terrorismo de Estado. Frente a isso, a ditadura necessitava encontrar uma razão de ser à sua manutenção. O alicerce foi a economia. Enquanto ela crescia, o modelo se mantinha, mas, ao começar a cair, a instabilidade tomou conta³.

A derrocada econômica, contudo, não foi o único fio condutor à redemocratização. O resultado das eleições de 1974 acendeu o sinal vermelho da ditadura com a vitória das forças democráticas ao Poder Legislativo. O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) mostrou a sua mobilização pró-democracia em face da Aliança Renovadora Nacional (Arena), base de sustentação do autoritarismo. A partir disso, o presidente Ernesto Geisel deu início à chamada lenta, gradual e segura liberalização política, não obstante a transição tenha durado mais de uma década até se consolidar oficialmente em 1985 devido às idas e voltas das lideranças da Arena rumo à redemocratização, impedindo a propaganda política, fechando o Congresso Nacional e adiando o pleito eleitoral, embora, ao

1 O texto constitucional adotado durante a ditadura foi anunciado em 1967 com o nome de Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).

2 Os presidentes do regime militar foram os seguintes: Castelo Branco (1964-1967); Costa e Silva (1967-1969); Médici (1969-1974); Ernesto Geisel (1974-1979); e João Figueiredo (1979-1985).

3 FICO, Carlos. O “milagre” e a repressão. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 161-165; SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1. reimp. São Paulo: Boitempo, 2020; SILVEIRA, Felipe Lazzari da. **A tortura continua:** o regime militar e a institucionalização da violência e do autoritarismo nas instituições de segurança pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

mesmo tempo, tenha extinguido o Ato Institucional (AI) nº 5¹, criando uma áurea de abertura à democracia².

Tendo em vista o cenário acima delineado, a atuação cidadã foi também fundamental e ocorreu essencialmente na última administração ditatorial, qual seja: de João Figueiredo. Sem o AI-5, com a recessão econômica e a ascensão de movimentos sociais, como as “Diretas-Já”³, ele não detinha razões nem condições de frear a transição do autoritarismo à democracia. O resultado da eleição de 1982 também deu a tônica do momento com o triunfo de lideranças contrárias à Arena. Todavia, uma vitória foi obtida pelos ditadores em 1979: a anistia ampla, geral e irrestrita, incluindo os membros da oposição – presos e exilados – e os membros do regime – autores das violências⁴. Este caminho sinuoso encerrou em 1985 com a eleição de Tancredo Neves e o recém-dissidente da ditadura, José Sarney, à Presidência da República⁵.

-
- 1 O Ato Institucional (AI) nº 5, de 13 de dezembro de 1968, é o maior retrato da violência de Estado adotada no Brasil durante a ditadura civil-militar de 1964-1985 (BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**). São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 2 ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3593/2850>. Acesso em: 24 ago. 2025; SODRÉ, Nelson Werneck. **Vida e morte da ditadura: vinte anos de autoritarismo no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.
- 3 O maior deles ficou conhecido como “Diretas-Já” e reivindicava a realização de eleição direta – e não indireta via Colégio Eleitoral, como, no entanto, ocorreu – à escolha do novo chefe do Poder Executivo (ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3593/2850>. Acesso em: 24 ago. 2025; ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VSNRN6Ct88qpv9jzgnbRgsx/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 4 A respeito disso, a Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 (BRASIL. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979**). Concede anistia e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6683.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).
- 5 ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3593/2850>. Acesso em: 24 ago. 2025; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991; FAUSTO, Sérgio. O novo pacto democrático. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 177-181;

3 Da redemocratização à crise atual

A partir da eleição de Tancredo e Sarney até a democracia ser formalmente estabelecida, houve um ínterim: 15 de janeiro de 1985 até 15 de março de 1985. Em dois meses, a mais longa das noites foi na véspera da posse. A menos de 24 horas de assumir a Presidência da República, Tancredo foi internado, vindo a falecer em 21 de abril do mesmo ano. Diante da impossibilidade do presidente eleito tomar posse, Sarney tornou-se o primeiro presidente civil da Nova República¹. Se a abertura começou sob a condução dos ditadores, mas o resultado foi sendo passo a passo construído com as forças democráticas, o caminho tortuoso alcançou o anseio inicial das lideranças autoritárias: a posse de um dos seus. Neste sentido, a ruptura com o autoritarismo não necessariamente se deu, mas, sim, uma modificação da forma de governo, cujos reflexos seguem até hoje².

Com a transição da ditadura à democracia, fez-se inevitável a elaboração de um novo texto constitucional³. Por isso, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi instalada com o intuito de construir um marco normativo ao nascente Estado Democrático de Direito. Se, de um lado, havia os defensores de uma ruptura do autoritarismo com a Nova República; de outro lado, havia os defensores do autoproclamado movimento revolucionário instaurado em 1964, a quem o fim da ditadura e a retomada democrática retratavam o atendimento das suas intenções. Apesar disso, a Lei Maior tomou rumos democráticos, seja porque

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VSNRN6Ct88qpv9jzgnbRgsx/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2025.

- 1 Desde a redemocratização, o Palácio do Planalto foi liderado por José Sarney (1985-1990); Fernando Collor (1990-1992); Itamar Franco (1992-1995); Fernando Henrique Cardoso (1995-2003); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011); Dilma Rousseff (2011-2016); Michel Temer (2016-2019); Jair Bolsonaro (2019-2023); e Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual).
- 2 ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3593/2850>. Acesso em: 24 ago. 2025; CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>. Acesso em: 24 ago. 2025; TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Apresentação. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 9-12.
- 3 O atual texto constitucional ficou conhecido como Constituição Cidadã (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.).

resultou de uma construção coletiva sem a adoção de um anteprojeto, seja porque contou com a participação social por meio de emendas populares, audiências públicas e publicização na imprensa, seja porque houve o despertar histórico dos anos 1964-1985¹.

Tendo como referência o duelo de forças estabelecido com a redemocratização entre os amantes e os críticos do autoritarismo, mas também a inexistência de um corte a findar com uma era e a vivificar outra, a CRFB/1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, sob a condução de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, oferecia as bases de uma descontinuidade com a tradição constitucional brasileira². Este documento, com efeito, buscou deixar o autoritarismo no passado ao orientar o Estado e a sociedade sob as balizas da *res pública*, da tripartição dos poderes, da participação política, das liberdades individuais e da justiça social, não obstante a historicidade autoritária se mantivesse tanto nos cidadãos como nas instituições, desafiando os (des)caminhos da mais nova tentativa democrática no Brasil³.

O percurso iniciou tortuoso com a Presidência da República. Com Sarney, o Palácio do Planalto era conduzido por uma liderança sem a legitimidade do voto e sem as credenciais da luta em face do autoritarismo, cujo governo avançou democraticamente, mas também foi marcado pela hiperinflação, pelo acréscimo da pobreza e pela crise de

-
- 1 BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília; PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, Sevilla, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>. Acesso em: 24 ago. 2025.
 - 2 Os textos constitucionais anteriores resultaram de rupturas com as instituições do Estado. Foram os casos, neste sentido, dos documentos de 1824, considerando a Independência; de 1891, considerando a queda da Monarquia; de 1934, considerando o fim da República Velha; de 1937, com a implantação do Estado Novo; de 1946, com a dissolução da ditadura de Getúlio Vargas; e de 1967, com o Golpe de 1964 (BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.).
 - 3 ARAÚJO, Cícero. Trinta anos depois: a crise da Constituição de 1988. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 299-329, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20881/22393>. Acesso em: 24 ago. 2025; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. 30 anos esta noite: velhos e novos desafios à democracia no Brasil. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 331-356, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20883/22395>. Acesso em: 24 ago. 2025; REIS, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 277-297, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20879/22392>. Acesso em: 24 ago. 2025.

governabilidade. O seu resultado foi a eleição de Fernando Collor de Mello com um discurso contrário à corrupção, embora com a sua derrocada por *impeachment* sob denúncias de corrupção, vindo a assumir a chefia do Poder Executivo o então vice-presidente Itamar Franco. Em menos de uma década da redemocratização, os cidadãos brasileiros contaram com um presidente recém saído da aliança ditatorial, com um presidente rechaçado nacionalmente por escândalos de corrupção e com um vice-presidente assumindo a condução do país¹.

A administração de Itamar ficou conhecida devido ao lançamento do Plano Real. A inflação – o maior obstáculo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social – seria, finalmente, enfrentada. À frente da ambicionada moeda, Fernando Henrique Cardoso (FHC) tornou-se o candidato à sucessão do Palácio do Planalto. Eleito e reeleito, FHC liderou o Brasil juntamente com Marco Maciel, cujo político também havia desertado do regime autoritário com o acender das luzes do regime democrático, evidenciando a construção de conchavos político-eleitorais a fim de criar as condições necessárias à vitória nas urnas, não obstante as visões de mundo diametralmente opostas dos seus líderes. Findos os seus dois mandatos consecutivos, FHC entregou a faixa presidencial a Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu o cargo contestando as gestões anteriores e defendendo uma nova gestão².

O novo presidente trazia em si as marcas da pobreza, do trabalho no chão da fábrica e do sindicalismo como movimento político-social. Tomando como referência uma mistura entre sensibilidade social com afeto e cálculo político com frieza, Lula alcançou o Palácio do Planalto com um discurso em prol das famílias menos abastadas, embora sem deixar de atuar com os olhos voltados aos detentores do capital. Os escândalos de corrupção, notadamente o Mensalão, não inviabilizaram a sua reeleição nem a eleição da sua sucessora, Dilma Rousseff. A primeira mulher a assumir a chefia do Poder Executivo tinha o desafio de enfrentar resistências, de dar andamento ao trabalho do seu antecessor e de frear os

1 ANDERSON, Perry. **Brasil à parte:** 1964-2019. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza, Bruno Costa, Fernando Pureza, Jayme da Costa Pinto e SatBhagat Rogério Bettoni. 1. reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2021; FAUSTO, Sérgio. O novo pacto democrático. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos:** em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 177-181.

2 ANDERSON, Perry. **Brasil à parte:** 1964-2019. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza, Bruno Costa, Fernando Pureza, Jayme da Costa Pinto e SatBhagat Rogério Bettoni. 1. reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2021.

crimes contra a Administração Pública. Reeletita, ela sofreu *impeachment*, alcançando o então vice-presidente Michel Temer ao mais alto cargo do país até a vitória de Jair Bolsonaro¹.

O ano de 2018 entrava em cena. Seria o momento de (des) legitimar o *impeachment* e a administração do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Se a esquerda ambicionava retomar o poder e contestar a destituição de Dilma por meio do voto popular, a direita buscava validar o impedimento da presidenta e reconduzir ao poder um conservador por meio do voto popular. Nenhum dos lados levou, todavia. Um *outsider* saiu vitorioso nas urnas: Bolsonaro. Com vinte e oito anos na Câmara dos Deputados, o ex-deputado federal tornou-se conhecido por contestar políticos e a política propriamente dita, apresentando-se como um não-político destinado a salvar o Brasil do comunismo, da corrupção, da impunidade, da recessão, da violência. Tornou-se, assim, o novo chefe do Poder Executivo ao derrotar o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Haddad².

A partir de 1º de janeiro de 1995 até 12 de maio de 2016, o Brasil contou com a eleição de três presidentes críticos e vítimas da ditadura civil-militar de 1964-1985. Foram os casos de FHC, Lula e Dilma. O primeiro necessitou exilar-se no Chile para não ser preso em 1964 e, ao retornar ao Brasil, foi aposentado compulsoriamente devido ao AI nº 5 em 1968; o segundo foi preso em 1980 em virtude de liderar as greves operárias do ABC Paulista; e a terceira foi presa e torturada em 1970 por integrar a VAR-Palmares. Logo, o Palácio do Planalto foi comandado durante vinte e um anos por resistentes ao autoritarismo. Com a vitória de Bolsonaro em 2018, contudo, o país voltou a rememorar a militarização da política, não somente devido ao cargo de capitão do presidente, mas, principalmente, devido aos seus pronunciamentos de nostalgia à antidemocracia³.

-
- 1 ANDERSON, Perry. **Brasil à parte:** 1964-2019. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza, Bruno Costa, Fernando Pureza, Jayme da Costa Pinto e SatBhagat Rogério Bettoni. 1. reimp. São Paulo: Boitempo, 2021.
 - 2 AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica:** a crise do governo Bolsonaro. 3. reimp. São Paulo: Todavia, 2020; MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil:** da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2019; TOSI, Giuseppe. Democracia e direitos humanos: uma conquista civilizatória ameaçada no Brasil e no mundo. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 7, n. 1, p. 33-59, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/659/280>. Acesso em: 24 ago. 2025.
 - 3 MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias:** dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. 4. reimp. São Paulo: Todavia, 2021.

A emergência de Bolsonaro estaria vinculada ao *impeachment* em 2016, embora somente mais tarde isso seria entendido. Isso porque, ao anunciar o seu voto na Câmara dos Deputados, ele fez alusão à ditadura civil-militar e, especialmente, ao torturador de Dilma, mas foi além e prenunciou o seu *slogan* da campanha eleitoral de 2018¹. Com este discurso, o futuro chefe do Poder Executivo habilitava-se como um líder civil-militar à moda de rememorar os anos de autoritarismo. E o destino não foi muito diferente. No entanto, se em 1964 a violência foi necessária a fim de viabilizar a inserção das Forças Armadas no Palácio do Planalto, o ano de 2018 conduziu um dos seus por meio das regras do jogo democrático². Em outras palavras, é como se a nostalgia contida na fala de Bolsonaro ao votar pró-impeditimento profetizasse a vinda de um *messias*³.

Havia ainda outro fator no meio do caminho a viabilizar a ascensão de Bolsonaro. No dia 6 de setembro de 2018, um atentado contra a sua vida em Juiz de Fora, Minas Gerais, seria o estopim à avalanche do seu nome à sucessão presidencial. O fato aconteceu durante um evento da sua candidatura na rua. Um homem desferiu uma facada no candidato. Ferido, embora sem risco de morte, tornou-se líder nas pesquisas eleitorais e deixou de comparecer aos debates com os presidenciáveis sob a justificativa do seu estado de saúde, o que obstruiu o conhecimento do seu plano de governo e a discussão pública com os outros candidatos como elementar em um processo democrático como é o caso de um pleito eleitoral. Tal situação não causou embaraços; pelo contrário, aliás, ensejou o crescimento do apoio popular ao seu nome, garantindo-lhe um mandato à frente do Poder Executivo⁴.

1 O pronunciamento do ex-deputado federal foi nos seguintes termos: “Perderam em 1964. Perderam agora em 2016. Pela família e pela inocência das crianças em sala de aula, que o PT nunca teve. Contra o comunismo, pela nossa liberdade, contra o foro de São Paulo, pela memória do coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o pavor de Dilma Rousseff. Pelo exército de Caxias. Pelas nossas Forças Armadas. Pelo Brasil acima de tudo. Por Deus acima de todos. O meu voto é sim.” (MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias:** dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. 4. reimpr. São Paulo: Todavia, 2021. p. 267.).

2 ANDERSON, Perry. **Brasil à parte:** 1964-2019. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza, Bruno Costa, Fernando Pureza, Jayme da Costa Pinto e SatBhagat Rogério Bettoni. 1. reimpr. São Paulo: Boitempo, 2021; AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica:** a crise do governo Bolsonaro. 3. reimpr. São Paulo: Todavia, 2020; MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias:** dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. 4. reimpr. São Paulo: Todavia, 2021.

3 A expressão “messias” é utilizada como um jogo de palavras a fim de fazer referência a Jair Messias Bolsonaro.

4 AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia.** São Paulo: Todavia, 2019; AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica:** a crise do governo Bolsonaro. 3. reimpr. São Paulo: Todavia, 2020.

O pleito eleitoral de 2022 emergiu com uma crise política em ascensão. Por meio de uma disputa concentrada em dois candidatos: de um lado, Bolsonaro ambicionando a reeleição e, de outro lado, Lula buscando um terceiro mandato na Presidência da República, o jogo político focou em uma narrativa em torno da manutenção, ou não, do Estado Democrático de Direito. A partir da construção de uma ampla frente em defesa da democracia, o petista obteve uma vitória apertada, cujo cenário – esperançoso – acionou também o alerta acerca das forças autoritárias em movimento. Em outras palavras, o resultado das urnas em 2022 “bloqueou a possibilidade de um retrocesso democrático”¹, mas, ao mesmo tempo, como sói de ocorrer na política, não barrou a necessidade de se manter vigilante às constantes tentativas de arrostar as regras do jogo, haja vista o poderio político desenvolvido pelo grupo adversário.

O embate supramencionado, aliás, não tardaria a anunciar um novo desdobramento. O dia 8 de janeiro de 2023 tornou-se emblemático ao marcar um dos mais violentos ataques às instituições constitucionais brasileiras. A capital do Brasil foi palco de uma tentativa de golpe de Estado externalizada por meio da destruição do patrimônio material e imaterial representado pelo Palácio do Planalto, pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal. O que se desenhou foi “um ataque aos fundamentos da República, muito mais visceral e abrangente do que um simples protesto contra um resultado eleitoral”², extravasando a arena normal da disputa política, desdenhando das linhas mestras da CRFB/1988, suscitando o ódio, o terror, a violência contra a soberania popular, mais uma vez. Manteve-se, todavia, em funcionamento as peças da engrenagem institucional-democrática-constitucional.

As instituições democráticas assumiram o seu mister e enfrentaram o caos com vistas ao restabelecimento da ordem. Foram tomadas medidas políticas e jurídicas. O Presidente da República ordenou imediatamente a intervenção federal no Distrito Federal com o fito de atuar na área da segurança pública; os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal convocaram os membros do Parlamento em recesso; a Presidenta da Suprema Corte e todos os seus integrantes não se furtaram do ofício de

1 MELO, Carlos Ranulfo. Democracia, direita e “Lula 3”: a eleição de 2022 e seus desdobramentos. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/55270>. Acesso em: 24 ago. 2025. p. 4.

2 COSTA-MOURA, Fernanda. De antagonismos, deslocamentos e grilhões. *Ágora: Estudos em Teoria Psicanalítica*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-9, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/agora/a/H6GrcbZJMmRLTNQNMbGrhdb/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2025. p. 2.

guardiões do texto constitucional. Estava em curso um momento histórico destinado à ruptura ou à permanência da democracia. O resultado disso foi a solidez das instituições, a fidelidade dos seus atores e a vivacidade da CRFB/1988 mediante a assunção de luta, movimento, resistência a favor do pacto cívico, ético e humanitário delineado no fim do século XX¹.

Apesar disso, a conjuntura atual exige atenção e cautela. O terceiro mandato de Lula, o enfrentamento das instituições contra os atos antidemocráticos e a manutenção da democracia não são suficientes para se considerar o jogo ganho. Aliás, na política, isso sequer existe. Há sempre tensões, conflitos, barganha. Faz-se inevitável defender continuamente a democracia, reconstruir as bases do Estado, de suas instituições e de seus valores, bem como combater ferrenhamente as desigualdades, pois, sem isso, coloca-se em xeque a pertinência do Estado Democrático de Direito com as suas regras do jogo para atender aos reclamos populares. E isso, a bem da verdade, constitui-se como um prato cheio a quem brada aos quatro ventos que são necessárias outras alternativas – vale dizer: antidemocráticas – para enfrentar os problemas econômicos, políticos, sociais².

Todos os acontecimentos sobreditos colocam lado a lado a tentativa democrática e a manutenção autoritária no Brasil. O autoritarismo foi sendo formatado desde a colonização e não necessita de formalização; pelo contrário, a tradição brasileira revela as nuances autoritárias mesmo nos momentos oficialmente democráticos, demonstrando, com efeito, a construção de um consentimento de naturalização do verniz autoritário, seja em um quadro vigorosamente autoritário, seja em um quadro pretensamente democrático, embora neste o risco à democracia tenda a ser maior devido ao velamento da existência do autoritarismo no Estado e na sociedade sob a fachada democrática. Todavia, se o autoritarismo

1 AGÊNCIA SENADO. Invasão ao Congresso: um mês depois, tom é de confiança na democracia. **Senado Notícias**, Brasília, 7 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/07/invasao-ao-congresso-um-mes-depois-tom-e-de-confianca-na-democracia>. Acesso em: 25 mar. 2023; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lula decreta intervenção federal na segurança pública do Distrito Federal. **Notícias**, Brasília, 8 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/lula-decreta-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-distrito-federal>. Acesso em: 25 mar. 2023; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Nota do STF sobre vandalismo e atos antidemocráticos em Brasília. **Notícias**, Brasília, 8 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=500240&ori=1>. Acesso em: 25 mar. 2023.

2 SENA JÚNIOR, Carlos Zacarias de; MIGUEL, Luís Felipe; FILgueiras, LuiZ. O terceiro governo Lula: limites e perspectivas. **Caderno CRH**, Salvador, v. 36, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/55403>. Acesso em: 24 ago. 2025.

tem tradicionalmente condicionado a realidade nacional, não deve ser entendido como fenômeno invencível¹.

O autoritarismo não existe *per se* no Estado; ele existe em virtude de a sociedade ser autoritária. Tem-se, neste sentido, a retroalimentação entre Estado e sociedade, bem como entre sociedade e Estado. Isso acontece porque o Brasil, neste século XXI, continua lutando em prol dos valores básicos da *res pública*, seja a distinção entre público e privado, seja o respeito à igualdade de todos perante a lei, seja a salvaguarda da cidadania como instrumento à disposição de todas as classes, seja o cumprimento da lei como condição a todas as pessoas, seja, sobretudo, a proteção dos direitos e garantias fundamentais. Frente a tudo isso, opõem-se as marcas do colonialismo, da corrupção, da escravidão, do mandonismo, do patriarcado, do patrimonialismo como obstáculos às resistências democráticas no transcurso da República e, especialmente, neste limiar de século².

A partir disso, o retrato do Brasil hodierno é de um Estado e de uma sociedade com as heranças e os interesses relacionados à dependência intrínseca à colonização portuguesa e os seus desideratos à conformação nacional; ao sangramento dos indígenas dizimados, dos negros chacinhados e dos pobres sem assistência; da opressão contra as minorias assim qualificadas, embora maiorias quantitativamente; do patronato político com as elites vinculadas ao poder sem viabilizar a verdadeira competição política; e do parasitismo eleitoral capaz de sustentar o *status quo*, não obstante sem conduzir à cidadania, à democracia e aos direitos humanos. Tudo isso deveria ter sido enfrentado com a CRFB/1988, ao instaurar um Estado Democrático de Direito, mas as letras democráticas, sozinhas, não têm o condão de transformar inexoravelmente os fatos autoritários³.

-
- 1 FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”**. São Paulo: Hucitec, 1979; FRAGOSO, Christiano Falk. **Autoritarismo e sistema penal**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, São Paulo, n. 9, p. 45-56, mar./maio 1991. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25547/27292>. Acesso em: 24 ago. 2025; SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 1988; SILVEIRA, Felipe Lazzari da. **A tortura continua!**: o regime militar e a institucionalização da violência e do autoritarismo nas instituições de segurança pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
 - 2 CHAUI, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro**. Organização de André Rocha. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.
 - 3 RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2013; SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

4 Considerações finais

O Brasil vivenciou transformações complexas no ínterim de cinco séculos. Saiu de uma Colônia e alcançou o *status* de Estado Democrático de Direito. Todavia, várias das mudanças não viabilizaram a retirada das suas idiossincrasias com características, normas e valores da era colonial ainda estabelecidos na era hodierna. As desigualdades, exclusões e violências retratam ainda o passado autoritário no presente que se pretende democrático, o qual pincela tentativas de resistência democrática em um quadro com verniz tradicionalmente autoritário, colocando face a face, sempiternamente, o duelo entre arrostar ou retomar os fios de outrora. A partir desse enfoque, a presente pesquisa emergiu com o objetivo de trazer à baila uma abordagem acerca da tradição autoritária constitutiva da história constitucional brasileira, desvelando as nuances jurídico-políticas circunscritas até a contemporaneidade, mormente devido ao movimento pendular entre autoritarismo e democracia.

O texto constitucional de 5 de outubro de 1988, enquanto expressão maior do Direito e fruto substancial da Política, trazia a esperança de um Brasil ancorado nos valores da cidadania, da democracia e dos direitos humanos. Seria a culminância de uma trajetória de enfrentamento ao autoritarismo; e em certa medida, *de facto e de jure*, foi, está sendo e deverá continuar a ser. A partir da redemocratização, não obstante os afastamentos de presidentes por *impeachment*, os constantes escândalos de corrupção, as denúncias contra chefes do Poder Executivo, as tensões demasiadas entre os Três Poderes e as investidas autoritárias em ascensão, o *nomos* constitucional, seja a partir da limitação dos poderes, seja a partir dos direitos e garantias fundamentais, seja a partir da atuação dos atores institucionais e sociais, manteve-se hígido, mesmo ou, inclusive, com o atentado ao Palácio do Planalto, ao Congresso Nacional e ao Supremo Tribunal Federal.

Portanto, ao confirmar a hipótese lançada no introito desse estudo, a crônica nacional evidencia momentos autoritários e momentos democráticos, ratificando-se a existência de uma reorientação autoritário-democrática com um modelo não eliminando necessariamente o outro, mas transitando entre situações inclinadas ora a um e ora a outro. Hodiernamente, tem-se uma democracia instituída, formalizada, declarada, mas isso não obsta a existência de discursos e/ou ações com feições democráticas e essências autoritárias. Isso não é totalidade, isso não é invariável, isso não é inexoravelmente solene. Porém, é como se o

autoritarismo de outrora não tivesse obtido êxito em ensinar os brasileiros a valorizarem a democracia. Por isso, o alerta retorna à cena. É hora de entender a democracia como um artifício histórico, institucional e social, marcado de avanços e retrocessos, reclamando, à vista disso, o compromisso, o pertencimento e a responsabilidade de todos os cidadãos com a sua vivacidade.

Referências

AGÊNCIA SENADO. Invasão ao Congresso: um mês depois, tom é de confiança na democracia. **Senado Notícias**, Brasília, 7 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/02/07/invasao-ao-congresso-um-mes-depois-tom-e-de-confianca-na-democracia>. Acesso em: 25 mar. 2023.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte**: 1964-2019. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza, Bruno Costa, Fernando Pureza, Jayme da Costa Pinto e SatBhagat Rogério Bettoni. 1. reimp. São Paulo: Boitempo, 2021.

ARAÚJO, Cícero. Trinta anos depois: a crise da Constituição de 1988. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 299-329, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20881/22393>. Acesso em: 24 ago. 2025.

ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3593/2850>. Acesso em: 24 ago. 2025.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica**: a crise do governo Bolsonaro. 3. reimp. São Paulo: Todavia, 2020.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.

BENJAMIN, Walter. **Obras escolhidas**: magia e técnica, arte e política. Tradução de Sérgio Paulo Rouanet. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacaocompilado.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; o Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a

escravidão no Brasil. Brasília: Presidência da República, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L6683.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **O pecado original da República:** debates, personagens e eventos para compreender o Brasil. 2. reimp. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

CHAUI, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro.** Organização de André Rocha. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7074/5046>. Acesso em: 24 ago. 2025.

COSTA-MOURA, Fernanda. De antagonismos, deslocamentos e grilhões. **Ágora: Estudos em Teoria Psicanalítica**, Rio de Janeiro, v. 26, p. 1-9, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/agora/a/H6GrcbZJMmRLTNQNMbGrhdb/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2025.

FAUSTO, Sérgio. O novo pacto democrático. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 177-181.

FERNANDES, Florestan. **Apontamentos sobre a “teoria do autoritarismo”**. São Paulo: Hucitec, 1979.

FICO, Carlos. O “milagre” e a repressão. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos: em busca da República**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 161-165.

FRAGOSO, Christiano Falk. **Autoritarismo e sistema penal**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. 30 anos esta noite: velhos e novos desafios à democracia no Brasil. **Locus: Revista de História**, Juiz de

Fora, v. 24, n. 2, p. 331-356, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20883/11257>. Acesso em: 24 ago. 2025.

LESSA, Renato. A primeira década: República, natureza, desordem. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos:** em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 23-26.

MANSO, Bruno Paes. **A república das milícias:** dos esquadrões da morte à era Bolsonaro. 4. reimpr. São Paulo: Todavia, 2021.

MELO, Carlos Ranulfo. Democracia, direita e “Lula 3”: a eleição de 2022 e seus desdobramentos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, p. 1-16, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/55270>. Acesso em: 24 ago. 2025.

MIGUEL, Luis Felipe. **O colapso da democracia no Brasil:** da Constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2019.

OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. Os caminhos da centralização. In: BACHA, Edmar; CARVALHO, José Murilo de; FALCÃO, Joaquim; TRINDADE, Marcelo; MALAN, Pedro; SCHWARTZMAN, Simon (Org.). **130 anos:** em busca da República. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019. p. 91-95.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. **Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, Sevilla, v. 13, n. 26, p. 146-169, 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>. Acesso em: 24 ago. 2025.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, São Paulo, n. 9, p. 45-56, mar./maio 1991. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25547/27292>. Acesso em: 24 ago. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lula decreta intervenção federal na segurança pública do Distrito Federal. **Notícias**, Brasília, 8 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/lula-decreta-intervencao-federal-na-seguranca-publica-do-distrito-federal>. Acesso em: 25 mar. 2023.

REIS, Daniel Aarão. A Constituição cidadã e os legados da ditadura.

Locus: Revista de História, Juiz de Fora, v. 24, n. 2, p. 277-297, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20879/22392>. Acesso em: 24 ago. 2025.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro:** a formação e o sentido do Brasil. 3. ed. 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ROCHA, Antônio Sérgio. Genealogia da constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 29-87, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VSNRN6Ct88qpv9jzgnbRgsx/?lang=pt>. Acesso em: 24 ago. 2025.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. **Brasil:** neoliberalismo *versus* democracia. 1. reimp. São Paulo: Boitempo, 2020.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil:** uma biografia. 2. ed. 8. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SENA JÚNIOR, Carlos Zacarias de; MIGUEL, Luís Felipe; FILGUEIRAS, Luiz. O terceiro governo Lula: limites e perspectivas.

Caderno CRH, Salvador, v. 36, p. 1-10, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/55403>. Acesso em: 24 ago. 2025.

SILVA, Juremir Machado da. **Vozes da Legalidade:** política e imaginário na Era do Rádio. Porto Alegre: Sulina, 2011.

SILVEIRA, Felipe Lazzari da. **A tortura continua!**: o regime militar e a institucionalização da violência e do autoritarismo nas instituições de segurança pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Vida e morte da ditadura:** vinte anos de autoritarismo no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Nota do STF sobre vandalismo e atos antidemocráticos em Brasília. **Notícias**, Brasília, 8 de janeiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=500240&ori=1>. Acesso em: 25 mar. 2023.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. Apresentação. In: TELES, Edson;

SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura:** a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 9-12.

TOSI, Giuseppe. Democracia e direitos humanos: uma conquista civilizatória ameaçada no Brasil e no mundo. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 7, n. 1, p. 33-59, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/659/280>. Acesso em: 24 ago. 2025.

Capítulo 2

O POSICIONAMENTO DO BRASIL NO DIREITO INTERNACIONAL FRENTE À GUERRA NA UCRÂNIA E À CRISE NUCLEAR PÓS-2022 E A SOBERANIA BRASILEIRA

Diulio Bilhão¹
Bruna Bastos²

1 Introdução

Ao invadir a Ucrânia em 22 de fevereiro de 2022, a Rússia demonstrou ao mundo um problema que há anos paira sobre o cenário do Direito Internacional, qual seja a volatilidade do respeito às soberanias nacionais. Por anos, os Estados Unidos da América (EUA) moldaram o cenário internacional a seu favor através de meios controversos, como espionagem, sabotagem, derrubada de governos e implementação de outros, sob o pretexto de uma “democratização” de países não alinhados a seus objetivos. Assim, foi-se criando um Direito Internacional baseado na força e não no respeito aos preceitos fundamentais, dentre os quais se encaixa o respeito à soberania de uma nação.

Neste cenário, em que as nações mais desenvolvidas do mundo manifestam e impõem sua vontade principalmente através da força, observa-se uma movimentação dentro do Direito Internacional para a criação de uma nova ordem multipolar, não mais pautada em uma política ditada pelo Ocidente, mas por pelo menos dois blocos antagônicos que só convergem quando for conveniente. Isso significa que o mundo se encontra polarizado entre Ocidente e Oriente, cuja dicotomia pode ser ilustrada pelos Estados Unidos e seus aliados contra a Rússia e a China, dentre outros.

¹ Acadêmico do 10º semestre do curso de Direito da Antonio Meneghetti Faculdade (AMF). E-mail: diulio.bilhao17@gmail.com.

² Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora da Antonio Meneghetti Faculdade (AMF). E-mail: bruna.bastos@amf.edu.br.

Diante desse contexto, questiona-se: como as implicações do posicionamento do Brasil no direito internacional em face da guerra na Ucrânia e da crise nuclear pós-2022 interferem em sua soberania frente à construção de uma nova ordem multipolar? O objetivo desta pesquisa, portanto, é analisar o posicionamento do Brasil no contexto do Direito Internacional a partir da guerra da Ucrânia e da crise nuclear de 2022 e os desdobramentos para o exercício de sua soberania frente à construção de uma nova ordem multipolar.

Para responder ao problema de pesquisa, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, uma vez que a pesquisa parte de análises mais gerais sobre a guerra entre Rússia e Ucrânia frente ao Direito Internacional para explorar aspectos mais específicos, *in casu* os impactos da crise ucraniana pós-2022 na soberania brasileira, tendo como pano de fundo a construção de uma ordem multipolar. Ao utilizar métodos de procedimento histórico e monográfico, constrói-se uma sequência de fatos que levaram ao presente cenário do Direito Internacional e como impactam na soberania do Brasil. Além disso, busca realizar um estudo detalhado a respeito de como o Brasil já se manifesta em defesa de sua soberania e como este posicionamento reflete em seu lugar em um mundo multipolar. As técnicas de pesquisa são a documental e a bibliográfica.

O trabalho está dividido em três capítulos, sendo que o primeiro aborda como a Rússia, através da invasão da Ucrânia, coloca em evidência sua estratégia de poder para construir um mundo multipolar ao lado de países como a China e o Irã. Em um segundo momento, é analisada a reação do Ocidente a esta invasão e como este fato cria um diálogo novo entre as superpotências, com foco nas questões nucleares envolvendo a Ucrânia. Por último, aborda-se como esse contexto afeta o exercício da soberania do Brasil e se essa nova ordem multipolar pode fortalecer sua posição no Direito Internacional.

2 Invasão russa à ucrânia e o novo século de Putin

Para poder visualizar como o Brasil se posiciona, precisa-se compreender o que levou a Rússia de Putin a invadir a Ucrânia e abalar as estruturas do Direito Internacional e do respeito à soberania nacional. Inicialmente, vale indicar que a soberania nacional é um dos pilares do Estado Moderno, se trata como um fenômeno de relação, ou seja, tem de ser reconhecida pelos outros Estados-Nação do mundo e se define

basicamente como a capacidade de um país de gerir seus assuntos internos sem intervenção externa¹.

Essa independência é econômica (definição própria dos instrumentos administrativos do país), política (definição própria de seu regime político, alternância de poder, divisão de poderes e demais normas correlatas) e jurídica (o Estado-Nação soberano é livre para celebrar acordos internacionais). Assim, a soberania é a independência de um país em relação a qualquer pressão de agentes externos em suas decisões.² Pode-se afirmar que foi esse poder que a Rússia feriu ao invadir de forma premeditada a Ucrânia, cujos motivos se iniciaram no final do século XX.

O contexto histórico necessário se inicia em 26 de dezembro de 1991, quando a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) é dissolvida após mais de 40 anos de guerra fria como a principal rival dos EUA, desmantelando-se em vários países, dentre eles a Rússia e a Ucrânia. Em meio ao fim da Cortina de Ferro, países outrora sob a influência soviética se viram abertos à cultura e ao comércio com o Ocidente, levando a uma era de hegemonia norte-americana absoluta sobre o mundo globalizado.

O Ocidente, através da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), rapidamente aceitou e fomentou a adesão de países que outrora fizeram parte do bloco soviético, aproximando cada vez mais suas fronteiras das da Rússia³. O objetivo era claro: diminuir no leste europeu a influência russa e assegurar que as jovens democracias de países que passaram por anos de jugo soviético tivessem uma certa independência e segurança de sua soberania, dentre outros benefícios.

Isso se evidencia com a publicação da nova agenda da OTAN em 1991, chamada “New Strategic Concept” (Novo Conceito Estratégico), quando a organização passou a se preocupar com a reunificação da Alemanha e com o relacionamento dos membros da aliança com os antigos estados soviéticos. Assim, segue a adesão da República Tcheca, Polônia e Hungria em 1999 e em 2004 da Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia.⁴

-
- 1 MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista Cej**, Brasília, n. 27, p. 86-94, out./dez. 2004.
 - 2 MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista Cej**, Brasília, n. 27, p. 86-94, out./dez. 2004.
 - 3 AZERA, Érico. A Política Externa Reativa da Rússia no Leste Europeu: Evidências a partir das ofensivas ocidentais e o caso da Moldávia. **Revista Perspectiva:** reflexões sobre a temática internacional, v. 17, n. 33, 2024.
 - 4 CANÉDO, Sílvia Helena Guilherme. OTAN: evolução histórica. **Conjuntura Internacional**, ano, v. 3, 2006.

Este proceder diverge de uma suposta promessa feita até então ao presidente à época da URSS, Mikhail Gorbatchov, quando, segundo os russos, teria sido assegurado à Rússia “nem uma polegada ao leste” pelo secretário de Estado dos EUA, James Baker, como se observa a seguir:

Nós não vemos favoravelmente uma Alemanha [unida] como país neutro. A República Federal da Alemanha diz que isso não seria conveniente. Em nossa opinião, uma Alemanha neutra não é garantia de um país não militarista: poderia decidir que precisa de uma força nuclear independente em vez de depender da capacidade de dissuasão norte-americana [por meio da Otan]. Todos nossos aliados, e os países do Leste Europeu, com os quais conversamos, querem que mantenhamos nossa presença na Europa. Eu não sei se você é a favor disso [...]. Nós entendemos as necessidades de segurança dos países do Leste. **Se nós mantivermos nossa presença em uma Alemanha que é parte da Otan, não haverá extensão da jurisdição da Otan, das forças da Otan, nem uma polegada a leste.** [sem grifo no original]¹

Mais recentemente, Moscou, aliada a essa narrativa, deixaria claro que não aceitaria passivamente esse avanço. Após sucessivas tratativas e denúncias de avanço por parte do governo russo, a situação culmina no famoso discurso de Munique de 2007, quando Putin declarou²:

Em relação à democracia e à expansão da OTAN, a OTAN não é uma organização universal, ao contrário da ONU. É, antes de tudo, uma aliança militar e política, militar e política!.... Por que é necessário instalar infraestrutura militar em nossas fronteiras durante essa expansão?

À época, o Ocidente fez pouco caso do peso destas palavras, mas soava como um aviso de que o avanço cada vez mais agressivo da OTAN em direção à Rússia seria respondido à altura. O retorno de Moscou veio logo após uma reunião em Munique em 2008, com a Guerra Russo-Georgiana, em que os russos apoiaram os separatistas da Ossétia do Sul e invadiram a Geórgia, bem como na primeira onda de agressão contra a Ucrânia, com a anexação da região da Criméia em 2014 e o apoio militar aos separatistas da região do Donbass³.

1 SEGRILLO, Angelo. A expansão da Otan e a Rússia: desvelando uma “unlove story” do pós-Guerra Fria à luz de fontes primárias. **Tempo**, v. 30, n. 1, p. e300110, 2024.

2 CARPENTER GALEN, Ted. O discurso de Putin em Munique em 2007 previu a crise na Ucrânia? **CATO Institute**, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www.cato.org/commentary/did-putins-2007-munich-speech-predict-ukraine-crisis>. Acesso em: 20 ago. 2025.

3 AZERA, Érico. A Política Externa Reativa da Rússia no Leste Europeu: Evidências a partir das ofensivas ocidentais e o caso da Moldávia. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional**, v. 17, n. 33, 2024.

Em 2022, após a eleição de um governo ucraniano pró Ocidente e tratativas de adesão da Ucrânia à OTAN, Putin ordenou a invasão da Ucrânia em sua denominada “operação militar especial”, um nome diferente para o que de fato ocorria, um claro ato de agressão¹ à integridade territorial de outro país soberano.

Foi preciso perdermos, na época, nossa autoconfiança e pronto: o equilíbrio dos poderes no mundo foi rompido. Isso levou ao fato de que os tratados e acordos anteriores já não funcionam mais realmente. Ajustes e pedidos não ajudam. Tudo o que não convém à hegemonia e ao poder supremo é declarado arcaico, antiquado e desnecessário. E vice-versa: tudo o que lhes parece proveitoso é apresentado como a maior das verdades, empurrado goela abaixo, de modo grosseiro, por todos os meios. Quem discorda é posto de joelhos.²

Após analisar estes dois recortes de discursos de Putin, o primeiro em 2007 na Conferência de Munique e o segundo pouco antes da invasão da Ucrânia em 2022, observa-se uma linha de pensamento baseada em um profundo ressentimento e desconfiança em relação ao Ocidente. Além disso, nota-se uma crença inabalável na ideia de se criar uma ordem na qual os Estados Unidos e o Ocidente não sejam mais os protagonistas, de modo que a Rússia volte ao cenário internacional como uma superpotência.

Após o início das operações na Ucrânia, a reação internacional foi de claro e largo repúdio, iniciada pelos EUA e logo aderida por seus aliados, com o congelamento de contas russas e a aplicação de restrições e tarifas de venda e compra de produtos russos. O objetivo é frear a invasão russa e enfraquecer sua economia, porém essa posição indica uma hipocrisia das nações ocidentais, podendo citar episódios como o uso de força pela OTAN na Sérvia em 1999 e a invasão do Iraque em 2003 pelos norte-americanos. O novo século de Putin sugere um direito internacional mais apoiado em força bélica do que uma possível coerção internacional, seja por meios diplomáticos ou jurídicos³.

1 Segundo o Estatuto de Roma, tratado internacional que criou o Tribunal Penal Internacional, o crime de agressão ocorre quando um Estado usa a força armada contra a soberania, integridade ou independência de outro Estado. TPI. Tribunal Penal Internacional. **Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. Haia, 2021. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf>. Acesso em: 9 out. 2025.

2 O TEMPO. Leia na íntegra o discurso de Putin que anunciou invasão a ucrânia. **O Tempo**, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/mundo/leia-integra-do-discurso-de-putin-que-anunciou-invasao-a-ucrania-1.2620987>. Acesso em: 14 ago. 2025.

3 APARECIDO, Julia Mori; AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A Guerra entre a Rússia e a Ucrânia. **Série Conflitos Internacionais**, v. 9, n. 1, p. 1-19, 2022.

Tais ações obrigaram o Kremlin a se reinventar. Para construir um novo mundo multipolar, Putin se apoiou em outro líder de um país que igualmente tem interesse em um cenário internacional com diversos polos de poder e não apenas o norte americano: a China de Xi Jinping. Para entender o interesse chinês, é necessário olhar para o maior plano de Xi, denominado “Um cinturão, Uma estrada”, conhecido no ocidente como a “Nova rota da Seda”. Trata-se de um megaempreendimento marítimo e terrestre de logística para conectar a China ao mundo, contando desde gasodutos até portos e aeroportos e prevendo investimentos de mais de 40 bilhões de dólares, uma alternativa mais atraente do que o Tratado Transpacífico de Livre Comércio (TPP) liderado pelos Estados Unidos¹.

A aliança Rússia-China é uma resposta direta à Doutrina Bush, que norteia a política norte-americana desde os ataques de 11 de setembro de 2001², que elevam a intervenção militar da OTAN e seus aliados com ou sem o aval da ONU, baseada em dois preceitos fundamentais. O primeiro é o “ataque preventivo”, ou seja, mesmo sem agressão imediata sob o pretexto de se precaver de um ataque iminente e/ou esperado, e o segundo é o “câmbio de regime”, que seria implementado mediante intervenção militar estrangeira em uma nação que supostamente estaria colaborando com terroristas ou com países designados como pertencentes ao “Eixo do Mal”³.

A China, desde o início do conflito na Ucrânia, vem comprando gás e petróleo russo e, consequentemente, financiando indiretamente a guerra com a Ucrânia, além de estarem negociando em moedas nacionais e afastando o dólar⁴. Em 2007, na Conferência de Munique, Putin ressaltou

1 BISSIO, Beatriz. Novos cenários geopolíticos: A aliança entre a Rússia e a China pode mudar o futuro da Eurásia. **Passagens**: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 9, n. 3, p. 532-553, 2017.

2 Trata-se dos ataques ocorridos às Torres Gêmeas e ao Pentágono, nos EUA, pela Al-Qaeda, uma organização terrorista liderada à época por Osama bin Laden. O que ficou conhecido como a Doutrina Bush é a reação dos EUA a esses atentados.

3 Eixo do Mal foi um conceito criado pelo 43º Presidente dos EUA, George W. Bush, que definia como hostis aos interesses americanos o Irã, o Iraque e a Coréia do Norte. BISSIO, Beatriz. Novos cenários geopolíticos: A aliança entre a Rússia e a China pode mudar o futuro da Eurásia. **Passagens**: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, v. 9, n. 3, p. 532-553, 2017.

4 MEDEIROS, Valdemar. Rússia abandona o swift e intensifica o uso de rublo e yuan em comércio com aliados e já negocia petróleo com Irã, Índia e China sem usar o dólar e agora fala sobre “nova parceria estratégica” com a Índia após Trump aumentar tarifas. **CPG**, 14 ago. 2025. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/russia-abandona-o-swift-e-intensifica-uso-de-rublo-e-yuan-em-comercio-com-aliados-e-ja-negocia-petroleo-com-ira-india-e-china-sem-usar-dolar-vml97/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

que um mundo unipolar seria insustentável, que era preciso se reinventar e que o mundo necessitava de vários blocos regionais de poder¹. É o que se observa no atual cenário internacional indicado pela invasão russa à Ucrânia em 2022, ou seja, a existência de dois blocos antagônicos que disputam esferas de influência no que parece ser uma nova guerra fria.

Com a finalidade de criação de uma nova ordem multipolar, além de invadir um país se necessário a seus interesses, foi-se criado também o BRICS, um bloco de cooperação econômica no qual o Brasil está inserido, demonstrando uma maior afinidade com o bloco Russo e seus aliados do que com os EUA, um tradicional aliado histórico². Formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul originalmente³, trata-se de um novo bloco econômico criado em 2006 que busca unir as potências regionais emergentes em uma única linha de crescimento e cooperação⁴.

Nota-se, portanto, a grande importância desse bloco econômico para a construção de um novo mundo multipolar, em especial dada a centralidade da Rússia. Para o Brasil, participar do BRICS tem o potencial de levar outros países da América do Sul para a esfera de influência Russo-Chinesa, o que não passa despercebido pelos EUA, que mantêm olhos atentos ao posicionamento do Brasil⁵.

Para finalizar a primeira parte da análise histórica do mundo no qual o Brasil se insere e sobre como isso afeta a sua soberania, é preciso avaliar o terceiro elo dessa “aliança antiamericana”⁶ promovida por Putin – o Irã de Ali Khamenei. O Irã desde muito tempo tem uma relação conturbada com os EUA, que era seu aliado até 1979, quando as revoluções islâmicas

-
- 1 MALLET, Pascal. Putin critica o unilateralismo dos EUA, que deixa o mundo mais perigoso. **G1**, 10 fev. 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1452650-5602,00.html>. Acesso em: 09 out. 2025
 - 2 PRADO, Gabriela. BEHNKE, Emilly. Dilma é reeleita para banco do BRICS após aval de Putin. CNN BRASIL. Publicado em: 24 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/dilma-e-reeleita-para-banco-do-brics-apos-aval-de-putin/>. Acessado em: 14 ago. 2025.
 - 3 Atualmente, o bloco do BRICS conta com 11 países: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Indonésia e Irã. BRICS BRASIL. Sobre o Brics. **BRICS BRASIL**, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>. Acesso em: 09 out. 2025.
 - 4 BRICS BRASIL. Sobre o Brics. **BRICS BRASIL**, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>. Acesso em: 09 out. 2025
 - 5 BISSIO, Beatriz. Novos cenários geopolíticos: A aliança entre a Rússia e a China pode mudar o futuro da Eurásia. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 9, n. 3, p. 532-553, 2017.
 - 6 MARQUES, Pedro André Taveira. **A Emergente Aliança Antiamericana**: Rússia e China e a Formação de um Bloco Eurasíatico. 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto (Portugal).

derrubaram o governo pró-Ocidente e instalaram uma teocracia regida por aiatolás, que veem os Estados Unidos como inimigo principal de seu país¹.

Essa relação foi agravada no início do século XXI, quando o Irã começou a desenvolver seu próprio programa nuclear, o que preocupou os Estados Unidos e levou o país a impor sanções ao regime de Teerã. Após diversas tratativas, o governo iraniano concordou em congelar o seu programa nuclear e subordiná-lo à visita externa de técnicos internacionais em troca da redução dessas sanções, assinando em 14 de julho de 2015 o acordo nuclear do Irã.²

Entretanto, em 2018 a administração Trump fez com que os norte-americanos se retirassem do acordo nuclear, assassinando o general iraniano Qasem Soleimani, definindo a guarda revolucionária iraniana como terrorista e voltando a pressionar ao máximo o país. Como consequência, retornaram as hostilidades entre os países, o que levou o Irã a buscar aliados fora da esfera de Washington, encontrando essa aliança em Pequim e Moscou.³

Desde 2005 com a doutrina de “Olhar para o Oriente” do então presidente Mahmoud Ahmadinejad e com os eventos de 2018, o Irã se aproximou cada vez mais da Rússia, especialmente por interesses em comum na região, como a influência no Oriente Médio e as rivalidades com a Turquia, além de o Irã ser o principal fornecedor de drones *kamikaze Shahed* contra a Ucrânia.⁴

Ao analisar esta primeira parte da pesquisa, observa-se que o mundo multipolar de Putin se apoia em outros países, como Irã e China, que compartilham sua desconfiança e possível aversão ao Ocidente, especialmente aos Estados Unidos. Nesse sentido, pode-se concluir que o cenário internacional em que o Brasil está inserido está mudando radical e rapidamente, forçando a nação a ser incisiva e preocupada com a defesa de sua própria soberania em um mundo com disputas acirradas entre

1 MARQUES, Pedro André Taveira. **A Emergente Aliança Antiamericana:** Rússia e China e a Formação de um Bloco Eurasiático. 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto (Portugal).

2 MARQUES, Pedro André Taveira. **A Emergente Aliança Antiamericana:** Rússia e China e a Formação de um Bloco Eurasiático. 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto (Portugal).

3 MARQUES, Pedro André Taveira. **A Emergente Aliança Antiamericana:** Rússia e China e a Formação de um Bloco Eurasiático. 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto (Portugal).

4 REUTERS. Ucrânia afirma que Rússia lançou mais de 8 mil drones feitos pelo Irã. CNN BRASIL, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/ucrania-afirma-que-russia-lancou-mais-de-8-mil-drones-feitos-pelo-ira/>. Acesso em: 24 ago. 2025.

as grandes potências. Assim, passa-se a analisar a resposta do Ocidente, como os Estados Unidos, às tentativas de se construir uma nova ordem multipolar.

3 Entre invasões e sanções: a reação europeia e americana ao posicionamento oriental

Para entender a reação do Ocidente ao contexto exposto no capítulo anterior, especialmente dos Estados Unidos, é necessário retornar a um evento crucial que moldou o seu comportamento no final do século XX: a queda da União Soviética (URSS). Nesse sentido, vale mencionar que o Tratado de Bretton Woods, que ocorreu em julho de 1944, marcou a virada do cenário internacional pós Segunda Guerra Mundial para um sistema econômico Ocidental pautado pela hegemonia norte-americana. O marco está na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) — renomeado nos anos 1950 para Banco Mundial — e uma ordem baseada no dólar como moeda oficial de troca, tornando os EUA o motor central e o polo de poder do Ocidente.

Sendo o dólar a moeda universal, através do Plano Marshall os EUA reconstruíram os seus aliados pós-guerra na Europa, bem como auxiliaram na reestruturação do Canadá, do Japão e da Austrália, consolidando sua posição de liderança no bloco capitalista contra o bloco comunista soviético.¹ Quando o bloco soviético desmorona em 1991 a hegemonia americana se expande para os países que outrora fizeram parte da influência

Com a saída do cenário internacional de um país que pudesse rivalizar com os EUA, o mundo outrora bipolar passou a ser unipolar e a política ocidental deixou de ser sobre lutar contra um rival e passou a tentar impedir que um próximo surja.² Ainda, a busca pelo acesso constante a reservas energéticas ao redor do mundo motivou diversos conflitos internacionais, alguns travestidos de “democratização” de nações hostis aos interesses americanos³. Porém, tal realidade foi ameaçada quando Putin

1 PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994). **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 527-564, 2014.

2 SERRANO, Franklin; MAZZAT, Numa. A Geopolítica das Relações entre a Federação Russa e os EUA: da “Cooperação” ao Conflito Numa Mazat. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 5-35, 2011.

3 SERRANO, Franklin; MAZZAT, Numa. A Geopolítica das Relações entre a Federação Russa e os EUA: da “Cooperação” ao Conflito Numa Mazat. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 5-35, 2011.

subiu ao poder na Rússia com a ideia de reconstruir lugar de prestígio que outrora fora ocupado pela URSS, trazendo a Rússia de volta à alegada era de glória do passado.¹

A reação Ocidental à invasão da Ucrânia pela Rússia foi coordenada pelos EUA de Joe Biden que, à época presidente, iniciou uma onda de fortes sanções contra ativos e bens russos no Ocidente, bem como uma reorganização do comércio mundial para um boicote ou redução das compras de produtos russos, especialmente de petróleo e gás. Também optou pelo não envio de tropas à Ucrânia, o que poderia ampliar ainda mais o conflito, mas enviou ativos financeiros e armamentos para nutrir um país que, sozinho, sofreria ainda mais com o poder bélico russo. Na prática, tais decisões fizeram com que Putin saísse do centro do cenário internacional.²

O que indica esse posicionamento é uma tentativa de frear o avanço através do isolamento da própria Rússia da comunidade internacional, do enfraquecimento da economia russa e do auxílio à Ucrânia como uma forma de combater o expansionismo russo sem necessariamente entrar em conflito direto.

Tal posicionamento tem sido mantido pelo atual presidente dos EUA, que direcionou as sanções para além da Rússia, impondo-as também a países que mantiveram o comércio de petróleo e gás com tarifas de até 500%, com o intuito de forçar o fim da guerra pelo estrangulamento da economia russa.³ Essa polarização do direito internacional pode deixar marcas profundas na organização e produção do próprio direito internacional, bem como nas formas pelas quais uma nação pode reafirmar sua soberania. O então mundo globalizado parece se encaminhar a uma realidade na qual os acordos internacionais são focados em grupos de países parceiros e polarizados em blocos.⁴

1 HODGE, Nathan. Restauração do Império Russo é o fim do jogo para Vladimir Putin. **CNN Brasil**, 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/restauracao-do-imperio-russo-e-o-fim-do-jogo-para-vladimir-putin/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

2 CHACRA, Guga. Reação do Ocidente à invasão tem sido a melhor possível. **O GLOBO**, 28 fev. 2022. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/guga-chacra/post/reacao-do-ocidente-invasao-tem-sido-melhor-possivel.html>. Acesso em: 18 set. 2025.

3 CNN BRASIL. Trump cogita sanções a países que compram petróleo russo; entenda. **CNN BRASIL**, 14 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/trump-cogita-sancoes-a-paises-que-compram-petroleo-russo-entenda/>. Acesso em: 23 ago. 2025.

4 CRUZ, Manuela Michetti da. A guerra da Ucrânia e os desafios para a União Europeia em um mundo pós-ocidental. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, v. 2, p. 150-160, 2023.

Este confronto põe em jogo a posição fragilizada da própria União Europeia, já que seu continente é o alvo da nova configuração de poder e, por anos, tem sido dependente econômica e militarmente dos EUA, o que levou a um fortalecimento do bloco europeu devido à necessidade de independência militar dos EUA. A resposta do bloco europeu foi coesa e conjunta inicialmente, alargando a OTAN para a Suécia e a Finlândia e fazendo com que cerca de dois terços dos membros atingissem o marco de investimento de 2% do PIB em defesa nos dois primeiros anos da invasão russa. Com a finalidade de contrapor a dependência energética dos russos, os EUA passaram a fornecer à Europa mais gás e petróleo a um preço melhor para contrabalancear o déficit energético europeu.¹

Em um segundo momento, mostrou-se cisões e divergências de opinião entre os Estados membros em relação a como se posicionar no conflito. O primeiro grupo de países acredita que uma eventual vitória russa não afetaria a segurança da Europa como um todo, a exemplo da Hungria e da Romênia. Em contrapartida, há um segundo grupo que se porta de forma mais defensiva, acreditando que a Ucrânia pode ser ajudada militarmente com o envio de armamentos específicos e fortalecimento da própria força nacional, com o receio de que a Rússia possa utilizar armas nucleares em caso de ajuda mais intensa, como é o caso da Alemanha. Não menos importante, há aqueles que defendem uma ajuda mais explícita e incisiva, cogitando o envio de tropas para a Ucrânia, como é o caso da França.²

De todo modo e apesar das divergências, a Europa reconhece a ameaça russa no Leste e tem buscado se reorganizar para um eventual conflito, o que se evidencia nos gastos militares de 2024 em relação ao PIB dos seguintes países europeus: Romênia (43%), Holanda (35%), Suécia (34%), República Tcheca (32%), Polônia (31%), Dinamarca (20%), Noruega (17%), Finlândia (16%), Turquia (12%). Portanto, há indícios de que a ameaça dos EUA de saírem da OTAN caso os países membros não aumentassem os gastos impulsionou este fenômeno. A Rússia, por outro lado, envolvida em uma guerra de desgaste na Ucrânia, gastou cifras superiores a 38% em questões militares para manter a guerra.³

1 DAEHNHARDT, Patricia. A guerra na Ucrânia e a ordem de segurança europeia. **Relações Internacionais**, n. 84, 2024.

2 DAEHNHARDT, Patricia. A guerra na Ucrânia e a ordem de segurança europeia. **Relações Internacionais**, n. 84, 2024.

3 LENDON, Brad. Nível de gastos militares mundiais é o maior em 40 anos, diz relatório. **CNN BRASIL**, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/nivel-de-gastos-militares-mundiais-e-o-maior-em-40-anos-diz-relatorio/>. Acessado em: 18 ago. 2025.

Outro potencial problema deste conflito, em especial com as nações ao redor do mundo se rearmando, é a névoa constante de risco de uma guerra nuclear. No auge da Guerra Fria e em seu final, a URSS e os EUA atingiram o *mutual assured destruction* (destruição mútua assegurada ou MAD)¹. Assim, quando a União Soviética se esfacelou e sua sucessora legal Rússia herdou seu arsenal nuclear, o documento “Doutrina Militar da Rússia” publicado em 1993 facilitou o emprego de armas nucleares. A última edição do documento, de 2014, retrata a OTAN como principal ameaça à Rússia e o emprego de armas nucleares está autorizado em casos de ataques convencionais de larga escala que ameacem a integridade russa ou de seus aliados e/ou uso de armas de destruição em massa. Devido à superioridade tecnológica do Ocidente, a facilitação do uso de armas nucleares russas está pautada no receio de serem inutilizadas em um primeiro ataque, ou seja, usá-las antes de perdê-las.²

Tal temor não é infundado, já que, em 9 de junho de 2025, um dos assessores de Putin, Vladimir Medinski, falou sobre o fim do mundo caso não haja uma proposta de paz duradoura para o conflito em breve, cujo aviso se baseia no fato de a Rússia, herdeira do arsenal da antiga URSS, ser a maior potência nuclear do mundo. Para entender todo esse poder em números, Putin comanda aproximadamente 5.580 ogivas que podem ser alocadas em mísseis balísticos e lançadas a qualquer parte do mundo em questão de minutos.³

Do outro lado do conflito, em caso de embate de guerra nuclear com a Rússia, os EUA dispõem de 1.679 ogivas implantadas com arsenal total de 5.328 ogivas, o Reino Unido possui 225 ogivas e a França aproximadamente 290 ogivas (Membros Nucleares da OTAN)⁴. Em outras palavras, se Putin atacar algum membro da OTAN, todo esse arsenal seria voltado contra a Rússia em uma guerra nuclear por força do Art.

1 Conceito forjado durante a guerra fria que rege que o fato de possuir armas nucleares garante que uma outra potência, até mesmo nuclear, não invadirá seu território devido a também estar sob a mira de armas nucleares, que destruiriam os dois países em caso de guerra nuclear total.

2 SILVA, Felipe Dalcin. **A busca da Rússia pelo equilíbrio estratégico nuclear com os Estados Unidos da América.** 2024. Tese de Doutorado. Centro Universitário Curitiba, 2024.

3 G1. Ameaça de bomba atômica: qual o tamanho do arsenal nuclear da Rússia. **G1**, 10 jun. 2025. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/06/10/ameaca-de-bomba-atomica-qual-o-tamanho-do-arsenal-nuclear-da-russia.ghtml>. Acessado em: 23 ago. 2025.

4 CNN BRASIL. Além da Rússia e Estados Unidos: saiba quais países tem armas nucleares. CNN, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/alem-de-russia-e-estados-unidos-saiba-quais-paises-tem-armas-nucleares/>. Acessado em: 23 ago. 2025

5º¹ do tratado constitutivo da organização. Embora armas nucleares não tenham sido criadas para ser utilizadas, mas para constar como dissuasor para manter um certo equilíbrio de poder, insistentes afirmações de uso se necessário não podem ser desconsideradas.

Antes de adentrar em como o Brasil pode defender a sua posição e soberania no cenário internacional, vale mencionar de forma breve um ponto importante sobre a invasão da Ucrânia: o desarmamento nuclear. Ao fim da URSS em 1991, a Ucrânia herdou do antigo regime soviético em seu território algo por volta de 5 mil armas nucleares soviéticas, tornando-a à época uma das nações nucleares mais fortemente armadas nesse quesito, garantindo uma forte dissuasão nuclear e defesa material de sua soberania graças à doutrina da destruição mútua assegurada.

Porém, devido a pressões de Moscou para a devolução desse arsenal nuclear em troca de respeitar suas fronteiras, bem como a promessa do Ocidente, especialmente dos EUA, de proteção de sua soberania e ajuda econômica, Kiev se desfez de seu arsenal nuclear, cuja decisão acarretou a terceirização da proteção de sua soberania². Através do memorando de Budapeste de 1994 sobre garantias de segurança relacionadas à adesão da Ucrânia ao Tratado de não proliferação de armas nucleares, ficou acordado entre a Ucrânia, os Estados Unidos, a Rússia, a Irlanda do Norte e o Reino Unido que:

A Federação Russa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América reafirmam o seu compromisso para com a Ucrânia, em conformidade com os princípios da Ata Final da CSCE, de respeitar a independência, a soberania e as fronteiras existentes da Ucrânia.;

1 “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”. OTAN. **Tratado do Atlântico Norte**. Washington D.C., 4 abr. 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt. Acesso em: 10 out. 2025.

2 BRAUN, Julia. Por que Ucrânia abriu mão de arsenal nuclear nos anos 1990. BBC NEWS BRASIL. 28 fev. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60532668>. Acesso em: 18 ago. 2025.

A Federação Russa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América reafirmam a sua obrigação de se absterem de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política da Ucrânia, e que nenhuma das suas armas será alguma vez utilizada contra a Ucrânia, exceto em legítima defesa ou em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

A Federação Russa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América reafirmam o seu compromisso para com a Ucrânia, em conformidade com os princípios da Ata Final da CSCE, de se absterem de exercer pressão económica destinada a subordinar aos seus próprios interesses o exercício pela Ucrânia dos direitos inerentes à sua soberania e, assim, obter vantagens de qualquer tipo.;

A Federação Russa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América reafirmam o seu compromisso de solicitar uma ação imediata do Conselho de Segurança das Nações Unidas para prestar assistência à Ucrânia, enquanto Estado não nuclear signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, caso a Ucrânia venha a ser vítima de um ato de agressão ou objeto de uma ameaça de agressão em que sejam utilizadas armas nucleares.;

A Federação Russa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América reafirmam, no caso da Ucrânia, o seu compromisso de não utilizar armas nucleares contra qualquer Estado não nuclear signatário do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, exceto no caso de um ataque contra si próprios, os seus territórios ou territórios dependentes, as suas forças armadas ou os seus aliados, por parte de um Estado associado ou aliado a um Estado nuclear.;

A Federação Russa, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América consultar-se-ão caso surja uma situação que levante questões relativas a estes compromissos.¹

Em 1996, todas as ogivas já estavam sob controle russo e, em 2001, todos os sistemas estratégicos nucleares também estavam em posse do Kremlin. Esse fato facilitou um ato de agressão contra o povo ucraniano, que não ocorreria caso a Ucrânia tivesse mantido suas armas nucleares. Ao observar a reação do Ocidente à invasão russa da Ucrânia, nota-se

¹ UCRÂNIA; RÚSSIA; REINO UNIDO E IRLANDA DO NORTE; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons**. Budapest, 5 dez. 1994.

um padrão de comportamento das nações ocidentais, as quais, ao serem ameaçadas, buscam em primeira medida uma intimidação diplomática e financeira, como as sanções, e em segundo momento uma escalada das hostilidades em canais diplomáticos.

Esse comportamento afasta a possibilidade de um diálogo novo entre as superpotências, o que indica uma descrença na capacidade de resoluções de conflitos por meios pacíficos e o recurso cada vez mais frequente a meios agressivos e à criação de blocos de poder regionais. Vale ressaltar que a influência no cenário internacional também afeta a (im) possibilidade de meios pacíficos de resolução de controvérsias. Tal realidade culmina regularmente em ameaças de guerra nuclear entre as grandes potências globais e, aliado a isso, traz uma corrente de fortalecimento dos blocos regionais de poder, criando um mundo cada vez mais multipolar.

Até o presente momento deste trabalho, o impasse segue entre ameaças de guerra nuclear entre a OTAN e o governo russo e uma resolução pacífica para o conflito da Ucrânia ainda distante em uma guerra que se prolonga por quase 4 anos no momento da finalização desta pesquisa. Frente a esse panorama, é analisado no próximo capítulo como o Brasil pode defender a sua soberania nacional frente às dificuldades trazidas ao cenário político e jurídico internacional e, ao mesmo tempo, conquistar seu espaço na nova configuração de poder em um mundo multipolar.

4 Brasil, defesa da soberania e seu lugar no mundo multipolar

Conforme visto nos capítulos anteriores, a realidade internacional contemporânea se mostrou complexa frente às consequências da guerra entre Rússia e Ucrânia e o posicionamento dos demais países — em especial, dos EUA e dos Estados-membros da OTAN, além da China e do Irã. Compreender esse contexto permitiu identificar o surgimento de novos polos de poder e novas alianças interestatais, que acarretaram a construção de um mundo multipolar, ou seja, pautada por pelo menos dois blocos antagônicos que se relacionam com base em oportunidades. Assim, cabe identificar o local ocupado pelo Brasil no direito internacional em face da guerra na Ucrânia e da crise nuclear pós-2022 e os impactos à soberania nacional brasileira.

O Brasil passou por um processo de redemocratização com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando voltou a ser um país democrático após anos de governo militar, constituindo-se em um

Estado Democrático de Direito¹. Esse modelo de Estado está pautado nas evoluções do ideal de Estado Moderno, criado a partir do desenvolvimento do capitalismo para garantir a centralização do poder político no Estado — que passa a ser visto como uma instituição. O modelo de Estado Moderno também é marcado pela constituição de um povo e pelo monopólio do Direito e da justiça, cujas normas são aplicadas aos cidadãos de forma isonômica².

Além disso, o Estado Moderno possui duas características que marcam sua história: a autonomia e a soberania, que se traduzem em uma independência total em relação aos demais Estados, na impossibilidade de intervenção de outro Estado nos interesses internos e pelo poder político concentrado na burocracia estatal. Assim, pode-se entender que o Estado é a “Institucionalização do poder”, conforme Streck e Moraes elucidam em sua obra³. Porém, este conceito geral vem enfrentando crises importantes, tendo em vista a atuação de órgãos supranacionais, a vontade do bem-estar social e da concretização de direitos humanos, e a presença cada vez maior de corporações multinacionais, o que intervêm nas decisões internas de cada país.⁴

Para o escopo de estudo deste artigo, que se volta para o comportamento dos Estados e as suas relações, o Estado brasileiro se constitui como um país soberano e independente em relação a qualquer pressão de nações estrangeiras em suas decisões internas, em que pese o conceito de soberania venha sendo alterado frente a algumas limitações exercidas, por exemplo, pelo sistema internacional de proteção dos direitos humanos⁵. Contudo, ao invadir a Ucrânia, a Rússia criou um precedente internacional de relativização do respeito à soberania nacional, o que gerou uma maior instabilidade no mundo e um incentivo à resolução de conflitos e de disputas internacionais por meios bélicos. Tal contexto faz surgir dúvidas sobre como o país pode defender sua soberania.

-
- 1 RODRIGUES, João Victor. Redemocratização do Brasil: 40 anos após duas ditaduras. **Senado Notícias**, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis/destaques/redemocratizacao-do-brasil-40-anos-apos-duas-ditaduras> Acesso em: 22 ago. 2025
 - 2 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
 - 3 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 27.
 - 4 SCHLICKMANN, Flávio; KOCH, Rafaela Borgo. A evolução e crise do estado moderno na perspectiva de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 8, n. 2, p. 1428-1450, 2013.
 - 5 GERVASONI, Tássia Aparecida. Direitos humanos, globalização e soberania: sobre os efeitos das crises paradigmáticas. **Passagens**, v. 14, n. 2, maio/ago. 2022.

O Brasil historicamente se apresentou como uma nação pacífica, comprometendo-se com diversos acordos internacionais, como de segurança, clima, meio ambiente e não proliferação de armas nucleares, dentre outros. Ainda, o país esteve dentre aqueles que sugeriram medidas importantes para o Direito Internacional, como a criação de um Tribunal permanente frente às críticas aos Tribunais *ad hoc* do século XX, que mais tarde se tornaria o Tribunal Penal Internacional. Também é considerado um bom mediador, como na criação do Estado de Israel, quando atuou na presidência da sessão que aprovou a Resolução n. 181 da ONU, que foi base para a criação de Israel.¹

Além disso, o Brasil possui em quase todos os seus posicionamentos um pragmatismo, buscando o que melhor favorecer o interesse nacional sem a necessidade de se posicionar a favor de Oriente ou Ocidente. Isso é demonstrado nas relações comerciais mantidas pelo país, importando fertilizantes russos e buscando incentivos financeiros chineses ao mesmo tempo em que estabelece parcerias comerciais com os EUA e acordos ambientais com a Europa. Isso demonstra uma neutralidade frente às correntes ideológicas no campo diplomático, optando pela praticidade e por manter boas relações de forma geral.²

Ao início do conflito, à época do ex-presidente Jair Bolsonaro, o Ministério das Relações Exteriores optou por condenar a guerra em si e não expressamente um ou outro lado, atendo-se mais à crise humanitária do que a uma corrente ideológica e refletindo um governo que se declarava neutro no conflito, porém se mantendo mais ao lado do Ocidente que da Rússia. Já na esfera comercial, o sentimento de neutralidade também permanecia, visto que o imenso peso do mercado chinês no Brasil, aliado à dependência do setor agropecuário aos fertilizantes russos, freou um possível posicionamento da classe empresária brasileira contra o bloco oriental. O que intensificou esse posicionamento mais recentemente foi o fato de o Brasil participar do BRICS, conforme já mencionado, cujo envolvimento da Rússia e da China é central.³

-
- 1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 181 da Assembleia Geral:** Plano de partilha da Palestina em um Estado árabe e um Estado judeu com união econômica e regime especial para Jerusalém. Nova York, 29 nov. 1947. Disponível em: https://israeled.org/wp-content/uploads/2022/09/1947.11.29-res-181-PICS-from-MER-KSTEIN-.01P_pt-BR.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.
 - 2 RIBEIRO, Ana Luísa da Silveira Santana; DA ROSA MUÑOZ, Luciano. **O Brasil diante da guerra da Ucrânia:** neutralidade, autonomia e equidistância pragmática. Programa de Iniciação Científica-PIC/UniCEUB, Relatórios de Pesquisa, 2023.
 - 3 GONZÁLEZ, Guadalupe González; HIRST, Monica; MORROT, Eduardo. O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca. **CEBRI:** Brazilian

Em resoluções e medidas mais excludentes para com a Rússia na ONU, propostas por países ocidentais, o posicionamento brasileiro tem se mantido igualmente neutro, optando por abstenções nestes casos. Já para medidas brandas, o Brasil tem votado a favor, porém com ressalvas¹, agindo de acordo com a fundamentação de seu posicionamento constitucional:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.²

Tal posicionamento de neutralidade coloca o Brasil em uma posição privilegiada no direito internacional, sendo um país mais atrativo a negócios e investimentos, por exemplo, na guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, que vigora desde 2019. Tal contexto gerou oportunidades ao agronegócio brasileiro, como na soja, cuja previsão para 2025 é de um aumento de 3,7% de área plantada no país, mirando suprir o mercado chinês — o que, na primeira quinzena de setembro de 2025, gerou um aumento de 68% de consumo chinês de soja brasileira em relação ao mesmo período em 2024, gerando otimismo no agronegócio.³

Um Estado sempre busca sobreviver às mudanças do tempo, e isso pode ocorrer de duas formas: construindo uma capacidade interna própria ou alinhando-se a um bloco de países que possuem uma visão em comum. O que se observa atualmente no governo liderado pelo então presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva é uma neutralidade voltada ao Oriente, a partir da qual o Brasil corrobora e reconhece o TPI, porém como política de governo não afasta o retorno da Venezuela ao Mercosul, cujo governo é investigado por crimes de tortura e assassinatos políticos. Ainda, firma acordos e participa de eventos como o Dia da Vitória que ocorreu na

Journal of International Affairs, n. 5, p. 169-194, 2023.

- 1 GONZÁLEZ, Guadalupe González; HIRST, Monica; MORROT, Eduardo. O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca. **CEBRI: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 5, p. 169-194, 2023.
- 2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.
- 3 SOUSA, Dayanne; HIRTZER, Michael. Soja brasileira ganha força com expansão do plantio e desafia produtores americanos. **Bloomberg Línea**, 23 set. 2025. Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.br/agro/guerra-comercial-de-trump-favorece-avanco-da-soja-brasileira-e-afeta-producao-dos-eua/>. Acesso em: 28 set. 2025.

Rússia ao lado de Vladimir Putin, condenado pelo TPI por crimes contra a humanidade, e outros governos não-democráticos, como China e Irã, ao passo que critica políticas americanas no âmbito internacional.¹

Visto que uma guerra direta entre EUA, Rússia e China é inviável devido ao poder nuclear destes países, ambos costumam recorrer a uma alternativa de embate, qual seja a guerra por influência regional. É neste momento que o Brasil tem destaque na América do Sul, uma vez que, ao se alinhar a países aliados da Rússia, o governo brasileiro sinaliza ao mundo uma tendência a apoiar a construção de um mundo multipolar em que os países emergentes tenham mais protagonismo internacional, o que pode tornar a sua soberania um alvo de potências ocidentais que visam manter o *status quo* do direito internacional.

Logicamente, tal alinhamento e busca de protagonismo internacional tem seu preço, sendo possível mencionar um caso que ilustra bem como a soberania de um país pode ser fragilizada quando não defendida: os ataques de Donald Trump, atual presidente dos EUA, ao Supremo Tribunal Federal brasileiro. Com o objetivo de defender seu aliado ideológico Jair Bolsonaro, Trump impôs ao governo brasileiro tarifas de 50% sobre vários produtos², revogação de vistos do programa Mais Médicos e restrições ao Ministro Alexandre de Moraes pela Lei Magnitsky, além de também terem sido revogados vistos de sete autoridades brasileiras.³

Este caso demonstra uma clara tentativa de interferência de um Estado estrangeiro em assuntos internos de um país soberano, buscando realinhá-lo a agenda internacional própria, o que se traduz em uma corrente de pensamento padrão da política externa dos EUA, que vigora desde a implementação da já mencionada doutrina Bush, com a ideia de manter o Brasil alinhado ideologicamente às políticas americanas, buscando ferir a sua soberania e independência enquanto Estado. Um agravante desse episódio ocorreu no desfile de 7 de setembro de 2025, feriado de independência do Brasil, quando em protesto e defesa de Bolsonaro

1 SANTANNA, Lourival. Ida ao dia da Vitória em Moscou coloca Lula ao lado de líderes autoritários. **CNN BRASIL**, 6 maio 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/lourival-santanna/internacional/ida-ao-dia-da-vitoria-em-moscou-coloca-lula-ao-lado-de-lideres-autoritarios/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

2 No dia 29 de outubro de 2025, Senado Federal do Brasil publica notícia de revogação das tarifas de 50% de produtos brasileiros nos EUA. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2025/10/29/senado-americano-revoga-tarifas-sobre-produtos-brasileiros-e-decisao-repercute-entre-senadores>. Acesso em: 01 nov. 2025.

3 CORRÊA, Alessandra. “Caça as Bruxas”: o histórico de ataques e críticas de Trump ao Judiciário de outros países. **BBC NEWS BRASIL**. 27 set. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/czrpkmvkjvxo>. Acesso em: 29 set. 2025

apoiadores desfilaram com bandeiras dos Estados Unidos. Um comentário do jornal “El País” destacou o quanto o povo brasileiro está dividido ao dizer que “os dois Brasis mediram forças nas ruas às vésperas do veredito de Bolsonaro”.¹ O cenário atual do Brasil indica que o Governo Federal orienta o país para um lado pró-Oriente e uma parcela considerável da população brasileira parece ser pró-Ocidente, o que facilita a interferência de nações estrangeiras dentro da política brasileira, podendo fragilizar a soberania e a independência do povo brasileiro.

Se, por um lado, o Brasil interno siga dividido e o diplomático neutro, em esfera internacional econômica o país tem contribuído para a construção de um mundo multipolar através da ampliação do BRICS para o BRICS Plus com a adesão dos Emirados Árabes Unidos, da Arábia Saudita, do Irã e da Etiópia, além de promover e ser o motor proativo de cooperação entre os países do bloco. Para contrabalancear o poder do dólar americano no comércio global e por iniciativa de Putin para contornar as sanções impostas pelos EUA à invasão da Ucrânia, em maio de 2025 foi criado o BRICS Pay, uma plataforma digital onde ocorre pagamentos em moeda local para comércio interno entre membros do grupo, já destinando cerca de 30% de empréstimos a moedas alternativas ao dólar. Essas operações são coordenadas por um banco interno próprio chefiado pela ex-presidente Dilma Rousseff, demonstrando o nível de integração e comprometimento do Brasil para com o Bloco.²

Outro ponto de iniciativa brasileira para um maior protagonismo do bloco foi a criação do Novo Banco do Desenvolvimento (NBD), em Fortaleza, durante a VI Cúpula do BRICS, que tem por finalidade facilitar o financiamento de projetos de desenvolvimento para países-membros, surgindo como uma alternativa a outras instituições financeiras, sendo uma delas o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais ações colocam a nação brasileira como protagonista regional, já que não depende totalmente de um lado do jogo, tendo diversificado seu comércio e as relações internacionais. Ao promover o Mercosul, tornou-se referência na criação de uma região

1 G1. Bandeira dos EUA em protesto na Paulista repercute no ‘New York Times’: ‘Novo símbolo da direita brasileira’. **G1**, 09 set. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/09/09/bandeira-dos-eua-em-protesto-na-paulista-repercute-no-new-york-times-novo-simbolo-da-direita-brasileira.ghtml>. Acesso em: 12 out. 2025.

2 MATOS, Maria Clara. Brics vai discutir a criação de uma “moeda comum” entre os países? Entenda. **CNN Brasil**, 03 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/microeconomia/brics-vai-discutir-a-criacao-de-uma-moeda-comum-entre-os-paises-entenda/>. Acesso em: 15 out. 2025.

sul-americana mais estável e coesa, que trabalharia junta para concorrer com blocos já consolidados como a União Europeia.¹

Nesse sentido, o Brasil vem implementando o protagonismo e a consolidação de sua soberania e independência dentro de um sistema que é uma alternativa ao *status quo* norte-americano em declínio, uma organização voltada ao crescimento do sul global que, mesmo sendo criada para responder ao poder dos EUA no sistema monetário internacional, pode ser de grande ajuda ao protagonismo soberano do Brasil se bem utilizado. Porém, não se pode ignorar que, com dois países como a China e Rússia dentro do bloco, essa integração deve ser bem estruturada para não ocorrer de apenas trocar uma influência por outra.

O governo brasileiro reconhece que não possui meios suficientes para bancar um confronto de puro “hard power”. Nesse caso, o caminho escolhido pela então administração do Brasil é se utilizar de “soft power” para se firmar no cenário internacional como uma nação soberana e que merece ser ouvida². Para tal, o governo Lula 3 (2023-2026) tem buscado reinserir o Brasil no cenário diplomático mundial³ após anos de uma política isolacionista do ex-presidente Jair Bolsonaro, que demostrou apenas seguir as políticas adotadas por Trump, à época presidente dos EUA, isolando o Brasil de discussões importantes em relação ao meio ambiente e colocando o Estado brasileiro a serviço da agenda americana, o que pode ser percebido na intenção de ceder a base de Alcântara (MA) para os norte-americanos.⁴

Quando assumiu a presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU no período 2022-2023, o governo brasileiro buscou defender a multipolaridade e a autodeterminação dos povos, a integridade territorial e a soberania dos Estados, o que ficou evidente na proposta de Lula perante a ONU da criação de um “Clube da Paz” para negociar o fim do

-
- 1 CARLOS, João Emanoel Estofel. A importância do Brasil no Brics para construção dos alicerces de uma ordem multipolar. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, v. 22, n. 6, p. e5443-e5443, 2024.
 - 2 Conceito criado pelo cientista político norte americano Joseph Nye, hard é o poder bruto e puro, onde através de sanções econômicas e pressões militares, um Estado interfere na atuação e posicionamento de outro. Já o soft power é a influência indireta através do exemplo, a capacidade de influenciar o outro por um meio sutil, geralmente por meios diplomáticos. MARTINELLI, Caio Barbosa. O jogo tridimensional: o hard power, o soft power e a interdependência complexa, segundo Joseph Nye. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 1, p. 65-80, 2016.
 - 3 Após retornar ao poder em um 3º mandato, o atual presidente Lula tenta reinserir o Brasil no cenário internacional através da promoção de agendas climáticas e da defesa da paz e dos direitos humanos em casos de conflitos e guerras no cenário global.
 - 4 DE QUEIROZ, Raul Teixeira. **A política externa do governo Bolsonaro: Desmitificando o “Isolamento político”**. 2024. Dissertação de Mestrado. Universidade de Evora, Portugal, 2024.

conflito russo-ucraniano. A mudança também é ancorada em críticas ao modo de governança financeira global promovida pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que muitas vezes foram instrumentos de pressão por países ocidentais a nações menores e/ou de defesa de nações maiores. Na esfera da defesa dos direitos humanos, o governo Lula 3 direciona a política internacional brasileira à defesa da inclusão, da liberdade de gênero e das minorias étnicas-raciais, o que promoveu a possibilidade de ocupar um assento no Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas pela sexta vez.¹

E como esse posicionamento afeta a soberania nacional e sua defesa frente ao mundo multipolar? A busca por protagonismo e por fomentar uma certa liderança perante os países do Sul Global na construção de um mundo multipolar coloca o Brasil em evidência novamente perante o direito internacional, depois de um breve período de alinhamento ao governo norte-americano e suas políticas liberais durante o mandato do ex-presidente Bolsonaro. Por um lado, isso atrai olhares esperançosos a essa nova política de países como China e Rússia, que apoiam um mundo menos dependente dos EUA, mas por outro pode haver desconfiança, que muitas vezes resulta em tentativas de realinhar o Brasil ao antigo *status quo*, como nos casos de tentativa de intimidação da soberania brasileira pelo governo norte-americano contra o STF e de aplicação de tarifas punitivas.

Assim, o posicionamento do Brasil no direito internacional em face da guerra da Ucrânia e da crise nuclear pós-2022 pode gerar interferências em sua soberania nacional frente à construção de uma nova ordem multipolar por atores e sujeitos internacionais que desejam a manutenção do status quo de exercício de poder político. Lembrando que o Estado sempre busca sobreviver ao tempo; ao mesmo tempo que o Brasil já se alinha a bloco de países com uma visão em comum e se tornou um dos maiores fomentadores da ideia de protagonismo do sul global, é necessário consolidar a sua posição internacional e ter vias mais contundentes para defender sua soberania frente a um mundo instável de mudanças nas estruturas de poder.

Fato é que, apesar das pressões externas, o Brasil indica uma forte independência e defesa de sua soberania, mantendo sua tradição de pragmatismo diplomático e busca pela conciliação e pela paz e adotando como política diplomática um fomento a um maior protagonismo do

¹ HIRST, Mônica; TAVARES, Marcus. **O Brasil e a ordem multilateral global**. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023.

Sul global, contribuindo para o fortalecimento da ideia de um mundo multipolar.

5 Considerações finais

O objetivo da presente pesquisa era analisar o posicionamento do Brasil no contexto do Direito Internacional pós-guerra na Ucrânia e crise nuclear de 2022 e os desdobramentos para o exercício de sua soberania frente à construção de uma nova ordem multipolar. Assim, buscou-se responder ao seguinte problema: como as implicações do posicionamento do Brasil no direito internacional em face da guerra na Ucrânia e da crise nuclear pós-2022 interferem em sua soberania frente à construção de uma nova ordem multipolar?

O conflito russo-ucraniano marcou um novo ponto na política e no modo de fazer e organizar o direito internacional. Percebeu-se que a violação da soberania e da integridade territorial de outra nação não pode ser tolerada e deve ser punida, porém, como se observa, sanções e exclusões de blocos de interação internacional não estão surtindo o efeito de frear conflitos, muito pelo contrário. Em que pese o presente trabalho tenha abordado o conflito entre Rússia e Ucrânia, há muitos outros, como Israel e Irã, China e Taiwan, Índia e Paquistão, Coréia do Sul e Coréia do Norte, EUA e Venezuela, guerras africanas etc.

Foi possível identificar que, se havia alguma esperança do Ocidente dos anos 2000 de trilhar um novo caminho de cooperação mútua com a Rússia de Putin, ela se foi com a invasão da Ucrânia pelas forças russas em 2022, o que marcou uma virada na reconfiguração do cenário internacional, que passou a ser cada vez mais polarizado em pelo menos dois blocos antagônicos: o Ocidental, liderado pelos EUA e seus aliados, e o Oriental, liderado pela aliança russo-chinesa.

As nações ao redor do mundo estão se posicionando cada vez mais de uma forma protecionista, criando polos de poder regionais, fortalecendo alianças locais e indicando entre as superpotências do globo um novo diálogo, baseado muito mais em demonstrações de poder bélico do que acordos e consensos entre lados antagônicos. A pesquisa permitiu perceber a criação de um mundo multipolarizado, evoluindo de um direito internacional baseado nos interesses do Ocidente para um multifacetado que abre espaço para o crescimento do protagonismo de potências

emergentes como a China e Rússia, que alavancam também o crescimento de países emergentes do sul global, como é o caso do Brasil.

O posicionamento do Brasil neste cenário conturbado se mostrou assertivo, buscando um pragmatismo a favor de sua soberania nacional, bem como acordos com o Ocidente ao tempo que promove uma agenda multipolar que, por mais que seja uma resposta russo-chinesa contra o Ocidente, favorece o protagonismo brasileiro no cenário mundial. Ainda, notou-se que o Brasil investiu muito em seu soft power e sempre defendeu o diálogo e a colaboração, mas o alerta está justamente nesse ponto, uma vez que uma nação pacífica como o Brasil deve construir uma capacidade de defesa mais capaz e própria, fomentando seu hard power para não depender apenas de alianças com países de capacidade bélica superior.

Em um mundo multipolar no qual as superpotências indicam uma corrida por armas e investimentos cada vez maiores em defesa a fim de proteger e impor seus interesses, o alinhamento do Brasil à defesa de um mundo multipolar e seu pragmatismo diplomático colocam em evidência o exercício de sua soberania e mostram um Estado mais independente e inclinado a defender a sua própria visão de mundo, o que tornou a sua soberania um alvo, como nos casos já citados de tentativas de interferência dos EUA em assuntos internos do governo brasileiro.

Foi possível identificar que alguns passos no fortalecimento internacional da soberania brasileira nesse sentido já estão sendo dados, e a resposta provavelmente surja em um maior fortalecimento do BRICS. Atualmente, o bloco é apenas uma aliança de comércio que visa à maior facilidade de crescimento entre os membros, de modo que um próximo passo seria o ensaio para uma possível aliança militar entre os países, compartilhando experiências e tecnologias com o intuito de fortalecer o hard power.

Além do BRICS, é indispensável ao Brasil para a defesa da sua soberania a modernização e ampliação de suas forças armadas com orçamentos maiores, acompanhando a tendência do mundo de investir em defesa para responder a hostilidades, sem desistir de continuar fomentando a paz e o diálogo entre as nações. Além disso, notou-se a necessidade de continuar fortalecendo as instituições internas, como no exemplo do STF que, apesar de pressões externas da maior potência do planeta, manteve-se firme ao ordenamento jurídico interno brasileiro, demonstrando seu compromisso com a defesa da soberania nacional.

As implicações do conflito russo-ucraniano deixam marcas no cenário internacional e indicam uma nova tendência armamentista para as potências do globo que rumam a um novo direito internacional multipolar. O Brasil sinaliza participar e fomentar este novo mundo, porém deve estar atento à defesa de sua soberania, seja por meio de diplomacia ou da defesa bélica de sua vontade nacional.

Referências

- AZERA, Érico. A Política Externa Reativa da Rússia no Leste Europeu: Evidências a partir das ofensivas ocidentais e o caso da Moldávia. **Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional**, v. 17, n. 33, 2024.
- APARECIDO, Julia Mori; AGUILAR, Sergio Luiz Cruz. A Guerra entre a Rússia e a Ucrânia. **Série Conflitos Internacionais**, v. 9, n. 1, p. 1-19, 2022.
- BARREIRA, Paulo. Senado americano revoga tarifas sobre produtos brasileiros e decisão repercute entre senadores. **Rádio Senado**, 29 out. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2025/10/29/senado-americano-revoga-tarifas-sobre-produtos-brasileiros-e-decisao-repercute-entre-senadores> Acessado em: 01 nov. 2025
- BISSIO, Beatriz. Novos cenários geopolíticos: A aliança entre a Rússia e a China pode mudar o futuro da Eurásia. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 9, n. 3, p. 532-553, 2017.
- BRICS BRASIL. Sobre o Brics. **BRICS BRASIL**, 12 dez. 2024 Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics>. Acesso em: 09 out. 2025.
- BRAUN, Julia. Por que Ucrânia abriu mão de arsenal nuclear nos anos 1990. **BBC NEWS BRASIL**, 28 fev. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60532668>. Acesso em: 18 ago. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.
- CANÊDO, Sílvia Helena Guilherme. OTAN: evolução histórica. **Conjuntura Internacional**, ano, v. 3, 2006.
- CARPENTER GALEN, Ted. O discurso de Putin em Munique em 2007

previu a crise na Ucrânia? **CATO Institute**, 24 jan. 2022. Disponível em: <https://www.cato.org/commentary/did-putins-2007-munich-speech-predict-ukraine-crisis>. Acesso em: 20 ago. 2025.

CHACRA, Guga. Reação do Ocidente a invasão tem sido a melhor possível. **O GLOBO**, 28 fev. 2022. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/guga-chacra/post/reacao-do-ocidente-invasao-tem-sido-melhor-possivel.html>. Acesso em: 18 set. 2025.

CNN BRASIL. Trump cogita sanções a países que compram petróleo russo; entenda. **CNN BRASIL**, 14 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/trump-cogita-sancoes-a-paises-que-compram-petroleo-russoentenda/> Acesso em: 23 ago. 2025.

CRUZ, Manuela Michetti da. A guerra da Ucrânia e os desafios para a União Europeia em um mundo pós-occidental. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, v. 2, p. 150-160, 2023.

CNN BRASIL. Além da Rússia e Estados Unidos: saiba quais países tem armas nucleares. **CNN BRASIL**, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/alem-de-russia-e-estados-unidos-saiba-quais-paises-tem-armasnucleares/> Acesso em: 23 ago. 2025.

CORRÊA, Alessandra. “Caça as Bruxas”: o histórico de ataques e críticas de Trump ao Judiciário de outros países. **BBC NEWS BRASIL**, 27 set. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/czrpkmvkjvxo>. Acesso em: 29 set. 2025.

CARLOS, João Emanoel Estofel. A importância do Brasil no Brics para construção dos alicerces de uma ordem multipolar. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, v. 22, n. 6, p. e5443-e5443, 2024.

DAEHNHARDT, Patricia. A guerra na Ucrânia e a ordem de segurança europeia. **Relações Internacionais**, n. 84, 2024.

DE QUEIROZ, Raul Teixeira. **A política externa do governo Bolsonaro: Desmitificando o "Isolamento político"**. 2024. Dissertação de Mestrado. Universidade de Evora, Portugal, 2024.

G1. Ameaça de bomba atômica: qual o tamanho do arsenal nuclear da Rússia. **G1**, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/06/10/ameaca-de-bomba-atomica-qual-o-tamanho-do-arsenal-nuclearda-russia.ghtml>. Acesso em: 23 ago. 2025.

G1. Bandeira dos EUA em protesto na Paulista repercute no ‘New York

Times': 'Novo símbolo da direita brasileira'. **G1**, 09 set. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2025/09/09/bandeira-dos-eua-em-protesto-na-paulista-repercute-no-new-york-times-novo-simbolo-da-direita-brasileira.ghml>. Acesso em: 12 out. 2025.

GERVASONI, Tássia Aparecida. Direitos humanos, globalização e soberania: sobre os efeitos das crises paradigmáticas. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 14, n. 2, maio/ago. 2022.

GONZÁLEZ, Guadalupe González; HIRST, Monica; MORROT, Eduardo. O Brasil e o México diante da guerra na Ucrânia: um caso de indiferença recíproca. **CEBRI: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 5, p. 169-194, 2023.

HODGE, Nathan. Restauração do Império Russo é o fim do jogo para Vladimir Putin. **CNN Brasil**, 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/restauracao-do-imperio-russo-e-o-fim-do-jogo-para-vladimir-putin/> Acesso em: 29 ago. 2025.

HIRST, Mónica; TAVARES, Marcus. **O Brasil e a ordem multilateral global**. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2023.

LENDON, Brad. Nível de gastos militares mundiais é o maior em 40 anos, diz relatório. **CNN BRASIL**, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/nivel-de-gastos-militares-mundiais-e-o-maior-em-40-anos-dizrelatorio/> Acesso em: 18 ago. 2025.

MALLET, Pascal. Putin critica o unilateralismo dos EUA, que deixa o mundo mais perigoso. **G1**, 10 fev. 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1452650-5602,00.html>. Acesso em: 09 out. 2025.

MARTINELLI, Caio Barbosa. O jogo tridimensional: o hard power, o soft power e a interdependência complexa, segundo Joseph Nye. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 1, p. 65-80, 2016.

MARQUES, Pedro André Taveira. **A Emergente Aliança Antiamericana**: Rússia e China e a Formação de um Bloco Eurasiático. 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade do Porto (Portugal).

MATOS, Maria Clara. Brics vai discutir a criação de uma “moeda comum” entre os países? Entenda. **CNN Brasil**, 03 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brics-vai-discutir-a-criacao-de-uma-moeda-comum-entre-os-paises-entenda/>. Acesso em: 15 out. 2025.

MEDEIROS, Valdemar. Rússia abandona o swift e intensifica o uso de rublo e yuan em comércio com aliados e já negocia petróleo com Irã, Índia e China sem usar o dólar e agora fala sobre “nova parceria estratégica” com a Índia após Trump aumentar tarifas. **CPG**, 14 ago. 2025. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/russiaabandona-o-swift-e-intensifica-uso-de-rublo-e-yuan-em-comercio-com-aliados-e-ja-negocia-petroleo-com-iraindia-e-china-sem-usar-dolar-vml97/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista Cej**, Brasília, n. 27, p. 86-94, out./dez. 2004.

O TEMPO. Leia na íntegra o discurso de Putin que anunciou invasão a ucrânia. **O Tempo**, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/mundo/leia-integra-do-discurso-de-putin-que-anunciou-invasao-ucrania-1.2620987>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 181 da Assembleia Geral: Plano de partilha da Palestina em um Estado árabe e um Estado judeu com união econômica e regime especial para Jerusalém. Nova York, 29 nov. 1947. Disponível em: Disponível na íntegra em: https://israeled.org/wp-content/uploads/2022/09/1947.11.29-res-181-PICS-from-MER-KSTEIN-.01P_pt-BR.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.

OTAN. Tratado do Atlântico Norte. Washington D.C., 4 abr. 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt. Acesso em: 10 out. 2025.

PRADO, Gabriela, BEHNKE, Emilly. Dilma é reeleita para banco do BRICS após aval de Putin. **CNN BRASIL**, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/dilma-e-reeleita-para-banco-do-brics-apos-aval-de-putin/> Acesso em: 14 ago. 2025.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994). **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 15, p. 527-564, 2014.

RODRIGUES, João Victor. Redemocratização do Brasil: 40 anos após duas ditaduras. **Senado Notícias**, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis/destaques/redemocratizacao-do-brasil-40-anos-apos-duas-ditaduras> Acesso em: 22 ago. 2025.

REUTERS. Ucrânia afirma que Rússia lançou mais de 8 mil drones feitos pelo Irã. **CNN BRASIL**, 13 set. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/ucrania-afirma-que-russia-lancou-mais-de-8-mil-drones-feitos-peloira/> Acesso em: 24 ago. 2025.

RIBEIRO, Ana Luísa da Silveira Santana; DA ROSA MUÑOZ, Luciano. **O Brasil diante da guerra da Ucrânia:** neutralidade, autonomia e equidistância pragmática. Programa de Iniciação Científica-PIC/UniCEUB, Relatórios de Pesquisa, 2023.

SEGRILLO, Angelo. A expansão da Otan e a Rússia: desvelando uma “unlove story” do pós-Guerra Fria à luz de fontes primárias. **Tempo**, v. 30, n. 1, p. e300110, 2024.

STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SILVA, Felipe Dalcin. **A busca da Rússia pelo equilíbrio estratégico nuclear com os Estados Unidos da América**. 2024. Tese de Doutorado. Centro Universitário Curitiba, Curitiba, 2024.

SCHLICKMANN, Flávio; KOCH, Rafaela Borgo. A evolução e crise do estado moderno na perspectiva de Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 8, n. 2, p. 1428-1450, 2013.

SERRANO, Franklin; MAZZAT, Numa. A Geopolítica das Relações entre a Federação Russa e os EUA: da “Cooperação” ao Conflito Numa Mazat. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 5-35, 2011.

SOUZA, Dayanne; HIRTZER, Michael. Soja brasileira ganha força com expansão do plantio e desafia produtores americanos. **Bloomberg Línea**, 23 set. 2025. Disponível em: <https://www.bloomberglinea.com.br/agro/guerra-comercial-de-trump-favorece-avanco-da-soja-brasileira-e-afeta-producao-dos-eua/>. Acesso em: 28 set. 2025.

SANTANNA, Lourival. Ida ao dia da Vitória em Moscou coloca Lula ao lado de líderes

autoritários. **CNN BRASIL**, 6 maio 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/lourival-santanna/internacional/ida-ao-dia-da-vitoria-em-moscou-colocalula-ao-lado-de-lideres-autoritarios/>. Acesso em: 12 ago. 2025.

TPI. Tribunal Penal Internacional. **Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. Haia, 2021. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf>. Acesso em: 9 out. 2025.

UCRÂNIA; RÚSSIA; REINO UNIDO E IRLANDA DO NORTE; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Memorandum on security**

assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Budapest, 5 dez. 1994. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/v3007.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

CIDADANIA E RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA PRESENÇA DE PESSOAS NEGRAS NOS CARGOS PÚBLICOS

Juliana Paganini¹

Juliana Silva Ramos²

Lis Miyuki Saiki Okubo³

1 Considerações iniciais

A Constituição Federal de 1988 consolidou no Brasil um modelo de Estado Democrático de Direito pautado na Dignidade da Pessoa Humana, na Igualdade e na Cidadania como fundamentos da República. Nesse contexto, a cidadania não se resume apenas ao gozo de direitos civis e políticos, mas também à participação efetiva nos assuntos públicos — o que inclui, entre outros aspectos, o acesso a cargos no funcionalismo público. Todavia, a materialização desses direitos encontra limites significativos impostos por estruturas históricas de exclusão, entre as quais o racismo estrutural se destaca como uma das mais persistentes e profundas.

Embora os concursos públicos sejam, em tese, instrumentos objetivos de seleção baseados no mérito, o acesso desigual à educação, às oportunidades econômicas e à formação acadêmica de qualidade compromete a isonomia formal prometida pelo ordenamento jurídico.

1 Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Bolsista PROEX/CAPES. Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Professora da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). E-mail: julianaapaganini@hotmail.com.

2 Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Doutora em Teoria da Literatura e Literatura Comparada pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Literatura Brasil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. E-mail: ramos2.juliana@gmail.com.

3 Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). E-mail: lis.okubo@gmail.com.

As desigualdades raciais historicamente construídas continuam a impedir que parcela expressiva da população negra alcance níveis de escolaridade que permitam sua participação igualitária nos certames públicos. Assim, o ingresso no serviço público, especialmente em cargos de prestígio e decisão, ainda reflete, marcadamente, a desigualdade racial no país.

Diante disso, a pesquisa possui a seguinte problemática: o racismo estrutural no Brasil configura uma forma de exclusão da população negra do funcionalismo público, violando seus direitos à cidadania e à igualdade racial? Para responder a este questionamento, é analisada a hipótese inicial de que, apesar dos avanços normativos conquistados com a Constituição de 1988 e com leis infraconstitucionais que promovem ações afirmativas, o Estado brasileiro ainda não assegura, de forma plena, a inclusão racial no setor público. Ao contrário, persiste um quadro de sub-representação que evidencia a continuidade de práticas discriminatórias e de opressão institucionalizada. A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem dedutiva e procedimento monográfico. A técnica é a bibliográfica e documental.

Nesse sentido, o artigo está dividido em três partes. A primeira aborda de forma geral a cidadania na Constituição Federal de 1988, destacando sua conceção como um direito fundamental e condição para o exercício pleno da democracia, com ênfase na participação política, na igualdade de oportunidades e no acesso aos espaços de poder, como o funcionalismo público.

A segunda parte analisa o racismo estrutural e a negação de direitos no Brasil, evidenciando como as desigualdades históricas e sociais perpetuam a exclusão da população negra a despeito das normativas em vigor para mitigar essa problemática. Sob essa perspectiva, aspectos sociológicos e jurídicos são articulados a partir de um ponto de vista dialético que considera vulnerabilizações e políticas públicas afirmativas.

A terceira e última investiga de que maneira essa exclusão sistemática compromete a efetividade da cidadania plena e da igualdade racial, especialmente no que diz respeito ao acesso à educação, à formação profissional e, consequentemente, à ocupação de cargos públicos. Desse modo, discute-se a sub-representação de pessoas negras no serviço público como expressão de uma cidadania incompleta, violada por estruturas institucionais e sociais que ainda resistem à inclusão racial com vistas à equidade.

2 A cidadania na constituição federal de 1988: construção teórica

Conceituar cidadania não é tarefa fácil quando se tem sociedades complexas, compostas por pessoas com demandas e anseios heterogêneos, e, ainda, num contexto de constante mudança e transformação social. Inúmeros significados lhes são oferecidos ao longo da história, entretanto, para fins do estudo, focar-se-á na atribuição que tal palavra possui na contemporaneidade, ou seja, no sentido que alguns autores trabalham no que diz respeito a essa nomenclatura. Para Bastos¹, a cidadania difere de ser cidadão, pois àquela consiste

[...] na manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo tem dentro de um Estado democrático. Em outras palavras a cidadania é um estatuto jurídico que contém os direitos e as obrigações da pessoa em relação ao Estado. Já a palavra “cidadão” é voltada a designar o indivíduo na posse dos seus direitos políticos. A cidadania, portanto, consiste na expressão dessa qualidade de cidadão, no direito de fazer valer as prerrogativas que defluem de um Estado Democrático.

A partir de tal explanação, pode-se considerar que a cidadania é primordial para a participação das pessoas nos assuntos públicos, sendo que a limitação de seu exercício obsta, consequentemente, a própria democracia, violando-se assim a condição do ser cidadão. Pode-se dizer, então, que a cidadania será definida conforme o modelo político utilizado pelo Estado, onde Andrade² exemplifica que, no liberalismo, esta é ligada ao direito de representação política, enquanto o cidadão nada mais é que um indivíduo detentor de direitos eleitorais, ou seja, da prerrogativa de votar e ser votado bem como de exercer cargos públicos.

Da mesma forma, o conceito de cidadania está muito atrelado ao de democracia, isso porque enquanto esta etimologicamente falando trata-se do governo do povo, àquela diz respeito a qualidade da pessoa gozar de seus direitos civis e políticos do Estado, ou seja, ambos conceitos caminham juntos por se constituírem de modo similar e complementar³. Por outro

1 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 81.

2 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: SILVA, R. P. (Org.). **Direitos Humanos como educação para a Justiça**. São Paulo: LTr, 1998, p. 123.

3 BARRETO, Vicente de Paulo. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

lado, Costa e Ritt¹ aduzem que se faz necessária uma reestruturação da cidadania, no sentido de

[...] dinamizar e pluralizar o conceito, ampliando seus limites especificamente: deslocando a cidadania, para um processo que seja mobilizado pela participação política. Também deslocar a cidadania não mais como um conceito que engloba unicamente os direitos políticos, mas sim, para uma dimensão que engloba o conjunto dos Direitos Humanos.

Diante disso, a cidadania está em constante processo de transformação, pois quanto maior a organização e mobilização da sociedade e de seus atores, mais ampla será sua definição, rompendo-se assim com o binômio votar e ser votado para assumir uma postura de efetiva conscientização e comprometimento com o meio social.

Portanto, esse caminho, que está sendo construído, objetiva “oportunizar o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma comunidade política”², razão pela qual a Constituição Federal de 1988 seguiu esse norte. Em seu artigo 1º caput, tal documento político já previu que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, significando um avanço em termos de respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais³. Isso se deu devido ao seu conteúdo transformador da realidade,

[...] não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica,

1 COSTA, Marli M. Moraes da; RITTI, Caroline Fockink. Cidadania no Brasil: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos direitos humanos e a necessária superação de velhos paradigmas. In: **Anais do XVI Congresso nacional do CONPEDI**. Florianópolis/SC: Fundação Boiteux, 2007. p. 6611-6631. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

2 CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania:** reflexões histórico-políticas. 3.ed. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2002, p. 221.

3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência¹.

Portanto, o Estado Democrático de Direito objetiva a inserção da lei num contexto instrumental de disponibilidade do aparelho estatal e não de uma maneira hierarquizante e coercitiva para com as pessoas, fortalecendo com isso o aspecto da cidadania. O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 trouxe ainda dentre seus fundamentos a soberania (inciso I), cidadania (inciso II), dignidade da pessoa humana (inciso III), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (inciso IV) e o pluralismo político (inciso V), demonstrando sua preocupação com outras formas de atuação legítima para além daquela realizada pelo Estado, respeitando os direitos que são atribuídos a todo ser humano².

Dentre os instrumentos de democracia, o mesmo dispositivo, em seu parágrafo único, elencou três tipos, sendo eles a representativa, a semidireta e a participativa, construindo assim uma nova concepção de cidadania não limitada apenas a aspectos relativos ao direito de votar e ser votado³. Segundo Bastos⁴, a democracia representativa se dá através da vontade do povo exteriorizada por meio de representantes, ou seja, não existe nesse modelo a participação direta, mas intermediada por outras pessoas eleitas para atuarem de tal modo.

Isso porque, mais adiante, em seu artigo 14, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direito e secreto, com valor igual para todos”, sendo o voto obrigatório aos cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I), e facultativo para os analfabetos (§ 1º, “a”), os maiores de setenta anos (§ 1º, “b”), e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, “b”)⁵.

Na democracia semidireta por outro lado, o povo interfere, conforme artigo 14 da Constituição Federal de 1988, porém através do

-
- 1 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012, p. 97-98.
 - 2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.
 - 3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.
 - 4 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 139.
 - 5 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

campo legislativo, ou seja, através de plebiscito (inciso I), referendo (inciso II) e iniciativa popular (inciso III)¹. Dessa maneira, como se pode perceber, tanto o plebiscito quanto o referendo são instrumentos de manifestação popular, sendo que, em ambos os casos, o povo é ouvido, porém essa oitiva se dá em momentos distintos, pois, enquanto no primeiro a sociedade se manifesta antes da criação de uma lei, no segundo a consulta popular é sobre lei já aprovada.

Por fim, a iniciativa popular trata-se de um processo de participação mais complexo que os demais instrumentos, já que envolve desde a “elaboração de um texto até a votação de uma proposta, passando pelas várias fases da campanha, coleta de assinaturas e controle da constitucionalidade”². Além da democracia representativa e da semidireta, a Constituição Federal de 1988 dispõe também da chamada democracia participativa, que

[...] apesar de se contrapor à representação no que diz respeito ao exercício direto da cidadania a partir das manifestações coletivas da Sociedade, o paradigma participativo não renega a existência da democracia representativa, mas apenas lhe retira a exclusividade como locus do exercício da cidadania. Deste modo, teremos uma coabitacão entre o paradigma moderno representativo e o paradigma participativo pós-Moderno³.

Sendo assim, a própria Constituição Federal de 1988 foi elaborada num cenário de mobilização e participação social, resultando em um documento de caráter democrático, já que acolhe em seu texto a democracia representativa, semidireta e participativa enquanto instrumentos disponíveis para a sociedade.

Entretanto, a cidadania participativa ainda está em processo de construção devido a fatores históricos e culturais, como a herança escravagista e o racismo estrutural – na seção a seguir discutidos –, que negaram tal prerrogativa à sociedade. Devido a isso, Vieira⁴ destaca a

1 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

2 BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000, p. 33.

3 VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 180.

4 VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde. 2013.

democracia eletrônica como importante aliada nessa caminhada pela legitimação da cidadania ativa. Entende-se por democracia digital

[...] qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política¹.

Em que pese as dificuldades de acesso à tecnologia, inerentes a toda sociedade brasileira, a internet pode se constituir em importante ferramenta de resolução ou pelo menos redução do déficit de participação política, já que virtualmente as pessoas podem discutir em fóruns, compartilhar vídeos, imagens, dentre outras atitudes capazes de ampliar a atuação política.

Nesse contexto, para Vieira², a cidadania participativa foi uma conquista para o Estado Democrático de Direito, pois, “para além do estabelecimento de regras de participação política e ampliação do reconhecimento dos direitos humanos/fundamentais”, a Constituição Federal de 1988 garantiu que este instrumento tivesse como protagonista a própria sociedade. Portanto, a cidadania participativa se dá através de um exercício diário, ou seja, por meio do engajamento, da mobilização, da conscientização e, em especial, do sentimento de fazer parte enquanto ator social, onde, ao cultivar tal espírito, se colherá uma sociedade mais humana e, consequentemente, um Estado mais voltado para o bem comum.

3 O racismo estrutural e a negação de direitos no Brasil

O racismo materializa-se em expressões do pensamento que desprestigiem, desmereçam, desqualifiquem, ridicularizem, hostilizem, exotizem ou ofendam em uma lógica de inferiorização em razão da identificação com grupo étnico-racial vulnerabilizado. Sob essa perspectiva,

Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 186.

- 1 GOMES, Wilson. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Almeida (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora Sulina, 2011.
- 2 VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa**: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde, 2013, p. 187.

admite-se, ainda, a aproximação por analogia do preconceito contra procedência nacional.

Assim, com alteração dada pela Lei nº. 14.532, de 11 de janeiro de 2023¹, a Lei do Crime Racial, nº. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação do Art. 2º-A: “Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional”, sendo prevista multa e pena de reclusão de dois a cinco anos, a qual, segundo o parágrafo único, é aumentada de metade no caso de o crime ser cometido mediante concurso de pessoas.² E o Art. 1º apresenta também o aspecto religioso ao prescrever: “Serão punidos, na forma desta Lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97)”³.

Outros artigos são elucidativos do que, de direito, se entende por racismo. São eles: o Art. 20-A, “Os crimes previstos nesta Lei terão as penas aumentadas de 1/3 (um terço) até a metade, quando ocorrerem em contexto ou com intuito de descontração, diversão ou recreação. (Incluído pela Lei nº 14.532, de 2023)”⁴, o que se refere ao chamado racismo recreativo; e Art. 20-C, que informa ao juiz o dever de considerar “como discriminatória qualquer atitude ou tratamento dado à pessoa ou a grupos minoritários que cause constrangimento, humilhação, vergonha, medo ou exposição indevida, e que usualmente não se dispensaria a outros grupos em razão da cor, etnia, religião ou procedência.”⁵

A partir dessa conjuntura dada pelo ordenamento jurídico brasileiro, resta claro que o legislador reconhece a existência e seriedade da

1 BRASIL. **Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023.** Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

2 BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Art. 2º-A. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

3 BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Art. 1º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

4 BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Art. 20-A. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

5 BRASIL. **Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Art. 20-C. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

complexidade que envolve o fenômeno do racismo no cenário brasileiro, assim como se dá no Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010¹. No entanto, trata-se de lei de caráter complementar; a Constituição Federal já abordava esse problema e dele não se absteve. O Título I da Carta Magna brasileira, ao tratar “Dos Princípios Fundamentais”, detém-se sobre esse tema em duas ocasiões, a saber: no Art. 3º, inciso IV, “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”²; e no Art. 4º, inciso VIII, “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo”³. Além disso, no Art. 5º, artigo que inaugura o Título II, “Dos direitos e garantias fundamentais”, e o seu Capítulo I, “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, tem-se, no *caput* e no inciso XLII, esta redação:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei⁴

A severidade da punição tenta corresponder à gravidade do bem jurídico violado, todavia a lesão provocada pelo racismo é mais profunda que a materialização retratada na lei. No Brasil, a desigualdade racial determina o panorama geral da desigualdade social na medida em que esta foi estabelecida a partir daquela. Nesse sentido, o racismo conforma a própria estrutura social, criando abismos entre as oportunidades de ascensão social e os grupos vulnerabilizados em razão de sua identidade. Assim, tem-se o racismo estrutural.

-
- 1 BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.
 - 2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Art. 3º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.
 - 3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Art. 4º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.
 - 4 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Art. art. 5º, *caput*, XLII. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

A estrutura do Estado é marcada por atos políticos e legislativos que legitimam a desigualdade racial a partir de uma dinâmica sistematizada e institucionalizada; a marginalização e exclusão das pessoas negras e de outros grupos racializados é normatizada – ainda que através de ações aparentemente neutras ou positivas, em uma discriminação indireta ou reversa – e normativizada. Não se deveria tratar simplesmente de punir a obstrução de acesso em razão de cor ou raça, mas de combater a falta ou escassez de acesso. Mas como combater algo intangível e tão profundamente enraizado na cultura brasileira? A partir da tomada de consciência de que o racismo é uma força estruturante da sociedade, não cabe somente não ser racista; apenas haverá uma mudança de paradigma na medida em que se adotar uma atitude antirracista, nos termos de Silvio Almeida *apud* Ribeiro¹.

Consciente de que o racismo é parte da estrutura social e, por isso, não necessita de *intenção* para se manifestar, por mais que calar-se diante do racismo não faça do indivíduo moral e/ou juridicamente culpado ou responsável, certamente *o silêncio o torna ética e politicamente responsável pela manutenção do racismo*. A mudança da sociedade não se faz apenas com denúncias ou com o repúdio moral do racismo: depende, antes de tudo, da tomada de posturas e da adoção de práticas antirracistas. (grifos do autor)²

Compreende-se que o racismo é um sistema opressor de negação de direitos aos não brancos e de promoção de privilégios aos brancos. Essa dicotomia é reconhecida por Almeida:

O racismo é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento. Ele se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertencem.³

Nesse sentido, o sistema meritocrático não é suficiente, portanto, para tornar possível – ao sujeito vulnerabilizado em razão de sua identidade – a superação dos estigmas sociais que lhe são impostos. Isso passa por, em oposição, isto é, em uma análise comparada, definir o que significa branquitude, reconhecendo os privilégios a ela relacionados. E, consequentemente, relaciona-se à necessária retirada do tema do racismo

1 ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. Coord. Djamila Ribeiro. São Paulo: Pôlen, 2019.

2 RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 8.

3 ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Coord. Djamila Ribeiro. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 32.

da invisibilidade negacionista, a qual, pela estratégia dos múltiplos apagamentos, nega a existência do racismo na mesma medida em que nega direitos aos corpos coisificados, silenciados e invisibilizados – a humanidade, a voz e o lugar desses sujeitos são obliterados.

Esse problema tem relação com a falência do Estado social, que não é capaz de garantir os direitos sociais preconizados no Art. 6º. do texto constitucional¹. No entanto, ironicamente, também tem relação com a ação (falha) do Estado quando, em geral através de políticas públicas afirmativas, promove ações ineficazes de inclusão dos grupos vulnerabilizados, criando a falsa percepção de que se caminha em direção à mitigação do problema quando apenas o mascara. Isso, na realidade, revulnerabiliza esse grupo de indivíduos, pois, ao negar-lhe um direito material, nega-lhe também a possibilidade de reconhecer sem subterfúgios tal recusa e, por conseguinte, o direito de contestar, inclusive judicialmente, a permanência da exclusão. Esse é o fenômeno percebido quanto à política de cotas por cor, raça ou etnia para o acesso a cargos públicos. Afinal, observa-se que, nos altos cargos, não se tem a representatividade esperada após mais de uma década de política pública para remodelação desse cenário – e os que lá estão, por sua vez, não têm a atitude antirracista de questionar esse *status quo*; apenas usufruem de seus privilégios sem se inconformar com a ausência de diversidade.

Nas trilhas do autoritarismo, do escravismo e do racismo, tem-se o chamado “pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira”². O pacto dos sequestradores – para a prática impune do tráfico e da escravização ilegais de africanos – resultou em deformidades sociais, políticas e jurídicas: o princípio da impunidade e do casuísmo da lei; a violência (do Estado), manifesta na figura da polícia (a violência policial, com enraizamento no uso do açoite como punição no lugar do encarceramento a fim de não privar o escravizador da força de trabalho); e o estatuto da infracidadania, inaugurado, em 1982, quando da proibição de voto aos analfabetos – pouco antes da abolição, ressalte-se – e que perdurou até 1985, já na conjuntura da redemocratização. Hoje, esse acordo velado se poderia

1 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Art. 6º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

2 ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. **Novos estudos**, CEBRAP, São Paulo, 87, p. 5-11, jul. 2010.

reconhecer atualizado nos estudos que tratam do pacto da branquitude, conforme articulado por Cida Bento¹.

A Constituição Federal de 1988 marca a transição de uma, nos termos de Jessé Souza², subcidadania para a previsão, no Ordenamento Jurídico brasileiro, de uma cidadania plena – oficializou-se a universalidade do voto com a inclusão dos analfabetos. Isso representa a liberdade, a participação e a igualdade para todos através da promoção dos direitos civis, políticos e sociais, os quais correspondem, respectivamente, às liberdades individuais, ao exercício da participação democrática e ao direito à educação e saúde públicas dentre outros.³

Todavia, 40 anos depois, esse ainda é um direito meramente formal; a cidadania plena não é exercida por todos sem qualquer tipo de discriminação. Na atualidade, é reconhecida a permanência do racismo silencioso, marcado pelo apagamento histórico, pela culpabilização sistemática dos grupos vulnerabilizados — com grande incidência de pessoas negras — e pela reprodução de processos de exclusão cultural por parte das elites personalistas⁴.

Esse fenômeno encontra-se refletido na não efetivação dos dispositivos legais que deveriam assegurar a reserva de vagas a esses grupos nos concursos públicos, a saber: na esfera acadêmica, a Lei nº. 12.711, de 29 de agosto de 2012⁵; e na área profissional, a Lei nº. 15.142, de 3 de junho de 2025⁶, que revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, e trata da reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas do percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos e nos processos seletivos

1 BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

2 SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

3 CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021. (Primeira edição, 2001.)

4 SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil**: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. (Primeira edição, 2015.)

5 BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

6 BRASIL. **Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025**. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025c. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=15142&ano=2025&ato=357AzaE5UNZpWT54b>. Acesso em: 22 jul. 2025.

simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado, e o Decreto nº 12.536, de 27 de junho de 2025¹, que regulamenta a Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025.

Nesse diapasão, os fenômenos do racismo estrutural e do mero formalismo das políticas públicas afirmativas de inclusão dos grupos vulnerabilizados em razão de raça, cor ou etnia são latentes na sociedade contemporânea. Da articulação desses dois, resulta o aprofundamento das desigualdades sociais em uma relação dialética de causa e consequência. Desse modo, discute-se mais um aspecto da marginalização social e econômica na medida em que é negado a essas pessoas o direito de acesso via política de cotas aos cargos de poder do funcionalismo público, o que implica na falta de representação e, portanto, na não participação nas discussões e decisões que poderiam (re)orientar o rumo das reflexões e ações para que se efetive, materialmente, a igualdade racial nos espaços públicos.

Assim, embora o ordenamento jurídico brasileiro inclua dispositivos que propõem a promoção da igualdade racial, o racismo estrutural e a ausência de uma mentalidade coletiva antirracista perpetuam a sub-representação da população negra – e de outros grupos identitários vulnerabilizados – em espaços de poder públicos e privados. Esse é um ciclo de exclusão e apagamento que se retroalimenta e reforça a permanência de uma cidadania ainda incompleta ou de uma subcidadania àqueles colocados em condição e posição subalterna em razão da cor da pele. É mister romper com esse paradigma; faz-se necessário verificar, continuamente, a efetividade das medidas legislativas e judiciais para que, de fato, contribua-se para a igualdade, em atenção, neste caso, à questão racial.

4 O acesso de pessoas negras ao funcionalismo público: expressão do Estado Democrático de Direito?

Em uma sociedade repleta de injustiças e desigualdades, a luta por poder e segurança fica cada vez mais suscetível aos olhos da população, tendo o funcionalismo público como um meio para o alcance desses objetivos, haja vista que a salvaguarda do concurso público pode proporcionar melhores oportunidades de reconhecimento no mercado de

¹ BRASIL. **Decreto nº 12.536, de 27 de junho de 2025**. Regulamenta a Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12536.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

trabalho, o que é fundamental em um ambiente onde este poder torna-se, progressivamente, mais elitizado, fortalecendo ainda mais as desigualdades sociais e raciais no Brasil.

Neste contexto, é necessário realizar uma análise crítica, a base de dados, para enunciar a contraposição de oportunidades e crescimento profissional que as pessoas negras têm quando se trata da possibilidade de estar em um cargo de alto nível, uma vez que a perpetuação do racismo ocorre desde os primórdios da sociedade brasileira.

O ingresso para se tornar um funcionário público no Brasil ocorre por meio do concurso público, onde o candidato precisa ter uma série de qualificações para poder se inscrever, sendo que, para a maioria dos cargos do judiciário, em específico, é obrigatória a comprovação, através de um diploma, da conclusão de um ensino superior no curso de direito. Como informa, por exemplo, o edital do 3º Exame Nacional da Magistratura (ENAM), 2025.1, “1.2. O presente Exame Nacional da Magistratura – ENAM destina-se à habilitação de bacharéis em Direito [...]”, o qual teve mais de 42 mil inscritos – sendo 7.633 pessoas negras, conforme dados divulgados pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (EFAM). Além disso, dados divulgados pelo Supremo Tribunal Federal apontam que apenas 14,25% dos magistrados do Brasil, no ano de 2024, se autodeclararam como negros, evidenciando a baixa representatividade no poder judiciário.

Outro ponto, nesta mesma perspectiva, ocorre em exceção da realização do concurso público, onde existem dois setores que também compõem a demanda de altos cargos do funcionalismo público no judiciário, sendo as cortes principais, para as funções como Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), visto que os critérios de qualificação são específicos desta secção, sendo eles: notável saber jurídico, reputação ilibada, ter mais de 35 anos e menos de 75 anos, ser brasileiro nato, e, por fim, ser indicado pelo Presidente da República. Dessa forma, atualmente o STF é composto por 11 Ministros, onde nenhum deles se autodeclara como negro, salientando, novamente, o sentimento da falta de pertencimento que as pessoas negras carregam no Poder Judiciário Brasileiro. Ademais, essa falta de representatividade arrasta-se desde a origem da Corte brasileira, tendo como pressuposto o registro de apenas três Ministros negros compondo a mesa em toda a

história do STF, Pedro Augusto Carneiro Lessa, Hermenegildo Rodrigues de Barros e Joaquim Benedito Barbosa Gomes.¹

Em contraposição, o Superior Tribunal de Justiça conta com 33 Ministros, onde apenas 1 deles se autodeclara como negro, Ministro Benedito Gonçalves, que luta dentro do sistema a partir da implementação das políticas afirmativas e do combate às formas de agressão pelo racismo. No entanto, essa representatividade equivale a baixos índices de igualdade racial, dado que a perpetuação do racismo ainda envolve todas as formas de acesso, oportunidades e reconhecimento de uma minoria social, onde, atualmente, apenas 1 em 112.7 milhões de pessoas negras no país tenha atingido um cargo de tanto prestígio em um dos 3 poderes.²

Sendo assim, é nítido, que as dificuldades de se alcançar um cargo deste são limitadoras, pois se necessita de um grupo de pessoas que preencham diversos critérios exclusivos e privilegiados. Dessa forma, para pessoas de cor, essas objeções são maiores, uma vez que o racismo estrutural negligencia muitas oportunidades de ascensão social e acesso a políticas públicas, assim, dificultando, ainda mais, o caminho até a aprovação. Com isso, essas circunstâncias iniciam-se nas formas de acesso à educação básica, em que, atualmente, diante o Censo de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 55,5% da população brasileira se autodeclara como preta ou parda – sendo 45,3% como parda e 10,2% como preta, totalizando 112,7 milhões de cidadãos, ou seja, mais da metade dos habitantes do país³. No entanto, ao menos 18,9% – sendo que 10,1% referente à população negra e 8,8% à população parda – desse conjunto é considerado analfabeto. Assim, o Estado conserva a discriminação racial

1 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ordem de antiguidade. **Portal STF**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTextocaConsultaProdutoBibliotecaPastaMinistro&pagina=OrdemAntiguidade>. Acesso em: 28 jul. 2025.

2 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Combate ao racismo e contribuições à interpretação do direito público marcam os 15 anos de Benedito Gonçalves no STJ. **STJ: Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, 18 set. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portals/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/18092023-Combate-ao-racismo-e-contribuicoes-a-interpretagao-do-direito-publico-marcam-15-anos-de-Benedito-Goncalves-no-STJ.aspx>. Acesso em: 3 ago. 2025.

3 BELANDI, Caio; GOMES, Irene. Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do brasil se declara parda. *In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias*, Rio de Janeiro, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 03 ago. 2025.

e estrutural limitando o acesso equitativo às instituições de ensino, o que atarda a evolução social para a transformação de um povo equânime.¹

Todavia, por meio de uma análise comparativa sobre as mesmas pautas, fontes e dados, porém dando ênfase na população branca do país, é nítida a desigualdade racial existente, visto o grau de escolaridade alcançado por cada um dos grupos étnicos, evidenciando-se uma enorme divergência quantitativa de oportunidades de um grupo frente ao outro. Atualmente, apenas 43,5% da população brasileira se autodeclara como branca, o que corresponde a 88,2 milhões de cidadãos, sendo 4,3% considerada analfabeto, isto é, menos de um quarto da população negra analfabeto, comprovando, novamente, que as oportunidades de acesso à educação e, posteriormente, ao mercado de trabalho são distintas, em virtude da disparidade de circunstâncias e possibilidades que cada comunidade tem em razão de uma única divergência que não influencia na capacidade de cada indivíduo.²

Nesta perspectiva, percebe-se que, desde a primeira infância, existe um filtro social invisível que engloba toda a comunidade negra, que se apresenta por meio de cada etapa de evolução acadêmica que a escola oferece diante do grau de desenvolvimento e aprendizado, onde se torna gradativamente mais escasso o acesso para esta população, uma vez que a quantidade de pessoas que chegam a concluir o ensino superior continua baixa, em comparação à quantidade de pessoas que se autodeclararam negras, sendo apenas 11,7% das pessoas com 25 anos ou mais que alcançam o diploma. Isso evidencia que os mais recentes dados sociais são agravantes e deploráveis, como apresentado pelo IBGE no Censo de 2022³.

-
- 1 NERY, Carmen. Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. *In:* INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 3 ago. 2025.
 - 2 NERY, Carmen. Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. *In:* INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 3 ago. 2025.
 - 3 BELLO, Luiz. Censo 2022: proporção da população com nível superior completo aumenta de 6,8% em 2000 para 18,4% em 2022. *In:* INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42742-censo-2022-proporcão-da-população-com-nível-superior-completo-aumenta-de-6-8-em-2000-para-18-4-em-2022>. Acesso em: 3 ago. 2025.

Em 2004, a Universidade de Brasília (UNB) iniciou em seu vestibular as cotas raciais, um sistema de inclusão social para que mais pessoas negras tivessem a oportunidade de ingressar no ensino superior, separando uma porcentagem de vagas para cada nova turma. Pela época e circunstâncias, este sistema foi, e ainda é, uma enorme conquista para toda a população, pois pela primeira vez foram oferecidas oportunidades equitativas, que atualmente se encontram oficializadas pela Lei 12.711/12.¹

Em seguida, com a forte, e necessária, quebra da homogeneia social, os concursos públicos começaram a usufruir do mesmo caráter geral, promovendo a inclusão e a equidade. Com esse direito ultrapassando os limites das universidades, atualmente as pessoas pretas, pardas, indígenas e quilombolas concorrem a 30% das vagas, o que é assegurado pela Lei 15.142/25.²

Contudo, isso não impede a existência do racismo de forma interna em qualquer ambiente acadêmico ou corporativo, sabotando o acesso a oportunidades igualitárias dentro do mercado de trabalho, visto que, com dados apresentados, em 2024, pelo Doutor e pesquisador, Alysson Portella, do Núcleo de Estudos Raciais do Insper, identifica-se que um trabalhador negro recebe, no mínimo, 42% a menos que um trabalhador branco.³ Comprovando, mais uma vez, que, mesmo que as oportunidades de acesso para capacitação acadêmica estejam, lentamente, aumentando, ainda não é o suficiente para que exista justiça e igualdade no mercado de trabalho, seja ele da esfera pública ou privada.

No presente momento, no Brasil existem 810,2 mil servidores públicos, onde 303,9 mil correspondem a cargos preenchidos por pessoas negras e apenas 30,7% dessas pessoas ocupam cargos de liderança,

1 BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

2 BRASIL. **Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025.** Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025c. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=15142&ano=2025&ato=357AzaE5UNZpWT54b>. Acesso em: 22 jul. 2025.

3 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Desigualdade racial persiste no mercado de trabalho brasileiro:** mulheres negras enfrentam taxas de desemprego mais que o dobro das de homens não negros, enquanto negros são maioria entre trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão. [Brasília,] 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Novembro/desigualdade-racial-persiste-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 22 jul. 2025.

totalizando menos de 100 mil funcionários públicos negros, em face de dados apresentados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Estes números estão muito abaixo do esperado para que haja uma igualdade racial nos ambientes de trabalho, visto que o grupo minoritário socialmente ainda é altamente afetado pelas desconformidades.¹

Conforme o Estatuto da igualdade social, Lei 12.288/10, perante o Art. 39:

O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.²

Nesta leitura, é nítida a comprovação legal sobre o dever que o Estado tem para garantir tais acessos e oportunidades à comunidade negra no Brasil, inclusive, em atenção a um tópico central deste texto, quanto às atividades relacionadas ao mercado de trabalho, o que inclui cargos de entidades públicas que representam a União. Contudo, apesar disso, a ineficácia do Estado de assegurar esses deveres e direitos do cidadão perdura, o que auxilia na promoção da discriminação, desigualdade e racismo, visto que a luta pela igualdade racial no ambiente de trabalho soma-se às inúmeras batalhas que a população enfrenta diariamente, necessitando da legitimação do Estado, com eficácia na prática, a fim de que os direitos e as garantias sejam cumpridos de forma justa e fundamental.³

Além das dificuldades supramencionadas, as feridas históricas, ainda abertas e não curadas, são fortificadas pelos estereótipos da imagem da pessoa negra que, historicamente, ocupam cargos considerados socialmente inferiores. Acrescem-se a isso as opiniões infundadas em relação à capacidade intelectual, que são resquícios de uma população que vive atrelada ao racismo estrutural e, por consequência, dificultam a

1 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Desigualdade racial persiste no mercado de trabalho brasileiro**: mulheres negras enfrentam taxas de desemprego mais que o dobro das de homens não negros, enquanto negros são maioria entre trabalhadores resgatados de condições análogas à escravidão. [Brasília,] 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Novembro/desigualdade-racial-persiste-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 22 jul. 2025.

2 BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2023c]. Art. 39. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

abertura de políticas afirmativas, a possibilidade de crescimento profissional e, principalmente, a credibilidade dentro de um local competitivo.

5 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu evidenciar que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido a cidadania como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, essa promessa constitucional não se concretiza de forma equânime para toda a população brasileira. A cidadania, concebida como participação ativa na vida pública e acesso a direitos fundamentais, encontra limites concretos impostos pelo racismo estrutural, que opera como uma força silenciosa e persistente de exclusão da população negra dos espaços institucionais de poder, entre eles o funcionalismo público.

Verificou-se que as desigualdades raciais históricas, especialmente no acesso à educação superior e à formação profissional, comprometem a isonomia formal assegurada pela legislação e reproduzem padrões de marginalização que negam, na prática, os direitos de cidadania e igualdade racial. Mesmo diante de avanços normativos e de políticas públicas voltadas à inclusão, a sub-representação de pessoas negras no serviço público permanece como reflexo de uma estrutura social excludente, que impede o pleno exercício da cidadania por uma parcela significativa da população.

Assim, conclui-se que o acesso da população negra ao funcionalismo público é, ao mesmo tempo, um importante termômetro da efetividade do Estado Democrático de Direito no rompimento do teto de vidro que se impõe a esse grupo social e um desafio ainda pendente no projeto constitucional brasileiro. Superar essa realidade exige não apenas o reconhecimento da existência do racismo estrutural, mas também o enfrentamento a ele e o fortalecimento de políticas públicas afirmativas, bem como o comprometimento institucional com a construção de uma sociedade verdadeiramente igualitária, em que a cidadania seja direito real e acessível a todos, independentemente da cor da pele.

Referências

- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O pecado original da sociedade e da ordem jurídica brasileira. **Novos estudos**, CEBRAP, São Paulo, 87, p. 5-11, jul. 2010.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Coord. Djamila Ribeiro. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. Coord. Djamila Ribeiro. São Paulo: Pólen, 2019.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Cidadania, direitos humanos e democracia: reconstruindo o conceito liberal de cidadania. In: SILVA, R. P. (Org.). **Direitos Humanos como educação para a Justiça**. São Paulo: LTr, 1998.

BARRETTO, Vicente de Paulo. **Dicionário de filosofia do direito**. São Leopoldo, RS: Ed. UNISINOS; Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BELANDI, Caio; GOMES, Irene. Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do brasil se declara parda. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 03 ago. 2025.

BELLO, Luiz. Censo 2022: proporção da população com nível superior completo aumenta de 6,8% em 2000 para 18,4% em 2022. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42742-censo-2022-proporcao-da-populacao-com-nivel-superior-completo-aumenta-de-6-8-em-2000-para-18-4-em-2022>. Acesso em: 3 ago. 2025.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3. ed. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

BENTO, Cida. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

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

Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.536, de 27 de junho de 2025. Regulamenta a Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025, para dispor sobre reserva de vagas às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas em concursos públicos e em processos seletivos simplificados para contratação por tempo determinado, e sobre a classificação de pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas em caso de inclusão em múltiplas hipóteses de reserva de vagas. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12536.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2023c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Brasília, DF: Presidência da República, 2023d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas

públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União e nos processos seletivos simplificados para o recrutamento de pessoal nas hipóteses de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público para os órgãos da administração pública federal direta, as autarquias e as fundações públicas; e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2025c. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/o=15142&ano=2025&ato=357AzaE5UNZpWT54b>. Acesso em: 22 jul. 2025.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021. (Primeira edição, 2001.)

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. 3.ed. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2002.

COSTA, Marli M. Moraes da; RITTI, Caroline Fockink. Cidadania no Brasil: sua construção a partir de uma ótica humanista, voltada aos direitos humanos e a necessária superação de velhos paradigmas. In: **Anais do XVI Congresso nacional do CONPEDI**. Florianópolis/SC: Fundação Boiteux, 2007. p. 6611-6631. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/caroline_fockink_ritt2.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

GOMES, Wilson. Participação política *online*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco Paulo Almeida (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre, RS: Editora Sulina, 2011.

NERY, Carmen. Censo 2022: taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Agência IBGE Notícias**, Rio de Janeiro, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>. Acesso em: 3 ago. 2025.

ORO, Ari Pedro. A laicidade no Brasil e no Ocidente: Algumas considerações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 221-237, maio-ago. 2011.

QUANTITATIVO de servidores públicos negros.
Observatório da presença negra no serviço público, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/H2RmMSJ9&pageName=ReportSection90b4069975d0a803463e>.

Acesso em: 28 jul. 2025.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual Antirracista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. **Brasil: uma biografia**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. (Primeira edição, 2015.)

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Combate ao racismo e contribuições à interpretação do direito público marcam os 15 anos de Benedito Gonçalves no STJ. **STJ: Superior Tribunal de Justiça, Brasília, 18 set. 2023**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/18092023-Combate-ao-racismo-e-contribuicoes-a-interpretacao-do-direito-publico-marcam-15-anos-de-Benedito-Goncalves-no-STJ.aspx>. Acesso em: 3 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ordem de antiguidade. **Portal STF**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTextoBibliotecaPastaMinistro&pagina=OrdemAntiguidade>. Acesso em: 28 jul. 2025.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**. 2013. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Capítulo 4

A DESPROPORÇÃO EM DEBATE: O PLP Nº 177/2023 E A REDISTRIBUIÇÃO DE CADEIRAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Alessandro Fernandes¹

1 Considerações iniciais

A composição da Câmara dos Deputados, estruturada sob o princípio da representação proporcional da população dos Estados e do Distrito Federal, constitui elemento central do pacto federativo consagrado pela Constituição da República de 1988. Nos termos do artigo 45, § 1º, do texto constitucional, cabe à lei complementar fixar o número de deputados por unidade federativa, observados os limites mínimos de oito e máximo de setenta representantes por Estado, além da proporcionalidade demográfica apurada periodicamente. Entretanto, a ausência de atualização legal desde 1993, não obstante as significativas transformações demográficas verificadas nas últimas décadas, tem gerado profundas distorções no valor do voto e na equidade representativa, colocando em xeque os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da soberania popular.

A magnitude dessa disparidade torna-se evidente quando se analisa o quociente eleitoral necessário para a eleição de um deputado federal em distintos entes da Federação. Nas eleições gerais de 2022, segundo dados do TSE, o número de votos necessários para a eleição de um deputado federal por São Paulo foi de 332.660, ao passo que, no Estado de Roraima, bastaram 36.438 votos para a obtenção de mandato parlamentar na

1 Doutorando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (PPGD/UNISINOS), onde integra o grupo de pesquisa “Liberdades e Garantias Fundamentais”; mestre em Gestão e Negócios, com ênfase em Governança Corporativa, pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da mesma instituição (PPGN/UNISINOS); especialista em Criminologia pela Universidade de São Paulo (USP); graduado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); licenciado em História pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: alfernandes@edu.unisinos.br. Curriculum Lattes: <https://lattes.cnpq.br/567829242853>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0356-2565>.

Câmara dos Deputados¹. Tal assimetria compromete gravemente a paridade do valor do voto entre os cidadãos brasileiros, fragilizando a legitimidade democrática do sistema representativo nacional e acentuando o desequilíbrio federativo.

A desproporcionalidade torna-se ainda mais evidente ao se constatar que a totalidade da bancada federal de Roraima, composta por oito deputados, pode ser eleita com uma soma inferior à votação exigida para a eleição de um único parlamentar por São Paulo. Em termos quantitativos, os oito representantes de Roraima poderiam ser eleitos com cerca de 291.504 votos, número inferior aos 332.660 votos exigidos para a eleição de apenas um deputado paulista.

Tal discrepância evidencia uma violação à regra democrática fundamental de que cada voto deve ter o mesmo peso, sendo a igualdade no valor do voto um princípio essencial em sistemas verdadeiramente democráticos². Essa exigência encontra respaldo expresso no caput do artigo 14 da Constituição Federal, ao estabelecer que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”³.

Diante desse cenário, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 38, proposta pelo Estado do Pará⁴, reconheceu a mora legislativa e determinou ao Congresso Nacional a edição, até 30 de junho de 2025, da lei complementar prevista no artigo 45, § 1º, da Constituição, com vistas à redistribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados conforme os dados atualizados do Censo Demográfico de 2022⁵. Caso o Parlamento permaneça inerte, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, até 1º de outubro

-
- 1 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados 2022 – Eleição para Deputado Federal:** eleição ordinária, primeiro turno, quociente eleitoral. Portal TSE – Portal de Dados Abertos.
- 2 LIJPHART, Arend. **Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990.** New York: Oxford University Press, 2012.
- 3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.
- 4 Caso efetivado o disposto no Projeto de Lei Complementar nº 177/2023, os Estados do Pará e de Santa Catarina serão os mais beneficiados pela nova redistribuição, com o acréscimo de quatro cadeiras cada um na composição da Câmara dos Deputados, conforme projeção elaborada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2022.
- 5 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 38, DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Requerente: Estado do Pará. Interessado: Congresso Nacional. Decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico e no Diário Oficial da União em 25 out. 2023.

de 2025, estabelecer a nova distribuição, com efeitos para a legislatura que terá início em 2027.

Em resposta parcial à determinação do Supremo Tribunal Federal, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 177/2023, de autoria da deputada Dani Cunha (União-RJ) e relatoria do deputado Damião Feliciano (União-PB), foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 25 de maio de 2025. A proposta previa a ampliação do número total de deputados federais de 513 para 531, com a redistribuição de cadeiras em função do crescimento populacional de determinadas unidades federativas¹. Todavia, o projeto mantinha inalteradas as bancadas de Estados que, de acordo com os dados atualizados do IBGE, apresentaram decréscimo proporcional de sua população, o que impediria a efetiva correção das distorções acumuladas ao longo dos anos.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem por escopo investigar se o PLP nº 177/2023 representaria um avanço normativo capaz de mitigar as assimetrias representativas atualmente verificadas na Câmara dos Deputados. Para tanto, adotou-se metodologia qualitativa, com base na análise documental da proposta legislativa e na comparação entre a atual composição da Câmara (513 cadeiras) e a nova configuração projetada pelo PL (531 cadeiras), à luz dos dados oficiais do Censo Demográfico de 2022.

Como objetivo específico, a investigação busca aferir se a alteração legislativa proposta é apta a reduzir as disparidades do quociente eleitoral entre os Estados da Federação, tomando como parâmetro empírico os dados das eleições gerais de 2022, especialmente no que se refere à eleição para o cargo de deputado federal. A desproporcionalidade identificada

1 O Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2023, foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 8 de maio de 2025 e, posteriormente, pelo Senado Federal com alterações, o que exigiu nova deliberação pela Câmara em 25 de junho, durante sessão noturna em que também foi aprovado um Decreto Legislativo sustando o aumento do IOF proposto pelo governo federal. Essa medida, mais tarde declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, foi um dos principais motivos que levaram o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a vetar integralmente o PLP nº 177/2025. A análise do voto não tem sido tratada como prioridade pela Câmara dos Deputados por duas razões centrais: a primeira é o potencial de impopularidade que a derrubada do voto acarretaria aos parlamentares, sobretudo a apenas 18 meses das eleições gerais; a segunda é que a aprovação no Senado ocorreu por margem mínima de 41 votos, e como cinco senadores do Partido dos Trabalhadores votaram favoravelmente ao projeto naquela ocasião, é provável que, diante da posição do Executivo, revejam seus votos na apreciação do voto, inviabilizando sua derrubada. A tramitação do voto pode ser acompanhada por meio do seguinte endereço: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/168472>.

entre os quocientes eleitorais de São Paulo e Roraima será utilizada como ilustração concreta da desigualdade representativa que se pretende superar.

Serão analisados, ainda, os critérios jurídicos e técnicos utilizados na definição do novo arranjo representativo e os efeitos práticos da redistribuição proposta, com vistas à aferição de seu impacto sobre a equidade federativa, o equilíbrio na distribuição do poder político e a observância do princípio da isonomia. Por fim, serão discutidos os limites constitucionais à redistribuição das cadeiras, os interesses federativos subjacentes à manutenção das bancadas atuais, e o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal na indução de reformas estruturais por meio do controle da omissão legislativa, conforme delineado no julgamento da ADO nº 38.

2 A representação proporcional e o quociente eleitoral no sistema brasileiro

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, consagra o princípio da soberania popular, estabelecendo que todo o poder emana do povo e é exercido por meio de representantes eleitos. O art. 45, por sua vez, prevê que a composição da Câmara dos Deputados deve observar o critério da representação proporcional, visando refletir de maneira justa a distribuição da população entre as unidades federativas¹. A leitura conjunta desses dispositivos revela que o sistema eleitoral brasileiro é orientado pela premissa de que a representatividade deve ser proporcional à população, garantindo que o valor do voto seja equivalente para todos os cidadãos.

Entretanto, a manutenção de distorções nas representações estaduais, por meio de limites mínimos e máximos de cadeiras por unidade federativa, compromete a isonomia do sistema representativo, resultando em uma desproporção no valor do voto entre os eleitores. Este desequilíbrio desafia os princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade, que devem nortear a composição da Câmara dos Deputados, em consonância com os direitos democráticos fundamentais, como preconizado pelo STF na ADO 38. A superação dessas distorções é essencial para assegurar a efetividade do regime democrático e o equilíbrio no pacto federativo.

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

A representação proporcional no constitucionalismo brasileiro constitui elemento estruturante da democracia representativa, disciplinada no artigo 45 da Constituição Federal de 1988. Referido dispositivo estabelece que a Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, Território e no Distrito Federal. Nos termos do §1º do mencionado artigo, a representação por unidade federativa deve observar a proporcionalidade populacional, a ser fixada por lei complementar, respeitados os limites de no mínimo oito e no máximo setenta deputados por ente federado.¹

Embora esse modelo busque conferir equilíbrio formal entre os entes da federação, observa-se a produção de distorções relevantes no valor do voto, a partir da desigual equivalência entre os eleitores de diferentes circunscrições eleitorais, o que compromete o princípio da igualdade política previsto no artigo 14 da Constituição Federal². Tal desproporcionalidade fragiliza a integridade dos sistemas representativos, fenômeno evidenciado no Brasil pela grande disparidade entre os quocientes eleitorais das unidades federativas. No Amapá, por exemplo, elege-se um Deputado Federal com pouco mais de 54 mil votos, enquanto no Estado de São Paulo a quantidade de votos necessária para eleger um parlamentar é consideravelmente superior³.

No sistema proporcional vigente, o cálculo do quociente eleitoral representa a primeira etapa da apuração e define, de forma objetiva, os parâmetros mínimos necessários para que um partido ou federação obtenha representação parlamentar. A fórmula é simples:

$$\text{Quociente Eleitoral} = \text{Votos válidos} / \text{Número de vagas}$$

Apurado o quociente eleitoral, calcula-se o quociente partidário, que determina quantas cadeiras caberão a cada legenda. Para isso, divide-se o número de votos recebidos pela legenda pelo quociente eleitoral previamente definido, desprezando-se eventuais frações:

$$\text{Quociente Partidário} = \text{Votos na legenda} / \text{Quociente eleitoral}$$

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

³ NICOLAU, Jairo Marconi. A reforma da representação proporcional e a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados brasileira (2014-2022). **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 22, n. 3, p. 217-241, 2023a.

A distribuição das sobras de vagas ocorre quando a quantidade de assentos atribuídos diretamente, com base nos quocientes partidários, não alcança o número total de cadeiras da Câmara dos Deputados. Nessa hipótese, aplica-se o método das maiores médias, conhecido como fórmula de D'Hondt, segundo a qual os votos das legendas são divididos pelo número de vagas já obtidas acrescido de um. As maiores médias sucessivamente absorvem as cadeiras remanescentes¹.

Essa sistemática faz do Brasil um dos países que mais descarta votos válidos de minorias, ou seja, votos que, embora válidos, não contribuem para a eleição de representantes². Um exemplo emblemático ocorreu nas eleições de 2022, quando a candidata Rosa Neide (Federação PT/PCdoB/PV), embora a mais votada no Estado do Mato Grosso, não foi eleita em razão de sua federação não alcançar o mínimo de 80% do quociente eleitoral exigido.

3 Quociente eleitoral nacional e desigualdade na representação parlamentar

Partindo da hipótese de um quociente eleitoral nacional, pode-se dimensionar, com maior clareza, os desequilíbrios na distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados. Com base no total de votos válidos computados no pleito de 2022 para essa casa legislativa, 109.902.850, e considerando-se o número fixo de assentos parlamentares (513), tem-se o seguinte cálculo:

$$\text{Quociente Eleitoral Nacional} = 109.902.850 / 513 = 214.236 \text{ votos}$$

A fórmula atualmente vigente para a distribuição das vagas na Câmara dos Deputados entre os Estados e o Distrito Federal apresenta uma contradição de ordem metodológica. Embora se adote um critério distributivo fundado no cálculo de um quociente nacional, obtido a partir da votação válida total, esse parâmetro desconsidera a real base eleitoral de cada unidade da Federação. Tal escolha compromete os princípios constitucionais da proporcionalidade e da igualdade do valor do voto, pois

¹ NICOLAU, Jairo Marconi. O efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022. *SciELO Preprints*, 2023b. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6159>. Acesso em: 11 maio. 2025.

² TAFNER, Paulo. **Proporcionalidade e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 450, 1996.

não reflete com exatidão a representatividade política da população apta a votar em cada ente federativo.

Cumpre observar que o critério populacional foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo chamado *Pacote de Abril* de 1977¹, tendo sido recepcionado pela Constituição de 1988, especialmente por meio da previsão de um mínimo e um máximo de representantes por Estado (art. 45, §§ 1º e 2º²). Ainda assim, a fórmula adotada para a efetiva distribuição de cadeiras permanece vinculada à apuração da votação efetiva, e não ao número de eleitores registrados. À luz do modelo republicano e democrático, seria mais coerente que a repartição das cadeiras se baseasse na população eleitoral de cada ente, conferindo maior legitimidade e isonomia ao sistema representativo brasileiro.

Com efeito, a adoção do número de eleitores como referência permitiria aferir, de forma objetiva, os graus de sub-representação ou super-representação dos entes federativos. Assim, Estados cujo quociente eleitoral local supera o quociente nacional revelam-se sub-representados, pois cada mandato parlamentar corresponde a um número mais elevado de eleitores. Em sentido inverso, Estados cujo quociente eleitoral local é inferior ao quociente nacional encontram-se super-representados, na medida em que cada deputado representa uma base eleitoral proporcionalmente menor.

Tal distorção compromete o equilíbrio federativo e desnatura o princípio da representação proporcional previsto no art. 45 da Constituição da República, ao atribuir pesos distintos ao voto de cidadãos conforme a unidade federativa de origem, resultando em afronta ao princípio da isonomia política³. Essa assimetria se traduz na desigualdade de valor do voto, de modo que eleitores de determinados Estados acabam tendo maior influência na composição da Câmara dos Deputados do que outros, em violação à lógica representativa do sistema democrático.

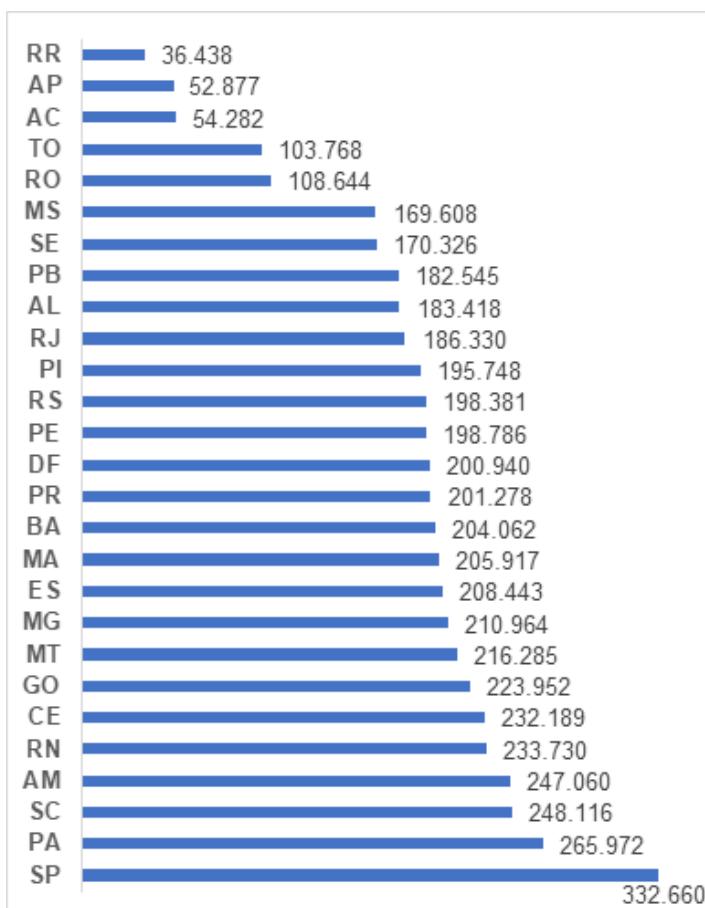
1 O “Pacote de Abril” foi um conjunto de medidas legislativas outorgadas pelo Presidente Ernesto Geisel em 1º de abril de 1977. O pacote visava interromper o processo de abertura política e garantir a permanência do regime militar. Entre as principais medidas, destacam-se a suspensão das eleições diretas para governador e a escolha indireta de um terço dos senadores, além do fechamento do Congresso Nacional (FLEISCHER, David V. Renovação política-Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “pacote de abril”. **Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, p. 57-82, 1980).

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

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

Essa problemática é agravada pela omissão legislativa quanto à edição de lei complementar que discipline, de forma efetiva, a proporcionalidade da representação parlamentar entre os entes federativos. Tal omissão compromete os fundamentos do Estado Democrático de Direito, na medida em que perpetua uma estrutura desproporcional e resistente à atualização por parâmetros demográficos. Embora a Constituição Federal de 1988, em seu art. 45, §1º, preveja a observância da proporcionalidade populacional na composição da Câmara, os limites constitucionais fixos, mínimo de oito e máximo de setenta deputados por unidade da federação, inviabilizam a plena efetivação desse comando normativo.

Figura 1: Quociente Eleitoral por Unidade da Federação (Eleições 2022)



Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados 2022 – Eleição para Deputado Federal:** eleição ordinária, primeiro turno, quociente eleitoral. Portal TSE – Portal de Dados Abertos.

A doutrina especializada tem destacado a necessidade de revisão do sistema. O princípio consociativo, segundo o qual os entes federados devem participar das decisões comuns de modo equilibrado, não se restringe ao Senado Federal, devendo também informar a composição da Câmara dos Deputados¹. A ausência de isonomia na representação legislativa compromete a coesão federativa e a legitimidade democrática.

A manutenção desse modelo revela um padrão histórico de reprodução de desigualdades representativas no Parlamento. Com o objetivo de evidenciar essa permanência normativa, apresenta-se, a seguir, quadro comparativo das regras adotadas pelas diferentes Constituições republicanas brasileiras no que tange ao critério de distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados:

Tabela 1: Representação Política das Unidades Federativas na Câmara dos Deputados nas Constituições Brasileiras²

Constituição	Critério de Distribuição	Piso (mínimo por UF)	Teto (máximo por UF)	Observações
1891	População / mínimo de 4 deputados por Estado	4	Não previsto	Primeira previsão de representação proporcional; possível super-representação
1934	População geral + categorias profissionais (representação classista)	Não previsto	Não previsto	Distribuição mista e única com representação corporativa
1937	População	3	10	Primeira previsão expressa de teto; beneficiou estados menos populosos

1 REIS, Fábio Wanderley. Estado liberal, projeto nacional, questão social. Rio de Janeiro: **Mercado e Utopia**, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 418-444, 2009.

2 A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, embora formalmente classificada como emenda, operou alterações tão profundas na Constituição de 1967 que é amplamente reconhecida como uma nova constituição material, pela reestruturação do Estado e consolidação do regime autoritário. De modo semelhante, justifica-se a inclusão do “Pacote de Abril”, de 1977, em razão das significativas mudanças nas regras eleitorais e na distribuição de assentos parlamentares, com impacto direto na representação política (CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de; BALEIRO, Aliomar. **1967**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012).

Constituição	Critério de Distribuição	Piso (mínimo por UF)	Teto (máximo por UF)	Observações
1946	Número de eleitores: 150 mil p/ até 20 deputados, 250 mil p/ excedentes	7	Não previsto	Favorecia estados com menor número de eleitores
1967	Eleitores / proporcionalidade	6	55	Regras alteradas pelo Pacote de Abril (1977); população total como critério
EC 1/1969	nº População / número de votos por assento	3	Não fixado	Criou maior desproporcionalidade entre colégios eleitorais
Pacote de Abril (1977)	População total / limites políticos	6	60	Reforço da super-representação dos “grotões”; motivação político-eleitoral; criação do estado de Mato Grosso do Sul
1988	População total (IBGE)	8	70	Critério mantido; desigualdade na representação persiste; transformação dos Territórios Nacionais em Estados ¹ e criação do Estado de Tocantins

Fonte: FERNANDES, Alessandro; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Disparidade representativa entre as unidades federadas na Câmara dos Deputados: uma análise da eleição de 2022. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP**, São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, v. 6, n. 2, 2022.

Ao analisar a formação do federalismo nos Estados Unidos, Tavares e Rojo² evidenciam um modelo que surgiu da união voluntária de colônias autônomas, que exigiam paridade institucional. No Brasil, ao contrário, o federalismo foi instaurado como reação à centralização do regime imperial,

1 Exceto o antigo Território de Fernando de Noronha, atualmente incorporado ao Estado de Pernambuco, conforme disposto no art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

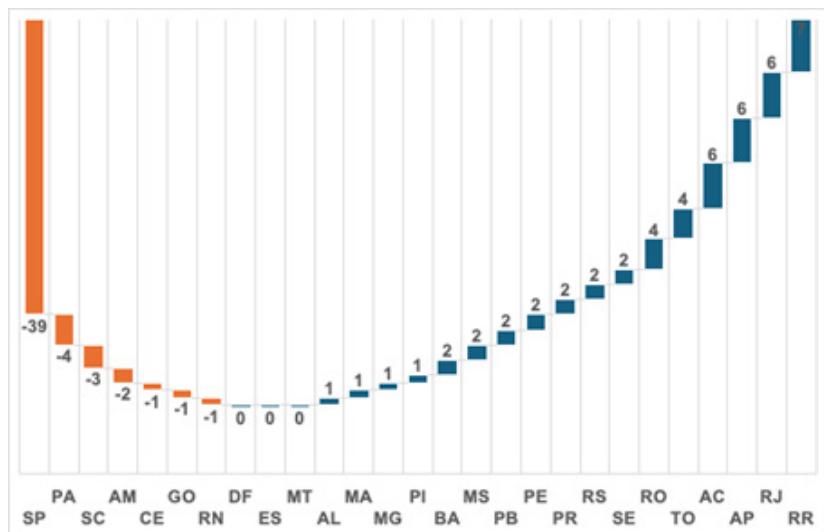
2 TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Enrique. **Instituições Políticas Comparadas dos Países do MERCOSUL**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2022.

conforme sublinha Rabat¹, o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento da representação política com vistas à realização plena do princípio da soberania popular.

4 Diagnóstico das distorções representativas

A partir do cálculo do quociente eleitoral nacional, pode-se construir projeção teórica de redistribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados, orientada por critérios de equidade representativa. Tal exercício, ainda que de natureza hipotética, permite verificar o número ideal de assentos que caberia a cada unidade da Federação, caso se adotasse exclusivamente a proporcionalidade populacional, sem qualquer ampliação do número total de vagas atualmente existentes. Para tanto, desconsiderase, propositadamente, a regra constitucional que estabelece limites mínimo e máximo de representação por ente federativo (art. 45, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal), a fim de demonstrar as distorções quantitativas decorrentes da aplicação desses limites e da fórmula vigente.

Gráfico 1: Distorção de Assentos na Câmara dos Deputados por Unidade Federada



Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados 2022 – Eleição para Deputado Federal:** eleição ordinária, primeiro turno, quociente eleitoral. Portal TSE – Portal de Dados Abertos.

¹ RABAT, Márcio Nuno. **A Federação:** Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002.

Com o propósito de evidenciar empiricamente as disparidades representativas entre os entes federativos, apresenta-se a seguir um comparativo entre a distribuição atual das vagas na Câmara dos Deputados, conforme as eleições de 2022, e uma projeção hipotética baseada nos critérios estabelecidos pelo Projeto de Lei Complementar n.º 177/2023, tomando-se por base os dados atualizados do Censo Demográfico de 2022.

Tal exercício busca demonstrar os impactos estruturais da manutenção de bancadas fixas, conforme delimitadas pelos limites mínimos e máximos de representação previstos no art. 45, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988. Ao se considerar exclusivamente os parâmetros demográficos atualizados, a simulação revela o grau de distorção no valor do voto entre os eleitores das diferentes unidades da Federação e seus reflexos na configuração do sistema político, especialmente no tocante à representatividade proporcional e ao equilíbrio do pacto federativo.

Tabela 2: Disparidades Representativas por Unidade da Federação: Comparativo entre as Eleições de 2022, a Proposta do PLP n.º 177/2023 e os Parâmetros da ADO 38, com Recorte Regional

Unidade da Federação	Vagas nas Eleições de 2022	Vagas Propostas pelo PLP n.º 177/2023	Vagas Conforme ADO 38 (STF)
AC	8	8	8
AM	8	10	10
AP	8	8	8
PA	17	21	21
RO	8	8	8
RR	8	8	8
TO	8	8	8
NORTE	65	71	71
AL	9	9	8
BA	39	39	37
CE	22	23	23
MA	18	18	18
PB	12	12	10
PE	25	25	24
PI	10	10	8
RN	8	10	8

SE	8	8	8
NORDESTE	151	154	144
DF	8	8	8
GO	17	18	18
MS	8	8	8
MT	8	10	9
CENTRO-OESTE	41	44	43
ES	10	10	10
MG	53	54	54
RJ	46	46	42
SP	70	70	70
SUDESTE	179	180	176
PR	30	31	30
RS	31	31	29
SC	16	20	20
SUL	77	82	79

Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados 2022 – Eleição para Deputado Federal:** eleição ordinária, primeiro turno, quociente eleitoral. Portal TSE – Portal de Dados Abertos.; elaboração própria com base no PLP n.º 177/2023 e na ADO 38/STF.

A análise comparativa indica que a ausência de atualização da composição da Câmara dos Deputados com base em critérios populacionais atualizados tem gerado significativas assimetrias na representação política dos Estados e do Distrito Federal. A manutenção das faixas mínimas e máximas de cadeiras por unidade federativa, somada à preservação dos assentos excedentes que, conforme os dados do Censo de 2022, deveriam ser reduzidos, contribui para acentuar ainda mais a disparidade representativa. Em outras palavras, não apenas a aplicação de tetos e pisos constitucionais compromete a proporcionalidade, mas também a omissão em corrigir a super-representação histórica de determinados entes federativos agrava a desigualdade na expressão do voto.

Importa destacar que, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 564, o Supremo Tribunal Federal assentou que o critério de distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados deve ser revisto periodicamente, de modo a

assegurar a “redistribuição proporcional das cadeiras hoje existentes”¹, e não sua ampliação. Assim, a proposta legislativa consubstanciada no PLP 177/2023 alinha-se à diretriz constitucional da proporcionalidade, contribuindo para um modelo representativo mais equânime, coerente com os princípios republicanos e com a efetividade do regime democrático.

5 Da (in)suficiência do PLP nº 177/2023 e o papel do STF no enfrentamento da omissão legislativa

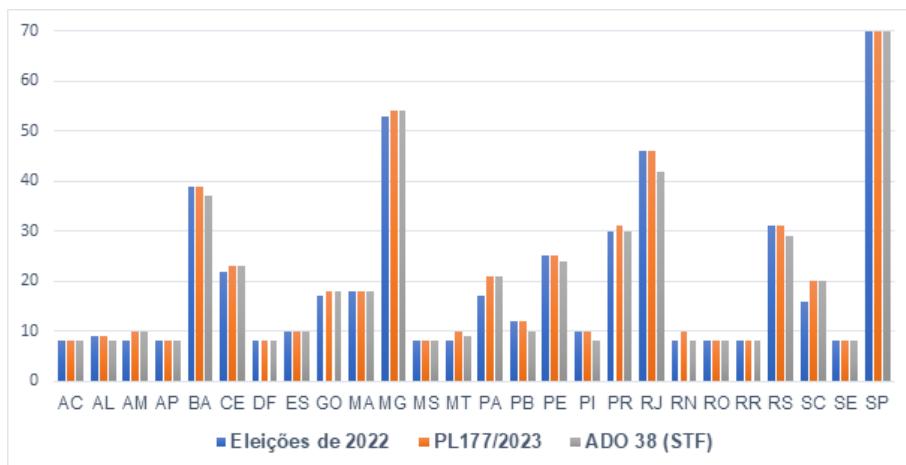
Este capítulo pretende avaliar se o PLP 177/2023 constitui uma resposta normativa suficiente à decisão proferida na ADO 38 e aos princípios constitucionais relacionados à representação proporcional, à igualdade do valor do voto e à efetivação da democracia representativa no Brasil.

O PLP 177/2023 apresenta-se como tentativa de regulamentar a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados à luz do novo Censo Demográfico de 2022. Entretanto, verifica-se que a proposta legislativa não promove uma redistribuição proporcional dos assentos existentes, conforme determinado na ADO 38, mas sim amplia o número de cadeiras de 513 para 531, mantendo, em grande medida, as distorções representativas entre os entes federativos.

A introdução de novos assentos, longe de corrigir as desigualdades existentes, tende a agravá-las, conforme evidenciado pelo quociente eleitoral médio obtido com a divisão da população total brasileira (109.902.850 habitantes) pelas 531 cadeiras, que resulta em 207.004,43 habitantes por deputado. A seguir, apresenta-se o Gráfico 2, que ilustra a distorção na distribuição de assentos por unidade federada, considerando os dados do Censo 2022, os critérios do PLP 177/2023 e a redistribuição proporcional sugerida na ADO 38.

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 38, DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Requerente: Estado do Pará. Interessado: Congresso Nacional. Decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico e no Diário Oficial da União em 25 out. 2023.

Gráfico 2: Distorção de Assentos na Câmara dos Deputados por Unidade Federada



Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados 2022 – Eleição para Deputado Federal:** eleição ordinária, primeiro turno, quociente eleitoral. Portal TSE – Portal de Dados Abertos.; elaboração própria com base no PLP n.º 177/2023 e na ADO 38/STF.

A manutenção do piso mínimo de oito cadeiras por estado e a não retirada de assentos excedentes de unidades federativas que deveriam ter sua representação reduzida, conforme os critérios proporcionais derivados do Censo, apenas perpetuam e acentuam o desequilíbrio federativo. Tal cenário contraria a orientação do STF, que não determinou a ampliação do número de parlamentares, mas sim uma “redistribuição proporcional das cadeiras hoje existentes”¹.

A resistência política à redistribuição proporcional decorre, em parte, dos impactos financeiros e políticos que ela acarreta. A perda de assentos implica, para os estados afetados, não apenas uma diminuição na representação política, mas também uma redução no volume de recursos provenientes de emendas parlamentares individuais. Ressalta-se, a título ilustrativo, que o estado da Paraíba, representado pelo atual Presidente da Câmara dos Deputados, seria um dos mais afetados, com a perda de duas cadeiras conforme a proposta de redistribuição constante na ADO 38.

Nesse contexto, o julgamento da ADO 38 pode ser compreendido como expressão da efetivação de direitos democráticos, ainda que gere

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 38, DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Requerente: Estado do Pará. Interessado: Congresso Nacional. Decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico e no Diário Oficial da União em 25 out. 2023.

novos embates entre os Poderes da República. A atuação do STF, ao impor prazo para deliberação legislativa sobre o tema, reforça sua função contramajoritária de defesa da Constituição, porém coloca em evidência as tensões entre o Judiciário e o Legislativo, sobretudo se o Senado não aprovar o PLP 177/2023 até o prazo fixado.

O STF, ao longo dos anos, tem desempenhado um papel central na defesa da proporcionalidade no sistema eleitoral brasileiro, especialmente no tocante à distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados. A decisão na ADO 38, que exigiu a revisão da distribuição das vagas de acordo com os critérios proporcionais, foi um marco importante nesse processo, refletindo a necessidade de adequar a composição da Casa à realidade demográfica do país. Ao estabelecer que a redistribuição deve ser realizada de forma periódica e baseada em dados atualizados do Censo, o STF reafirma seu compromisso com os princípios constitucionais da igualdade e da justiça eleitoral, exigindo que a representação política no Brasil seja, de fato, um reflexo da vontade popular de forma equânime.

No entanto, a resistência política à redistribuição proporcional tem gerado desafios, especialmente em face da pressão de estados que perderiam representação com a aplicação de um modelo estritamente proporcional. Nesse contexto, o STF não apenas garante a constitucionalidade da redistribuição, mas também reforça a sua função contramajoritária ao assegurar que a Constituição seja cumprida, mesmo diante de embates entre os Poderes. Assim, o papel do Supremo é fundamental não só para a correção das distorções representativas, mas também para a manutenção da democracia e da isonomia no processo eleitoral, contribuindo para um modelo mais justo e equilibrado de representação.

6 Considerações finais

As distorções na distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados evidenciam um desequilíbrio estrutural no sistema representativo brasileiro, comprometendo o princípio da proporcionalidade e a igualdade do valor do voto entre os eleitores das diversas unidades da Federação. A persistência dessa assimetria decorre, em grande parte, da conjugação entre a estagnação dos critérios demográficos e a rigidez dos limites mínimos e máximos previstos no art. 45, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, o que tem resultado na manutenção de uma representação parlamentar desconectada da realidade populacional do país.

A decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 38 impôs ao Congresso Nacional o dever de editar norma redistributiva com base em dados atualizados, reafirmando o papel contramajoritário da Corte na defesa da ordem constitucional. Tal intervenção judicial, ao fixar prazo para deliberação legislativa, buscou corrigir uma omissão constitucional persistente, que afeta diretamente a legitimidade da democracia representativa. Ainda assim, a reação legislativa foi marcada por disputas políticas e falta de consenso sobre os parâmetros adequados para a redistribuição das cadeiras.

O Projeto de Lei Complementar nº 177/2023, aprovado em ambas as Casas Legislativas, surgiu como resposta formal à exigência imposta pela Corte. No entanto, revelou-se insuficiente para atender ao comando judicial, ao manter os pisos mínimos de oito deputados e não proceder à redistribuição proporcional com base no Censo Demográfico de 2022. Apesar dessas limitações, o veto integral ao PLP nº 177/2023 não se deu em virtude dessas falhas normativas, mas sim em razão de um conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo, deflagrado após a aprovação de um decreto legislativo pela Câmara dos Deputados que sustava o aumento das alíquotas do IOF. A decisão presidencial de vetar integralmente o projeto legislativo foi, assim, uma resposta política à ofensiva legislativa, revelando o uso estratégico do veto como instrumento de tensionamento interinstitucional.

Nesse contexto, a proposta técnica apresentada nos autos da ADO nº 38 desponta como a alternativa mais viável para aplicação no processo eleitoral de 2026. Ainda que mantenha as limitações impostas pelos pisos constitucionais de representação, essa solução representa avanço em relação ao modelo atual, na medida em que se fundamenta em dados oficiais do último censo demográfico e busca maior correspondência entre população e representação política. Sua adoção, embora imperfeita, contribuiria para mitigar as distorções mais flagrantes e promover maior equilíbrio federativo na composição da Câmara dos Deputados.

Conclui-se, assim, que a efetivação de um sistema representativo democrático exige a superação da omissão legislativa apontada pelo STF, bem como o comprometimento institucional com a proporcionalidade populacional como critério estruturante da representação parlamentar. A instrumentalização do veto presidencial por razões alheias ao mérito da matéria legislativa apenas reforça a necessidade de uma atuação republicana e coordenada entre os Poderes da República, voltada à concretização dos

direitos políticos, à integridade do pacto federativo e à legitimidade do processo democrático no Brasil.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar nº 177, de 2023.** Altera a redação da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Aguardando apreciação pelo Senado Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2383019>. Acesso em: 11 maio 2025.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITTO, Luiz Augusto Fraga Navarro de; BALEIRO, Aliomar. **1967.** 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/137603>. Acesso em: 12 mai. 2025.
- FERNANDES, Alessandro; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Disparidade representativa entre as unidades federadas na Câmara dos Deputados: uma análise da eleição de 2022. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político – REDESP,** São Paulo: Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, v. 6, n. 2, 2022.
- FLEISCHER, David V. Renovação política-Brasil 1978: eleições parlamentares sob a égide do “pacote de abril”. **Revista de Ciência Política,** v. 23, n. 2, p. 57-82, 1980.
- LIJPHART, Arend. **Electoral Systems and Party Systems:** A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. New York: Oxford University Press, 2012.
- NICOLAU, Jairo Marconi. A reforma da representação proporcional e a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados brasileira (2014-2022). **Terceiro Milênio:** Revista Crítica de Sociologia e Política, v. 22, n. 3, p. 217–241, 2023a.
- NICOLAU, Jairo Marconi. O efeito do fim das coligações nas eleições proporcionais na composição da Câmara dos Deputados eleita em 2022. **SciELO Preprints,** 2023b. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6159>. Acesso em: 11 maio. 2025.
- RABAT, Márcio Nuno. **A Federação:** Centralização e Descentralização do Poder Político no Brasil. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara

dos Deputados, 2002.

REIS, Fábio Wanderley. Estado liberal, projeto nacional, questão social. Rio de Janeiro: **Mercado e Utopia**, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 418-444, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 38, DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Requerente: Estado do Pará. Interessado: Congresso Nacional. Decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico e no Diário Oficial da União em 25 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149458>. Acesso em: 9 maio 2025.

TAFNER, Paulo. **Proporcionalidade e Exclusão no Sistema Político-Eleitoral Brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n. 450, 1996.

TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Enrique. **Instituições Políticas Comparadas dos Países do MERCOSUL.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados 2022**

– **Eleição para Deputado Federal:** eleição ordinária, primeiro turno, quociente eleitoral. Portal TSE – Portal de Dados Abertos. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/quociente-eleitoral-partid%C3%A1rio?p0_cargo_quociente=Deputado%20Federal&session=113078574024802. Acesso em: 12 maio 2025.

Capítulo 5

IMPOSTO SELETIVO E JUSTIÇA SOCIAL: A TRIBUTAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSFORMAÇÃO NO BRASIL

Ágatha Evellin Lopes Galdino¹

Alex Alves da Silva²

Iasmin Vitória Leite da Silva³

1 Considerações iniciais

O presente capítulo tem como objetivo analisar a relação entre o Direito Tributário e sua função extrafiscal, destacando sua relevância no enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas presentes na realidade brasileira. Nesse contexto, busca-se compreender de que forma o Imposto Seletivo, introduzido pela Reforma Tributária (Emenda Constitucional nº 132/2023), inaugura uma nova fase para a tributação no país, transcendendo a mera finalidade arrecadatória para assumir, também, um papel marcadamente extrafiscal.

Como marco teórico-jurídico, adota-se a experiência internacional do chamado “imposto do pecado” (*sintax*), instituto que, além de gerar receita, visa orientar comportamentos de consumo, distinguindo entre bens e serviços considerados socialmente necessários e aqueles reputados prejudiciais ou indesejáveis. Essa perspectiva é explorada por meio do diálogo com obras e artigos de teóricos do Direito e da Economia, a fim de estabelecer uma linha evolutiva e lógica sobre a formação do imposto, suas expectativas e funções atuais. Também se examina o Processo legislativo da Reforma Tributária, evidenciando as alterações de redação

1 Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (SP). Bolsista de Iniciação Científica. Integrante do Grupo de Estudos de Direito Público e Sociedade (GEDPS/PUC) e do Grupo de Pesquisa sobre Feminismos Negros e Políticas Públicas. E-mail: agathalgaldino@gmail.com

2 Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (SP). Integrante do Grupo de Estudos de Direito Público e Sociedade (GEDPS/PUC) E-mail: silvaalvesalex1994@gmail.com

3 Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (SP). E-mail: iasminvitorialeite@hotmail.com

e o papel desempenhado por pressões políticas e econômicas (*lobbies*) na conformação do texto final.

A abordagem metodológica adotada é o método hipotético-dedutivo, na linha proposta por Karl Popper, permitindo a formulação de hipóteses a serem testadas e confrontadas com dados e interpretações normativas. A análise contempla não apenas os aspectos jurídicos, mas também as implicações sociais, econômicas e políticas decorrentes da aplicação do Imposto Seletivo, destacando a importância de um debate aprofundado sobre sua função como instrumento de política pública voltado à redução de desigualdades e à promoção de comportamentos socialmente desejáveis.

2 A extrafiscalidade e o imposto seletivo: fundamentos teóricos

A extrafiscalidade, segundo Regina Helena Costa, é definida como: “O emprego de instrumentos tributários para o atingimento de finalidades não arrecadatórias, mas, sim, incentivadoras ou inibitórias de comportamentos com vista à realização de outros valores, constitucionalmente contemplados”¹. Seu foco principal está no âmbito social, buscando influenciar e direcionar comportamentos com o objetivo de promover o bem comum.

Do ponto de vista doutrinário, a extrafiscalidade encontra respaldo no princípio da função social do tributo, que implica reconhecer o tributo não apenas como fonte de receita, mas como meio para a promoção do bem-estar coletivo. Isso justifica o desestímulo fiscal sobre produtos cujos efeitos são danosos, como cigarros e bebidas alcoólicas, estabelecendo uma conexão direta entre a tributação e a correção de externalidades negativas. Dessa forma, a extrafiscalidade atua como um instrumento de justiça distributiva e de proteção social, equilibrando interesses econômicos e sociais.

Ainda, é importante destacar que a extrafiscalidade difere da fiscalidade tradicional, que, conforme Paulo Roberto Carvalho, tem por finalidade exclusiva a geração de receita para o Estado, isto é, tem natureza, limitadamente, arrecadatória, enquanto a extrafiscalidade possui um fim social como vetor.²

1 COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 1993.

2 CARVALHO, Paulo Roberto. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2005.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 fundamenta a extrafiscalidade em princípios que vão além da mera arrecadação. Conforme analisa Sophia Nóbrega Câmara Lima¹, princípios como a ordem social e econômica, a livre concorrência, a soberania nacional, a propriedade privada e a defesa do meio ambiente, todos previstos no artigo 170 da Constituição, orientam a aplicação da extrafiscalidade na legislação do país. Ademais, fundamenta-se, também, no valor social do trabalho, previsto no art. 3º da Carta Magna de 1988.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 123 de 2023, colocou a extrafiscalidade em evidência ao instituir o chamado “imposto do pecado”, também conhecido como imposto seletivo. Esse tributo incide sobre a produção, extração e comercialização de produtos classificados como prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, conforme disposto no artigo 153, inciso VII, da Constituição Federal².

É evidente que o imposto seletivo, trazido pela reforma tributária, detém a extrafiscalidade. Todavia, a Constituição Federal não delimitou tal questão de forma expressa. A ausência da disposição expressa, entretanto, não delimita a função apenas arrecadatória do imposto, ao contrário, conforme a visão de Folloni³, a ausência do princípio da capacidade contributiva, é fator determinante. Veja, *in fine*:

Quando a razão de ser do imposto é arrecadar, isto é, sustentar os gastos do Estado, a distribuição dos custos com esse sustento deve ser feita entre os cidadãos, exclusivamente, com base na capacidade contributiva. O único critério de distinção válido é a capacidade contributiva.⁴

Nesse diapasão, a extrafiscalidade adentra no imposto seletivo, tendo em vista o critério de prejudicialidade à saúde e/ou ao meio ambiente estabelecida pelo dispositivo normativo constitucional, o qual, a seguir, será definido e analisado.

1 LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. A extrafiscalidade à luz do sistema constitucional brasileiro. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 11, n. 39, p. 215–236, jul./dez. 2012.

2 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

3 FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 617–642, 2024.

4 FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. *Revista Direito Tributário Atual*, n. 57, p. 617–642, 2024.

3 A reforma tributária e o novo modelo de tributação sobre o consumo

A Emenda Constitucional nº 123 de 2023, antes de ter sua aprovação e promulgação, enfrentou diversos desafios, desde econômicos até políticos, traçando os mais variados tipos de discussões sobre seus aspectos, inclusive, sobre o novo modelo da tributação sobre o consumo, conforme discorre Dann Quadros Lannes de Oliveira¹. A norma acima referida, tem como principal objetivo suprimir a existência dos tributos: PIS/PASEP, Cofins, ICMS e, por fim, o ISSQN, criando, no lugar dos tributos, o IVA Dual que é composto pelo CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) e o IBS (Imposto Sobre Bens e Serviços), e a criação do aqui discutido Imposto Seletivo (IS). Também traz alterações relevantes ao IPI, mantendo a competitividade apenas na zona franca de Manaus.

Essa alteração constitucional, tem efeitos diretos no consumo e em sua tributação, tendo em vista que representa um dos principais pilares do sistema tributário nacional. Entretanto, o atual sistema, pré-reforma, traz imensas obscuridades e dificuldades, comprometendo o sistema econômico e social do país². Além do mais, a estrutura atual de tributação detém uma alta regressividade, haja vista que penaliza, de forma intensa, as camadas vulneráveis da população, conforme menciona Oliveira³.

Toda a complexidade do sistema tributário nacional gera efeitos cumulativos e prejudiciais em diversos campos do país. Oliveira⁴ explica que “a incidência sobre múltiplas etapas da cadeia produtiva, somada à ausência de mecanismos eficientes de crédito tributário, provoca a cumulatividade, gerando distorções econômicas. Desse modo, a reforma tem como intuito,

1 OLIVEIRA, Dann Quadros Lannes De. **A tributação sobre o consumo no Brasil e seus efeitos:** uma análise da reforma tributária. 2024. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

2 GENESTRETI, Isabella Carvalho; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Reforma tributária sobre o consumo e seus efeitos regressivos no contexto de justiça social. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151497, 2024.

3 OLIVEIRA, Dann Quadros Lannes De. **A tributação sobre o consumo no Brasil e seus efeitos:** uma análise da reforma tributária. 2024. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

4 OLIVEIRA, Dann Quadros Lannes De. **A tributação sobre o consumo no Brasil e seus efeitos:** uma análise da reforma tributária. 2024. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. p. 22.

a priori, a redução dessas dificuldades, a partir de soluções jurídicas e técnicas, com previsão de finalização de sua implantação até o ano de 2033.

Como mencionado, a principal proposta para regulamentação da tributação sobre o consumo consiste na unificação dos tributos federais, estaduais e municipais, em único imposto de competência federal, o chamado Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), visando na visão de Oliveira¹, “eliminar a cumulatividade, simplificar a estrutura tributária e aumentar a transparéncia”.

Vale ressaltar que a reforma não fica isenta de críticas, uma vez que o sistema trazido, por si só, não resolve toda a problemática social, pelo contrário, para haver resultados efetivos, políticas complementares deverão ser instauradas, a fim de se promover maior justiça fiscal e inclusão social². Ademais, o aspecto importante a ser considerado é a própria autonomia dos entes federativos nessa nova emenda, uma vez que a centralização do imposto pode gerar resistências políticas por parte dos demais entes, além da União, tendo em vista o iminente receio da perda de autonomia fiscal³. Portanto, o avanço tecnológico é trazido como a maior solução para tais problemáticas elencadas, facilitando a transparências e redução de evasão fiscal⁴.

4 Impostos seletivos e direitos fundamentais

Segundo Regina Helena Costa, na atual compreensão de Estado, revela-se, a tributação, como autêntico poder-dever, traduzido no emprego de instrumentos que possibilitem a obtenção de recursos necessários para o desempenho de suas atividades. É válido observar que a constituição de tributos é atividade típica do Estado, indelegável e exercida mediante lei,

-
- 1 OLIVEIRA, Dann Quadros Lannes De. **A tributação sobre o consumo no Brasil e seus efeitos:** uma análise da reforma tributária. 2024. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. p. 34.
 - 2 GENESTRETI, Isabella Carvalho; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Reforma tributária sobre o consumo e seus efeitos regressivos no contexto de justiça social. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151497, 2024.
 - 3 OLIVEIRA, Dann Quadros Lannes De. **A tributação sobre o consumo no Brasil e seus efeitos:** uma análise da reforma tributária. 2024. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.
 - 4 GENESTRETI, Isabella Carvalho; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Reforma tributária sobre o consumo e seus efeitos regressivos no contexto de justiça social. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151497, 2024.

conforme Art. 150, inciso I, da CF¹. Já a sua arrecadação e fiscalização, constituem competência administrativa, passíveis de delegação conforme o Art. 8º do CTN².

Tributos são a principal fonte de renda do Estado. Essa tributação, segundo Ruy Barbosa³, deve ser feita com o consentimento do contribuinte através de seus representantes, sob critério de justiça social, baseada em princípios como generalidade, igualdade e capacidade contributiva, disciplinada pela relação jurídica.

Justiça social é o princípio basilar para a construção de uma sociedade mais igualitária (em que todos devem ter acesso aos mesmos direitos fundamentais, por exemplo: educação; saúde; moradia; trabalho e vida digna), equitativa (observando o ponto de partida de variados grupos sociais, promovendo, nos moldes da justiça aristotélica, o tratamento desigual para os desiguais) e inclusiva (dando voz a todos na construção de políticas públicas que impactam suas vidas). Dessa forma, quando o Direito Tributário traz consigo o critério de justiça social, fala-se em políticas públicas que buscam a promoção de uma distribuição justa de recursos, oportunidades e direitos entre todos os cidadãos, principalmente entre os mais vulneráveis.

A partir deste ponto, nota-se que a generalidade citada por Ruy Barbosa⁴ se apresenta como princípio cujo objetivo é estabelecer a aplicação dos tributos de forma abrangente e impessoal, de modo que todo o contribuinte em situação equivalente seja alcançado. Ideia que ganha força através da observância do princípio da igualdade, consolidado no texto Constitucional, que em seu Art. 150, II, determina que “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”⁵.

1 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

2 BRASIL. Lei n. 5.172 de 23 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966. COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina**: Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.

3 BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558>. Acesso em: 06 ago. 2025.

4 BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558>. Acesso em: 06 ago. 2025.

5 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

Ao se observar os objetivos da República Federativa do Brasil, nota-se a presença do princípio da solidariedade que se traduz como responsabilidade coletiva na construção de uma sociedade mais justa¹. Para o direito tributário, esse princípio tem relevância por sua representatividade em si, mas também por afirmar o critério de diferenciação que traduz o ideal esperado ao se observar o princípio da igualdade. Dessa forma, o critério ideal de diferenciação adequada dos contribuintes, cuja arrecadação de tributos afeta gastos a serem suportados por toda coletividade, é a capacidade de contribuição, nascendo o princípio da capacidade contributiva².

Os direitos e garantias individuais constituem barreiras à introdução de inovações no sistema tributário, vez que limita a própria ação estatal de exigir tributos. Os tributos atingem dois direitos fundamentais, sendo eles a propriedade e a liberdade³. A propriedade é alcançada de forma direta e imediata pela tributação, sendo o tributo definido no Art. 3º, CTN como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”⁴, gerando a diminuição do patrimônio do sujeito passivo, observando o limite exposto no Art. 150, inciso IV, da CF⁵.

Observamos, então, a interessante interação entre os direitos fundamentais e a atividade tributante do Estado, sendo este o suporte para atividade daquele, configurando, simultaneamente, limites intransponíveis para essa atividade. Considerando os direitos fundamentais inerentes à própria natureza do homem, a qualificação de direitos constitucionais como fundamentais está na especial proteção do regime jurídico outorgado pela constituição, constituindo cláusulas pétreas de aplicação imediata de seus preceitos. Relação revelada pela seleção de fatos que o legislador constituinte apreende nas regras-matrizes de incidência tributária e pela maneira qual o Estado exerce a atividade tributante. A ideia de alcance da norma tributária sobre a propriedade corresponde à noção de fiscalidade,

-
- 1 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.
 - 2 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 364.
 - 3 COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina**: Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.
 - 4 BRASIL. Lei n. 5.172 de 23 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.
 - 5 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

empregando, o Estado, instrumentos tributários com finalidade meramente arrecadatória¹.

Já o direito à liberdade é alcançado pelo tributo de forma indireta, de acordo com os objetivos do Estado, de modo que suas ações podem modular o comportamento dos contribuintes. Nesse momento, há a ocorrência do fenômeno da extrafiscalidade. Segundo Alexandre Mazza, extrafiscalidade “é a utilização do tributo para atingir objetivos de ordem social e política contemplados no ordenamento jurídico, ou seja, sem finalidade meramente arrecadatória”².

Nesse sentido, Regina Helena Costa³ traz a importância da compreensão do Direito Tributário se voltar à preocupação à adequação da tributação ao exercício de direitos fundamentais, de modo que se afirme uma visão humanista da tributação, assegurando o exercício de direitos públicos subjetivos, impondo-se reconhecer, atualmente, a indissolubilidade das ideias de tributação e cidadania. Ou seja, se a Constituição assegura o exercício de determinados direitos qualificados como fundamentais, não há de se tolerar que a tributação, também disciplinada constitucionalmente, seja desempenhada em observância desses mesmos direitos.

Fruto de uma incessante e centenária evolução política, o Estado Democrático de Direito caminhou para uma diminuição da interferência do público sobre o privado. Porém, não há como defender a total independência entre estes dois setores da sociedade, de modo que a intensidade da intervenção estatal demonstrada, possui correlação direta entre o momento histórico-temporal experimentado e a finalidade deste Estado⁴.

A função fiscal se traduz como a função arrecadadora do tributo e é o meio mais relevante para a obtenção de recursos financeiros pelo Estado. Ao se tratar da função fiscal, tem-se em mente a necessidade da obtenção de meios que viabilizem o exercício das atividades estatais, visto que a diminuição direta da atuação do Estado sobre a economia, reflexo de ideais liberais e da remodelagem do Estado do século XXI, cria a necessidade de apropriação de riquezas que por ele não foram geradas. O cumprimento das funções fiscais do tributo é objeto de análise do orçamento público,

1 COSTA, Regina Helena. **Princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 1993.

2 MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

3 COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina**: Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.

4 LOBATO, Valter de Souza (Coord.) **Extrafiscalidade**: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

possibilitando a apuração da alocação dos recursos financeiros destinados para cada finalidade governamental¹.

Legitimado genericamente no Art. 3º da Constituição, buscou o poder originário regular ao máximo o poder coercitivo do Estado, elaborando normas específicas. Dessa forma, nascem os Títulos V ao VII da Carta Magna, tratando respectivamente da tributação e orçamento, ordem econômica e financeira e da ordem social². Tratando-se de tributação, a ocorrência se dá através da efetivação de dispositivos normativos com caráter extrafiscal de forma que se garanta a segurança jurídica. Exemplo claro é o Art. 146-A da nossa Constituição que possibilita a criação de critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir desequilíbrios concorrenenciais, sem prejuízo para que a União estabeleça normas de igual objetivo³.

O Art.170 do Diploma constitucionalizou a prerrogativa de o Estado interferir na defesa e garantia da ordem privada, como por exemplo a livre concorrência, a propriedade, o pleno emprego e a redução das desigualdades regionais e sociais, assegurando a todos o livre exercício da atividade econômica. Já sobre a ordem social, o constituinte estabelece, no Art. 193 da CF, direitos e obrigações derivados do senso de coletividade, tendo como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social. Por fim, no capítulo que trata sobre os princípios gerais da atividade econômica, coube ao legislador, através dos Arts. 173 e 174, regulamentar as duas formas possíveis de ocorrência desta intervenção estatal no domínio econômico, sendo elas as formas direta e indireta.⁴

A forma direta de intervenção acrescenta pouco ao trabalho, consiste no exercício de atividade estatal em regime de concorrência com pessoas privadas e só é permitida quando necessária à defesa da segurança nacional ou possui relevante interesse coletivo conforme definido em lei. Ainda que possa atuar de forma direta e excepcional como agente econômico, a Constituição opta por responsabilizar o cidadão contribuinte pela captação

-
- 1 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. p. 20.
 - 2 LOBATO, Valter de Souza (Coord.) **Extrafiscalidade**: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.
 - 3 LOBATO, Valter de Souza (Coord.) **Extrafiscalidade**: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.
 - 4 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

de receita, baseando-se no entendimento de ser, o contribuinte, o autêntico demandante das necessidades coletivas¹.

A segunda maneira de intervenção é a forma indireta que versa sobre a interferência estatal no ramo privado, operando como agente oculto, através de normas cogentes, determinando ou induzindo os caminhos a serem seguidos pelos particulares, sem atuação direta e presencial do Estado. Sendo estas previsões constitucionais justificadoras do interventionismo estatal, elencam as claras hipóteses do caráter extrafiscal da lei tributária².

Referindo-se à extrafiscalidade como ferramenta de intervenção estatal utilizada na economia e na sociedade, extrai-se do texto constitucional seus fundamentos, visto que já é possível afirmar que a correta observância do texto constitucional aponta para a desejada harmonia entre o direito do Estado de exigir tributos e o exercício de direitos constitucionais. Regina Helena Costa aponta como um desses fundamentos o “princípio da não obstrução do exercício de direitos fundamentais por via da tributação”³. Este princípio, derivado da legalidade, está implícito e é extraído do texto constitucional através de normas que afirmam o dever de convivência harmônica entre direitos e liberdades nela contemplados e a atividade tributante do Estado.

Tal princípio, tem projeção inicial de seus efeitos no próprio Texto Fundamental, reflexo em todas as normas que vedam a aplicação da tributação em determinadas situações ou a determinadas pessoas, bem como aquelas que garantem o exercício de direitos como também, as imunidades e os princípios. Ou seja, é assegurado pela Constituição o exercício de determinados direitos qualificados como fundamentais, de forma que seja intolerável que a tributação se aplique em inobservância destes, manifestando sua eficácia também mediante a observância de outros princípios constitucionais.

Consequentemente, ao eleger as hipóteses de incidência, deve o legislador infraconstitucional considerar os direitos eventualmente afetados pela exigência fiscal de modo que não se crie obstáculos ao seu efetivo exercício. Ainda, igualmente atingido, o administrador fiscal está restrito à imposição de limitações ao exercício de direitos fundamentais

1 LOBATO, Valter de Souza (Coord.) **Extrafiscalidade:** conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

2 LOBATO, Valter de Souza (Coord.) **Extrafiscalidade:** conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

3 COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina:** Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.

mediante atos normativos, a pretexto de regulamentar a lei. Sendo assim, além da propriedade e liberdade, outros direitos fundamentais devem ser considerados pela tributação, visto que são alcançados indiretamente¹.

Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no Art. 3º da Constituição de 1988, também fundamentam a função extrafiscal dos tributos, autorizando o Estado a utilizar o sistema tributário como instrumento de transformação social e econômica, permitindo que desestimule comportamentos nocivos, incentive setores estratégicos e corrija desigualdades regionais e sociais, função diretamente ligada a justiça fiscal que se desdobra da justiça social expressa no caput do artigo.²

A extrafiscalidade deve ser compreendida como manifestação do poder de tributar orientada por finalidades constitucionais, não sendo esta um desvio da função arrecadatória, mas sim, uma forma legítima de atuação do Estado que tem como objetivo a promoção da igualdade, solidariedade e justiça social. Dessa forma, temos que a função extrafiscal do tributo é expressão concreta da eficácia normativa descrita no Art. 3º da Constituição, permitindo que o ente tributante utilize o sistema tributário como ferramenta transformadora, vinculando todos os poderes públicos, legitimando a ação do Estado por meio da tributação com finalidades sociais, econômicas e ambientais, agindo como instrumento de intervenção positiva na realidade social e econômica, criando, por exemplo, incentivos fiscais para setores estratégicos, impostos seletivos para produtos nocivos à saúde ou ao meio ambiente e a progressividade de impostos, visando a redistribuição de renda e a promoção da justiça social.

Impostos seletivos, quando utilizados com finalidade extrafiscal, incidindo sobre produtos específicos, geralmente associados a consequências negativas relativas a seu consumo, podem se tornar instrumentos poderosos na promoção de direitos fundamentais, de modo que o Estado não apenas arrecada recursos, mas também orienta o comportamento dos cidadãos em direção a práticas mais saudáveis, sustentáveis e socialmente responsáveis, revelando o papel ativo do Estado na construção de uma sociedade mais justa e equilibrada.

1 COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina:** Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.

2 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

Podemos verificar, por exemplo, o novo Imposto Seletivo previsto na Emenda Constitucional nº 132/2023, sendo que sua função extrafiscal consiste em induzir comportamentos socialmente desejáveis como a redução de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente. Observamos então o caso envolvendo bebidas alcoólicas, cigarros e combustíveis visando desestimular o consumo, promovendo benefícios à saúde pública e à sustentabilidade ambiental.

Schoueri¹ afirma que a extrafiscalidade deve ser compreendida como uma forma legítima de intervenção estatal, desde que respeite os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e capacidade contributiva. Para ele, “a tributação não pode ser instrumento de arbitrariedade, mas sim de racionalidade normativa, voltada à realização de valores constitucionais”. Alerta, portanto, para os riscos de desvio de finalidade. A extrafiscalidade não pode ser confundida com oportunismo arrecadatório. O tributo deve ser desenhado com base em critérios técnicos e objetivos, e não em interesses políticos circunstanciais. Afirma ainda, que “a seletividade tributária exige fundamentação racional e transparente, sob pena de se converter em instrumento de injustiça fiscal”².

Temos então que um dos principais desafios do Imposto Seletivo é a potencial regressividade, visto que produtos como cigarros e combustíveis são consumidos por todos as faixas de renda, tendo impacto severos entre os mais pobres, devendo a capacidade contributiva ser o norte da tributação, mesmo quando esta se apresenta através de sua função extrafiscal³. Ainda, é de se observar que a amplitude do termo “prejudiciais à saúde e ao meio ambiente” deve passar por rigoroso controle constitucional para que, sem critérios claros, não se torne um tributo arbitrário, sujeito a indevida utilização regulatória e à insegurança jurídica⁴.

Dessa forma, o controle de constitucionalidade deve ser feito com base em parâmetros de proporcionalidade, razoabilidade e transparência, sendo a legitimidade da tributação seletiva dependente da clareza e dos objetivos perseguidos e da adequação dos meios utilizados”⁵

1 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

2 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

3 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

4 FAVIERO, Gustavo Vaz. Reforma tributária e o Imposto Seletivo: o que esperar dos próximos capítulos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 jan. 2024. Disponível em: Consultor Jurídico. Acesso em: 24 ago. 2025.

5 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

5 O papel extrafiscal dos impostos seletivos

Introduzido pela EC nº132/2023, o Imposto Seletivo representa uma inovação relevante no sistema tributário Brasileiro incorporando expressamente a função extrafiscal da tributação, tendo como objetivo declarado o desestímulo de bens e serviços prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, como bebidas alcoólicas, cigarros e combustíveis fósseis. Essa finalidade está alinhada com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da proteção à saúde (art. 6º) e da defesa do meio ambiente (art. 225), conferindo legitimidade à intervenção estatal por meio da tributação¹.

Conforme conceitua Luís Eduardo Schoueri, a extrafiscalidade consiste na utilização do tributo como instrumento de política pública, transcendendo à arrecadação, tendo como pressuposto de legitimidade da tributação indutora a clareza dos objetivos perseguidos e da adequação dos meios utilizados². Isso significa que o tributo deve ser tecnicamente ajustado com base em evidências empíricas e critérios objetivos, para alcançar os fins pretendidos sem comprometer direitos fundamentais, não podendo, a seletividade, atuar de maneira arbitrária nem capturada por interesses econômicos que se afastam do bem-estar coletivo.

A renomada doutrinadora Regina Helena Costa³ destaca que a tributação indireta deve sempre respeitar o princípio da capacidade contributiva destacado no diploma constitucional através do art. 145, §1º que diz que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir tributos, sempre que possível, de caráter pessoal, graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.⁴

1 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

2 SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

3 COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina**: Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.

4 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

Dessa forma, busca evitar que efeitos regressivos que penalizam os mais pobres, visto que a incidência sobre produtos de consumo popular, como bebidas alcoólicas e combustíveis, pode comprometer o mínimo existencial caso não se tenha a devida e adequada compensação. Desse modo, a extrafiscalidade deve ser aplicada em conjunto com políticas redistributivas e mecanismos de avaliação periódica, conforme Art. 37 da nossa Lei Maior, devendo a administração pública “obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”¹.

Segundo pesquisa publicada pelo ObservaBR, a tributação sobre cigarros e bebidas alcoólicas pode reduzir significativamente os custos com doenças crônicas e internações hospitalares, desde que acompanhada de campanhas educativas e fiscalização efetiva. Um excelente exemplo é o caso do México que em 2014 implementou um imposto sobre bebidas açucaradas.² Essa política resultou em uma redução média aproximada de 7,6% no consumo desses produtos no primeiro ano.

No Brasil, a discussão sobre produtos nocivos à saúde ganhou força com a Reforma Tributária e a criação do Imposto Seletivo, segundo estudos do Banco Mundial, a aplicação de impostos sobre cigarros, bebidas alcoólicas e açucaradas pode gerar benefícios expressivos para a saúde pública e a economia nacional. Estima-se que cerca de 341 mil mortes anuais no Brasil estejam associadas ao consumo desses produtos, representando aproximadamente 20% de todas as mortes no país. Portanto, a tributação estratégica, aliada a campanhas educativas, rotulagem clara e fiscalização efetiva, pode reduzir significativamente a incidência de doenças crônicas, como câncer, diabetes e doenças pulmonares, além de desonrar o Sistema Único de Saúde.³

Sendo assim, a experiência internacional e os dados nacionais apontam que os impostos seletivos não são apenas instrumentos de arrecadação, mas também ferramentas poderosas de promoção da saúde, quando bem desenhados e acompanhados de políticas públicas integradas,

1 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1998.

2 OBSERVABR. **Imposto seletivo**: o que dizem as evidências científicas. Brasília: Observatório de Política Fiscal, 2024.

3 OBSERVABR. **Imposto seletivo**: o que dizem as evidências científicas. Brasília: Observatório de Política Fiscal, 2024.

transformando hábitos de consumo, salvando vidas e fortalecendo o sistema de saúde.

No campo ambiental, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a tributação sobre combustíveis fósseis é apontada como uma das medidas mais eficazes para reduzir emissões de carbono, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa, auxiliando no enfrentamento a crise climática de modo que ao internalizar os custos ambientais da queima de combustíveis fósseis, atua como um mecanismo extrafiscal que induz mudanças no comportamento de consumidores e empresas, promovendo uma transição para uma economia de baixo carbono. Segundo o artigo publicado pelo Banco Mundial¹, a tributação dos combustíveis fósseis em nosso país pode gerar ganhos simultâneos em sustentabilidade ambiental e equilíbrio fiscal, além de incentivar investimentos em tecnologias limpas e infraestrutura verde. Porém, sua implementação exige cuidado, de forma que se observe os impactos sociais e econômicos, para não comprometer a mobilidade dos trabalhadores, especialmente em regiões onde o transporte público é precário ou inexistente, podendo ainda gerar efeitos diretos em setores produtivos que dependem fortemente de transporte rodoviário, como o agronegócio e a indústria.

Assim, a extrafiscalidade ambiental deve ser acompanhada de medidas compensatórias e estruturais que garantam uma transição energética justa, fortalecendo políticas públicas voltadas à mobilidade elétrica, expansão do transporte coletivo sustentável e ao incentivo à adoção de tecnologias limpas. Segundo o Instituto de Defesa do Consumidor², a mobilidade elétrica reduz significativamente a poluição do ar e sonora, melhora a qualidade de vida urbana e diminui os custos operacionais a longo prazo, além de ser essencial para diversificar a matriz de transporte e reduzir a dependência de combustíveis fósseis.

O Pacto Global para Transição Energética Justa reforça o compromisso ao propor diretrizes para acelerar a transição energética de forma inclusiva, sustentável e participativa, incluindo o diálogo com comunidades afetadas, a proteção dos mais vulneráveis e a criação de mecanismos de financiamento acessíveis para tecnologias verdes.

1 WORLD BANK. Brazil: taxation on harmful products will benefit low-income families – tax reform. **World Bank**, 23 out. 2024.

2 IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. Mobilidade elétrica: futuro sustentável do transporte. **IDEC**, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://idec.org.br/dicas-e-direitos/mobilidade-eletrica>. Acesso em: 10 ago. 2025.

Por fim, conforme tratado, vale reforçar que a tributação seletiva, especialmente quando utilizada com fins extrafiscais, traz sempre o risco de captura regulatória, fenômeno que ocorre quando grupos econômicos influenciam indevidamente o processo normativo para proteger seus próprios interesses. Essa interferência pode ocorrer na definição dos produtos sujeitos à tributação, na escolha das alíquotas ou na concessão de benefícios fiscais, comprometendo a neutralidade e a eficácia da política tributária, conforme podemos observar nas discussões sobre o Cash Back tributário, por exemplo.

Luís Eduardo Schoueri¹ alerta que a intervenção tributária deve estar sujeita a controle democrático e técnico, com ampla transparência na formulação das normas e participação social efetiva, segundo o renomado doutrinador a legitimidade da tributação extrafiscal depende da clareza dos objetivos, da coerência normativa e da abertura ao debate público, sendo que sem esses elementos o risco de manipulação por interesses privados se intensifica, corroendo os fundamentos do Estado de Direito fiscal. Sendo assim, a legitimidade da tributação seletiva também depende da inclusão da sociedade civil no processo decisório, tornando-se fundamental consultas públicas, audiências e mecanismos de controle social de modo que se garanta o reflexo do interesse coletivo e não apenas demandas corporativas.

Portanto, o Imposto Seletivo possui potencial para promover saúde pública, proteção ambiental e mudança de comportamento, desde que respeite os limites constitucionais e legais, não podendo, a extrafiscalidade, ser um pretexto para aumento de arrecadação, mas sim um instrumento de transformação social, sujeito à avaliação contínua e ao controle democrático. O desafio está em equilibrar eficiência, equidade e transparência na aplicação desse novo modelo tributário.

6 Considerações finais

Ante o exposto, constata-se que o Imposto Seletivo, conforme delineado pela Emenda Constitucional nº 132/2023, não se configura apenas como um mero instrumento tributário com função limitada à arrecadação, mas também como um mecanismo dotado de função extrafiscal, voltado à promoção de objetivos constitucionais amplos e integrados. A base dessa reforma, bem como a necessidade de sua implementação, encontra-se

¹ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

profundamente entrelaçada a fatores históricos, como a regressividade e o tradicionalismo que marcam a tributação indireta sobre o consumo.

Nesse sentido, entende-se que tais elementos, combinados, impactam diretamente o exercício de direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal, como a saúde (art. 6º), o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), criando mecanismos normativos capazes de induzir comportamentos coletivos ou corrigir padrões de consumo prejudiciais.¹

A título de exemplo, ao incidir sobre produtos como cigarros, bebidas alcoólicas e combustíveis fósseis, o Imposto Seletivo não apenas desestimula o consumo de bens nocivos à saúde e ao meio ambiente, como também potencializa benefícios sociais indiretos, tais como a redução de gastos públicos com doenças crônicas e o incentivo à transição para matrizes energéticas mais limpas. Em longo prazo, essa lógica contribui para a mitigação de danos ambientais e para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde, rompendo ciclos de prejuízo social e econômico. Sob essa perspectiva, a questão transcende a dimensão puramente fiscal e insere-se no campo da justiça distributiva e da efetividade constitucional, exigindo planejamento técnico rigoroso e monitoramento constante.

O estudo revelou, entretanto, que a aplicação do Imposto Seletivo enfrenta riscos significativos, como a possibilidade de regressividade (que pode onerar desproporcionalmente as camadas mais vulneráveis), a indefinição de critérios objetivos para identificar bens e serviços “prejudiciais” e a ameaça de captura regulatória por interesses econômicos específicos. Tais fatores podem comprometer a legitimidade do tributo, tornando imprescindível que sua instituição e regulamentação sejam pautadas pela transparência, pela participação social e pelo controle democrático efetivo, de forma a refletir genuinamente o interesse público.

Com base no exposto, verifica-se que a hipótese inicial foi confirmada: o Imposto Seletivo, quando aplicado de maneira constitucionalmente orientada, constitui-se como instrumento legítimo e potente de transformação social, capaz de conciliar a arrecadação tributária com a promoção do bem-estar coletivo, a proteção ambiental e a redução das desigualdades. Para tanto, sua efetividade depende da conjugação com políticas públicas redistributivas, medidas compensatórias e ações

¹ IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. Mobilidade elétrica: futuro sustentável do transporte. **IDECA**, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://idec.org.br/dicas-e-direitos/mobilidade-eletrica>. Acesso em: 10 ago. 2025.

educativas que reforcem comportamentos socialmente desejáveis, evitando efeitos regressivos e assegurando a preservação do mínimo existencial.

Por fim, é preciso reconhecer, de forma explícita, que a tributação seletiva, no contexto da extrafiscalidade, não é mero expediente arrecadatório, mas sim uma ferramenta constitucionalmente legitimada para a promoção da justiça social, econômica e ambiental. Somente a partir dessa compreensão, acompanhada de fiscalização rigorosa e efetiva participação cidadã, será possível consolidar um modelo tributário que cumpra seu papel transformador, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, equilibrada e sustentável.

Referências

- BARBOSA, Ruy. **Oração aos moços**. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/564558>. Acesso em: 06 ago. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei n. 5.172 de 23 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 1966.
- CARVALHO, Paulo Roberto. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo, 2005.
- COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade Contributiva**. São Paulo: Malheiros, 1993.
- COSTA, Regina Helena. Tributação e direitos fundamentais. Superior Tribunal de Justiça - **Doutrina**: Edição Comemorativa - 25 anos, Brasília, p. 562-573, 2013.
- FAVIERO, Gustavo Vaz. Reforma tributária e o imposto seletivo: o que esperar dos próximos capítulos. **Consultor Jurídico**, 9 jan. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-09/reforma-tributaria-e-o-imposto-seletivo-o-que-esperar-dos-proximos-capitulos>. Acesso em: 14 jul. 2025.
- FOLLONI, André. Competência Tributária do Imposto Seletivo: o Texto e seus Contextos. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, v. 57, p. 617–642, 2024.

GENESTRETI, Isabella Carvalho; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Reforma tributária sobre o consumo e seus efeitos regressivos no contexto de justiça social. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, São Paulo, v. 7, n. 15, p. e151497, 2024.

IDEC. Instituto de Defesa do Consumidor. Mobilidade elétrica: futuro sustentável do transporte. **IDEC**, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://idec.org.br/dicas-e-direitos/mobilidade-eletrica>. Acesso em: 10 ago. 2025.

LIMA, Sophia Nóbrega Câmara. A extrafiscalidade à luz do sistema constitucional brasileiro. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 11, n. 39, p. 215–236, jul./dez. 2012.

LOBATO, Valter de Souza (org.). **Extrafiscalidade**: conceito, interpretação, limites e alcance. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MACHADO, Carlos Henrique; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. Sequência, Florianópolis, n. 77, p. 221-252, nov. 2017.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

OBSERVABR. **Imposto seletivo**: o que dizem as evidências científicas. Brasília: Observatório de Política Fiscal, 2024. Disponível em: <https://observabr.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Imposto-seletivo.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2025.

OLIVEIRA, Dann Quadros Lannes De. **A tributação sobre o consumo no Brasil e seus efeitos**: uma análise da reforma tributária. 2024. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) — Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/24389>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

WORLD BANK. Brazil: taxation on harmful products will benefit low-income families – tax reform. **World Bank**, 23 out. 2024. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/10/23/brazil-taxation-harmful-products-will-benefit-low-income-families-tax-reform>. Acesso em: 20 ago. 2025.

Capítulo 6

LIQUIDEZ NA SEPARAÇÃO DE PODERES: UMA ANÁLISE DO MODELO DE DECISÕES VINCULANTES DO CPC/2015 À LUZ DA TEORIA DE BAUMAN

Diego José Baldissera¹

1 Considerações iniciais

A tripartição dos Poderes é inerente à moderna concepção de Estado Democrático. Com efeito, é difícil imaginar um Estado moderno em que não haja um sistema de tripartição de Poderes, embora, por óbvio, cada Estado possua suas peculiaridades a respeito do tema. No entanto, o desenho de tripartição de Poderes, pensado inicialmente por Aristóteles e sistematizado por Montesquieu foi superado, em razão da evolução da complexidade social.

Com a teoria estruturante de Müller, criou-se gradualmente uma ideia de que o Direito não seria apenas um compêndio de textos legais, mas uma estrutura moldada em partes pelas decisões judiciais. Se, por um lado, a função interpretativa exercida pelos juízes possui papel relevante na construção da norma, por outro, essa configuração resultou em uma compreensão equivocada de que existiria uma espécie de hierarquia entre norma e texto, sendo aquela superior.

Assim, as decisões judiciais foram adquirindo relevância no contexto jurídico, sem, contudo, uma atenção à função interpretativa dos magistrados. No Brasil, o reconhecimento da importância das decisões judiciais se deu na intenção de uniformizar entendimentos. Desse prisma, passou a ser mais significativo o entendimento de determinado tribunal sobre um determinado tema do que a realização de um verdadeiro debate sobre o assunto e de uma efetiva interpretação do texto. A adoção de uma estrutura que atribui papel normativo a determinadas decisões judiciais –

¹ Oficial de Registro de Imóveis em Lages/SC. Doutorando em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (UNIPAR). E-mail djbaldissera@gmail.com.

indevidamente chamadas de precedentes – pelo CPC/2015, representou um reforço na obscura concepção de que a norma seria superior ao texto e, consequentemente, um retrocesso na maneira como os textos são interpretados e aplicados no Brasil.

Bauman abordou a ideia de liquidez sob vários prismas, uns mais individuais, outros mais coletivos ou institucionais, no sentido de contraposição ao puramente individual. Embora cada um tenha sua importância na construção do conceito de liquidez traçado pelo autor, não seria possível tratar de todos esses pontos de vista de maneira aprofundada, detalhada, além do que ao presente trabalho interessam mais as abordagens institucionais ou coletivas, razão pela qual os prismas individuais serão tratados de maneira mais superficial.

Transpondo essa ideia de liquidez para a tripartição das funções estatais no Brasil, observa-se que a estrutura de decisões judiciais vinculantes criada pelo CPC/2015 contribui para uma liquefação da separação das atribuições do Poder Judiciário – especialmente dos tribunais colegiados e de cúpula – e do Poder Legislativo, na medida em que atribui a determinadas decisões judiciais força normativa semelhante à dos textos de lei.

O presente estudo, elaborado mediante revisão bibliográfica, pretende analisar como essa estrutura de decisões vinculantes redesenha a tripartição de funções no Brasil. Para isso, foi feito um breve escorço histórico da tripartição de funções, seguido de uma síntese da ideia de liquidez desenvolvida por Bauman. Após, aborda-se a estrutura de decisões vinculantes do CPC/2015, relacionando-a com a ideia de liquidez e demonstrando seus impactos na tripartição de funções.

2 A doutrina da separação de poderes

Quando se fala em separação de Poderes, quase que automaticamente vem à mente a teoria de Montesquieu acerca do tema. Com efeito, foi a Revolução Francesa que içou a ideia de que os poderes estatais não poderiam ser exercidos pela mesma pessoa ao pedestal em que hoje a teoria se encontra. “Qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”, era a redação do art. 16, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão¹.

1 FRANÇA. [Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)]. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. França, 1789.

A divisão dos poderes estatais em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário é imanente ao desenho de uma democracia moderna.

No entanto, a ideia de tripartição de poderes data de tempos bem mais remotos do que o século XVIII. Aristóteles¹ já identificava na antiga república ateniense três funções: uma função deliberativa, uma função executiva e uma função judicial. Em breve síntese, na *polis* grega, a função deliberativa cabia à Assembleia de cidadãos, que se reunia para debater e deliberar sobre as questões relevantes da *polis*; a função executiva cabia aos magistrados, que “desempenhavam as tarefas concretas que são inerentes a uma unidade política”² e, finalmente, a função judicial era desempenhada pelos tribunais, aos quais competiam as decisões sobre os litígios e a aplicação de punições aos criminosos.

Veja-se que Aristóteles não falava propriamente em separação do poder estatal, mas apenas vislumbrava três diferentes funções estatais. Daí a ideia de tripartição de poderes ser mais relacionada à obra de Montesquieu do que à de Aristóteles. Por outro lado, a doutrina em comento não saltou das bases de Aristóteles para os traços finais de Montesquieu. Pelo contrário, ao menos dois outros grandes passos podem ser apontados como integrantes desse *iter*.

O primeiro deles foi a ideia de divisão do poder em prol da boa governança, como bem lembra Ferreira Filho³, que teria surgido na república romana, onde teriam sido traçados os primeiros contornos do que hoje se denomina sistema de freios e contrapesos. Com efeito, na organização política da república romana contrapunham-se o Senado, os cônsules e a *comitia*, constituída pelo povo.

Avançando, no final do século XVII, Locke⁴, tratando da organização do Estado Inglês, apontou a existência de três funções: função legislativa, função executiva e função federativa. Em Locke não há uma função judicial autônoma, porque ela está abrangida pela função legislativa. É que Locke formulou sua teoria a partir da organização inglesa, de modo que a função

1 ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

2 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura**, n. 40, a. 16. São Paulo, abr.-jun. 2015, p. 67-81. p. 68.

3 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura**, n. 40, a. 16. São Paulo, abr.-jun. 2015, p. 67-81.

4 LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

legislativa compreenderia a formulação do *statute law* pelo Parlamento e a formulação da *common law* pelos juízes.

Se, por um lado, Locke¹ abrigou a atividade judiciária e legislativa sob uma mesma função, por outro, separou o que hoje se concebe por atividade executiva em duas funções: executiva e federativa. A função executiva estaria ligada à atividade interna; seria uma espécie de função administrativa, para usar termos atuais. Por sua vez, a função federativa trataria das relações internacionais do Estado. Para ilustrar, pode-se dizer que a função executiva está ligada à ideia de chefia de Governo, enquanto a função federativa é intrínseca à função de chefia do Estado. Não à toa, Locke² sustentava que as funções executiva e federativa poderiam ser confiadas ao mesmo órgão, mas jamais a legislativa. A propósito, deve-se a Locke a ideia de indelegabilidade das funções de um órgão a outro.

Feitas essas breves considerações de cunho histórico, chega-se à tripartição de poderes formulada por Montesquieu, no século XVIII, que distingua também três funções do Estado: função legislativa, função executiva e função judiciária. Ao órgão incumbido da função legislativa cabia a elaboração das leis; ao órgão incumbido da função executiva cabia executar o que depende do direito das gentes e ao órgão incumbido da função judiciária cabia executar o que depende do direito civil³. Como se vê, a tripartição de Montesquieu não foi exatamente uma novidade, já que a lógica de divisão já havia sido identificada por outros autores.

A grande novidade foi a concepção de que cada uma das funções deveria ser exercida por um órgão autônomo. Com esse desenho, Montesquieu⁴ aprimorou o sistema de freios e contrapesos delineado na antiga república romana. Com cada órgão incumbido do exercício de uma das funções do Estado, um acabaria por limitar o outro, de forma que cada um ficaria “forçado”, por assim dizer, a trabalhar em harmonia com os demais.

Com efeito, ao Estado caberia as funções de “dar a lei, a de exercer a governança dentro da lei, mormente executando a lei, e a de julgar a

1 LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

2 LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

3 MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

4 MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

conduta dos indivíduos e os litígios em geral, segundo a lei e de modo objetivo e imparcial”, comenta Ferreira Filho¹ a respeito da distinção das funções. Tais funções, prossegue, “não devem estar nas mãos de um só órgão ou poder, mas devem estar distribuídas entre ao menos três Poderes diferentes” (divisão de funções). Finalmente, as mencionadas funções “devem estar em condições de independência (e relativo) equilíbrio, para que cada Poder possa deter, se preciso for, outro ou outros Poderes”, conclui².

Embora frequentemente relacionada com a Revolução Francesa, a tripartição de poderes de Montesquieu não prevaleceu na França pós-Revolução. Pelo contrário, os anos seguintes foram marcados por intensos conflitos entre os Poderes. Daí Constant³ ter desenhado a criação de um quarto Poder, chamado de Neutro, que teria a função de mediar eventuais conflitos entre os demais órgãos, incumbidos das três funções estatais. Esse quarto Poder, no entanto, não se consolidou como os outros três, embora tenha tido relativa importância na primeira metade do século XIX.

3 Zygmunt Bauman e a ideia de liquidez

A ideia de liquidez nas relações sociais foi desenvolvida por Bauman ao longo de várias obras, sendo ‘Modernidade Líquida’ a principal delas, onde o autor traça as primeiras linhas de sua teoria. Como ponto de partida, é preciso averiguar o que Bauman entende por modernidade. Bauman⁴ comprehende a modernidade como “um período histórico que começou na Europa Ocidental no século XVII com uma série de transformações sócio-estruturais e intelectuais profundas”, cujo auge foi atingido “primeiramente como projeto cultural, com o avanço do Iluminismo e depois como forma de vida socialmente consumada, com o desenvolvimento da sociedade industrial”. A modernidade, portanto, se inicia com o Renascimento, logo após a Idade Média. “Em sua forma de ver a Modernidade, Bauman

1 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura*, n. 40, a. 16. São Paulo, abr.-jun. 2015, p. 67-81. p. 69.

2 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura*, n. 40, a. 16. São Paulo, abr.-jun. 2015, p. 67-81. p. 69.

3 CONSTANT, Benjamin. *Escritos de política*. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Flores, 2005.

4 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade e ambivalência*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. p. 299.

a divide em duas fases: a sólida e a líquida”, comentam Trevizan *et al.*¹. “A fase sólida perdurou do início do século XV ao final do século XIX e teve como eixo central a autonomia do humano, a expansão territorial e o desenvolvimento dos Estados Nações”, prosseguem, e a líquida teria se iniciado a partir do século XX e seria marcada por duas características elementares². “A primeira é o colapso gradual e o rápido declínio da ilusão moderna”, diz Bauman³, isto é,

[...] da crença de que há um fim do caminho em que andamos, um *telos* alcançável da mudança histórica, um Estado de perfeição a ser atingido amanhã, no próximo ano ou no próximo milênio, algum tipo de sociedade boa, de sociedade justa e sem conflitos em todos ou alguns de seus aspectos postulados [...].⁴

A segunda é o que Bauman⁵ chamou de desregulamentação e privatização das tarefas e deveres modernizantes, assim entendido o fenômeno de individualização; de ganho de importância do sujeito frente ao corpo social. “Essa importante alteração se reflete na realocação do discurso ético/político do quadro da ‘sociedade justa’ para o dos ‘direitos humanos’”⁶, ou seja, “voltando o foco daquele discurso ao direito de os indivíduos permanecerem diferentes e de escolherem à vontade seus próprios modelos de felicidade e de modo de vida adequado”, conclui Bauman⁷.

A ideia de uma modernidade líquida, portanto, está ligada a um alargamento dos moldes sociais, por assim dizer, decorrente, de um lado, da flexibilização das estruturas sociais existentes até então e, de outro, pela ampliação da liberdade individual nos mais variados aspectos. Assim, na modernidade líquida, “tudo é volátil, as relações humanas e a vida em

1 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. *Synesis*, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47. p. 34.

2 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. *Synesis*, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47. p. 34.

3 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 41.

4 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 41.

5 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

6 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 42.

7 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 42.

conjunto (como as relações familiares, de casais, de grupos de amigos, de afinidades políticas e assim por diante), perdem consistência e estabilidade”, como pontuam Silva, Mendes e Alves¹.

A cunhagem da ideia de modernidade líquida marca a contraposição de Bauman à existência de uma pós-modernidade, de uma ruptura com a modernidade. Para Bauman, o desenho social contemporâneo seria, em verdade, uma continuação do que foi traçado no período da modernidade que o autor chama de sólida.

Essa perspectiva se evidencia quando Bauman coloca o próprio período chamado por ele de modernidade sólida como uma fase de liquefação, cuja tarefa seria “derreter os antigos sólidos (que já se encontravam enferrujados e que já não serviam) a fim de limpar o terreno para a construção de novos e aperfeiçoados sólidos”, nas palavras de Santos e Silva² “esses sim, com durabilidade garantida, pois seriam feitos sob os auspícios da razão”, concluem³. É dizer, a modernidade, em si, significou uma liquefação dos sólidos paradigmas da Idade Média – chamados de sólidos pré-Modernos –, visando, todavia, a mera substituição daqueles por novos paradigmas também sólidos, mas considerados melhores, porque embasados na ciência, no antropocentrismo inaugurado pela Renascença. Nos dizeres de Bauman⁴, o que houve nesse período foi apenas a transferência do controle da liberdade individual da Igreja para o Estado.

O auge da modernidade sólida foram as Revoluções Industriais. Não à toa Bauman falava de uma modernidade sólida fordista. “O fordismo era a autoconsciência da sociedade moderna em sua fase ‘pesada’, ‘volumosa’, ou ‘imóvel’ e ‘enraizada’, ‘sólida’”, dizia Bauman⁵. Mas mais do que isso, o fordismo seria “um local epistemológico de construção sobre o qual se erigia toda uma visão de mundo e a partir da qual ele se sobreponha

1 SILVA, Rafael Bianchi; MENDES, Jéssica Paula Silva; ALVES, Rosieli dos Santos Lopes. O conceito de líquido em Zygmunt Bauman: Contemporaneidade e produção de subjetividade, *Athenaea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, v. 15, n. 2, 2015, p. 249-264.

2 SANTOS, Guilherme Ferreira; SILVA, Otávio Guimarães Tavares da. Conceito De Modernidade Líquida: Revisão teórica e implicações para a prática de vida. *Cadernos Zygmunt Bauman*, v. 3, n. 5, 2013, p. 40-61. p. 45.

3 SANTOS, Guilherme Ferreira; SILVA, Otávio Guimarães Tavares da. Conceito De Modernidade Líquida: Revisão teórica e implicações para a prática de vida. *Cadernos Zygmunt Bauman*, v. 3, n. 5, 2013, p. 40-61. p. 45.

4 BAUMAN, Zygmunt. **Legisladores e intérpretes:** sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

5 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 75.

majestaticamente à totalidade da experiência vivida”, complementava Bauman¹. Esse modelo simbolizava com perfeição a solidez dessa fase da modernidade, em que “[...] o capital estava tão fixado ao solo quanto os trabalhadores que empregava”². Na modernidade sólida fordista, cada indivíduo sabia qual era sua função dentro da estrutura existente, e a desempenhava tal comoposta.

Pouco a pouco, esse modelo estático foi se desfazendo e dando lugar a um modelo mais fluido. A concepção de liquidez de Bauman tem origem no Manifesto do Partido Comunista, de Karl Marx. “Tudo o que era sólido e estável se desmancha no ar, tudo o que era sagrado é profanado e os homens são obrigados finalmente a encarar sem ilusões a sua posição social e as suas relações com os outros homens”, escreveram Marx e Engels³. Ao falar em derreter os sólidos, Marx “referia-se ao tratamento que o autoconfiante e exuberante espírito moderno dava à sociedade, que considerava estagnada demais para seu gosto e resistente demais para mudar e amoldar-se a suas ambições”, explica Bauman⁴.

No entanto, a pretensão de Marx era implodir a estrutura então existente para substituí-la por uma nova estrutura, ao passo que Bauman não pensou em uma substituição, mas em uma complementação. É dizer, Marx pretendia a substituição de uma estrutura considerada sólida por outra estrutura também sólida, porém ideologicamente diversa, superior; em contrapartida, Bauman concebe a passagem de uma estrutura sólida para uma estrutura líquida, fluida.

Essa passagem foi impulsionada marcadamente após as Grandes Guerras, que significaram uma falência do projeto da razão⁵, rompendo, assim, com a lógica da fase sólida da modernidade. Com isso, “as utopias se fragmentaram, fluíram, deixando e pleno crescimento as distopias e o vazio. Com o colapso de todas as esperanças utópicas, já não se sabe mais o que é certo ou o que é errado”, comentam Trevizan *et. al*⁶. “Também não se

1 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 74.

2 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 76.

3 MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Global, 2006. p. 43.

4 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021a. p. 09.

5 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

6 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. **Synesis**, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47. p. 38.

discute sobre a ética e os valores que a modernidade sólida cunhou. Enfim, todas as referências, do período sólido, foram banidas e então prevaleceu prodigiosamente o volúvel, o instável, o líquido”, arrematam¹.

Isso ocorreu porque a utopia da supremacia da razão culminou no que Bauman² intitulou de ‘Estado jardineiro’, metáfora utilizada para ilustrar a concepção de separação estanque entre certo e errado; bom e mau. É dizer, no Estado jardineiro há o cultivo somente das plantas chamadas de regulares, eliminando-se as ervas daninhas ou não-plantas. Essa visão de mundo resultou em horrores como o Holocausto, a Gulag, as bombas atômicas *etc.*, comentam Almeida, Gomes e Bracht³. Daí as Grandes Guerras serem apontadas como marco temporal da passagem da modernidade sólida para a líquida.

A obra de Bauman destaca que esse processo de liquefação resulta em um novo modelo de capitalismo, contraposto ao chamado capitalismo fordista das Revoluções Industriais. “Para Bauman a modernidade é líquida/fluida por não manter uma forma com facilidade, não fixa o espaço nem prende o tempo” comenta Soares⁴. “Em essência, a grande mobilidade e o acelerado devir do líquido é um bom representante metafórico da modernidade contemporânea, pois não tem forma distinta e está em constante mudança física”, conclui Soares⁵. Esse novo capitalismo, chamado de leve, é marcado por uma efemeridade nas relações dos indivíduos entre si e com as instituições. Deixa de existir a rigidez de outrora quanto à forma de ser, de se comportar, de se relacionar.

Esse remodelamento, portanto, não tende a um equilíbrio ou a um reequilíbrio, mas a um desequilíbrio oposto ao anterior. É dizer, se anteriormente predominava a absoluta ordenação, a modernidade líquida faz predominar o desalinho. A então nova estrutura social é refletida por Bauman sobre outros dois prismas: o político e o global.

1 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. *Synesis*, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47. p. 38.

2 BAUMAN, Zygmunt. **Legisladores e intérpretes:** sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

3 ALMEIDA, Felipe Quintão de; GOMES, Ivan Marcelo; BRACHT, Valter. **Bauman & a educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

4 SOARES, Frederico Fonseca. Neoindivíduo: Questões sobre a liberdade na modernidade líquida. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 1, n. 2, jul. 2011, p. 48-70. p. 49.

5 SOARES, Frederico Fonseca. Neoindivíduo: Questões sobre a liberdade na modernidade líquida. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 1, n. 2, jul. 2011, p. 48-70. p. 49.

Os novos vínculos sociais ocasionaram um enfraquecimento da política para Bauman¹. Embora sabidamente a fase sólida da modernidade tenha sido marcada por profundas desigualdades, decorrentes da exploração irrestrita da mão-de-obra, a política preocupava-se com o cidadão, na medida em que se preocupava em assegurar melhores condições de trabalho à classe operária ou em assegurar maior lucratividade aos detentores dos meios de produção. Já na nova fase do capitalismo, a política se preocupa com o capital, abstratamente, e não com indivíduos determinados ou determináveis. “O capitalismo Liberal, que defende a mínima interferência do Estado na sociedade, gerou indivíduos e não cidadãos”, comentam Trevizan *et. al*². “Num mundo globalizado, a atividade regulatória heterônoma da economia pela política se enfraquece”, porque “a prevalência dos interesses privados propala a redução do potencial intervintivo estatal nos mercados dos Estados Nacionais, sob a justificativa da necessidade de se garantir ampla concorrência”, acrescentam Barreto Júnior, Cademartori e Cademartori³. O esfacelamento da política a que Bauman⁴ se refere é essa retirada do cidadão do eixo central da preocupação política e sua substituição por essa entidade abstrata: o capital – ou o mercado, para utilizar um termo mais comum atualmente.

No concernente à globalização, Bauman⁵ destaca o surgimento das multinacionais. Com isso, a nova ordem econômica passa a ser administrada ‘de fora’, como bem pontuam Trevizan *et. al*⁶. “Assim, como as fábricas perderam seus muros, os Estado-nação perderam a soberania de suas fronteiras para o capital”, complementam⁷. Se o modelo

1 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

2 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. *Synesis*, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47. p. 39.

3 BARRETO JÚNIOR, Williem da Silva; CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. Populismo, confusão de poderes e manipulação midiática: a democracia política sob ataque. *Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 1-21, 2023. p. 10.

4 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

5 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

6 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. *Synesis*, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47.

7 TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido: a “modernidade líquida” no pensamento de Zygmunt Bauman. *Synesis*, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47. p. 40.

fordista simbolizava com exatidão a modernidade sólida, o modelo de multinacionais reflete também com exatidão a modernidade líquida.

Com efeito, o capital não é mais representado por enormes fábricas, com dezenas de funcionários, mas por números, valores, sem existência concreta, não palpáveis. “Hoje o capital viaja leve – apenas com a bagagem de mão que inclui nada mais que pasta, telefone celular e computador portátil”, ilustra Bauman¹. Com a cada vez mais intensa automação dos trabalhos, é cada vez mais fácil que as grandes empresas passem a produzir seus produtos em outras localidades. Assim, desaparece a estabilidade que havia em outros tempos, de construir uma carreira inteira no mesmo lugar, dentro da mesma sociedade empresária. Nota-se aí uma desvinculação entre espaço e tempo.

Com a flexibilização das relações sociais e da própria identidade do indivíduo – que, ao contrário de outros tempos, não tem mais um caminho pré-definido, mas pode escolher diariamente qual direção tomar –, a modernidade líquida é marcada pela efemeridade, em que as estruturas de outrora perdem forma e já não servem mais.

De uma perspectiva voltada ao indivíduo, Bauman também trabalhou a ideia de vida líquida, que nada mais é do que o reflexo da modernidade líquida nos aspectos pessoais do indivíduo. “A liquidez da vida e a da sociedade se alimentam e se revigoram mutuamente. A vida líquida, assim como a sociedade líquido-moderna, não pode manter a forma ou permanecer por muito tempo”, explica Bauman². É dizer, a liquefação da estrutura produtiva é causa e consequência da liquefação da estrutura social da vida individual. Na medida em que a estrutura produtiva passa a exigir sempre mais conhecimento, mais habilidades, mais agilidade, as aptidões que os indivíduos possuem nunca são suficientes, pois tornam-se rapidamente obsoletas. Daí Bauman dizer que “a vida líquida é uma vida precária, vivida em condições de incerteza constante”³. A constante mudança do todo faz com que a parte (o indivíduo, no caso) tenha de estar também em constante mudança e, por sua vez, a constante mudança da parte faz com que o todo mude cada vez mais rápido.

1 BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 76.

2 BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 07.

3 BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 08.

Com efeito, hoje predomina uma visão de que o indivíduo tem de sempre estar produzindo algo, adquirindo conhecimento, melhorando suas aptidões. A essa realidade Bauman chama de destruição criativa.

‘Destrução criativa’ é a forma como caminha a vida líquida, mas o que esse termo atenua e, silenciosamente, ignora é que aquilo que essa criação destrói são outros modos de vida e, portanto, de forma indireta, os seres humanos que os praticam. A vida na sociedade líquido-moderna é uma versão perniciosa da dança das cadeiras jogada para valer. O verdadeiro prêmio nessa competição é a garantia (temporária) de ser excluído das fileiras dos destruídos e evitar ser jogado no lixo.¹

O descanso ganhou contornos de ócio na sociedade moderna, porque esta sociedade não admite que o indivíduo entenda suficientes suas atuais aptidões. Pelo contrário, na sociedade da liquidez o indivíduo deve sempre acompanhar a mudança, deixando para trás tudo o que for contrário a essa constante metamorfose.

A vida líquida, assim, é marcada pela atribuição de consuntibilidade a tudo e a todos. A vida líquida, diz Bauman², “projeta o mundo e todos os seus fragmentos animados e inanimados como objetos de consumo, ou seja, objetos que perdem a utilidade [...] enquanto são usados”. Assim como o amor de Platão em *O Banquete*, a vida líquida valora a busca e não o alcance.

4 O modelo de decisões judiciais vinculantes do CPC/2015: teses com força normativa e a liquidez na tripartição de funções

Passados quase 10 (dez) anos da entrada em vigor do CPC/2015, observa-se o modelo de decisões judiciais vinculantes, pensado para conferir maior estabilidade aos julgamentos, acabou por criar uma estrutura que sobrepõe decisões judiciais à própria legislação. Esse resultado foi fruto de uma equivocada tentativa de adaptar o modelo de precedentes materiais ao processo civil brasileiro. Como bem pontua Streck³, “o dever de coerência e de integridade não significa a incorporação irrefletida de uma ‘teoria dos precedentes’”. Nesse processo, continua Streck⁴, o legislador brasileiro

1 BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 10.

2 BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 16-17.

3 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica**: o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. p. 16.

4 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica**: o sentido da vinculação no

criou um sistema em que importa mais a autoridade da decisão do que a qualificação de sua fundamentação e onde o precedente já nasce para vincular, ao invés de se tornar vinculante posteriormente.

O CPC/2015, com aplausos de parte da doutrina e de membros do Judiciário, confunde precedentes com teses gerais e abstratas elaboradas por tribunais. Com isso, consagram uma tese de cunho realista que substitui o Direito positivado pelas teses dos tribunais¹. Como resultado, “em vez de leis e de casos, tudo se resumirá à aplicação de teses feitas por Cortes de Vértice”, comenta Streck². Para além do problema, também apontado por Streck³, de limitar parte da interpretação às Cortes Supremas, o CPC/2015 colocou a decisão judicial em um patamar superior à própria lei. Veja-se: se um juiz descumpre uma súmula vinculante, cabe Reclamação ao STF (art. 988, inciso III, do CPC), mas se o juiz descumpre expressa disposição legal, não há nenhum socorro à parte, que não o caminho recursal comum.

4.1 Precedentes materiais e formais

A rápida evolução das variadas relações jurídicas culminou em uma tendência global de adoção de modelos que buscam estabilizar os entendimentos do Poder Judiciário acerca de determinadas questões. Isso, contudo, não implica em confusão da *civil law* com a *common law*. A estrutura de decisões vinculantes adotada pelo CPC/2015 é pouquíssimo semelhante à estrutura dos sistemas de *common law*.

Com essa tendência global de tentativa de estabilização dos entendimentos judiciais, foi preciso classificar os modelos, para possibilitar a compreensão sobre o que é precedente em cada modelo. O CPC/2015, por exemplo, nomina de precedentes determinadas decisões judiciais que guardam pouca ou nenhuma coincidência ontológica com o precedente do direito inglês ou americano.

Nos ordenamentos de *common law*, adota-se o chamado precedente material, no qual importam as razões adotadas, e não a própria decisão. “No sistema de *common law*, se reconhece que os casos nunca são

CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

- 1 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.
- 2 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. p. 17.
- 3 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

absolutamente idênticos. O que acontece, de fato, é que são consideradas algumas características de um caso, como sendo relevantes e outras não”, explica Alvim Wambier¹. A eficácia vinculante, portanto, extrai-se dessas características comuns e de sua respectiva fundamentação, em linhas gerais.

O modelo do CPC/2015 segue em direção diametralmente oposta. Estabelece, no art. 927, um rol de decisões às quais o próprio Código conferiu força vinculante. Não se trata nem da vinculação analógica característica dos precedentes da *common law*, nem tampouco de uma vinculação histórico-concreta do caso julgado, como bem observam Streck e Abboud², tratando especificamente das súmulas vinculantes. Trata-se da confusão entre precedente e tese, denunciada por Streck³. Essas decisões são chamadas de precedentes formais, exatamente porque importa mais a forma, isto é, a previsão legal de eficácia vinculante, do que o conteúdo.

No precedente material, parte-se do caso para encontrar a solução. “A regra jurídica precisa ser extraída do precedente e o seu sentido compreendido à luz do precedente”⁴. O precedente, comenta Abboud, “é uma concreta decisão jurisprudencial que se encontra vinculada ao caso historicamente concreto que decidiu, consiste em uma decisão jurisdicional que se impõe como padrão normativo”⁵. Estabelece-se, portanto, um ponto de partida, “uma suposição que não põe obstáculo a maiores indagações”, nas palavras de Re⁶. “O precedente deve ser analisado cuidadosamente para determinar se existem similaridades de fato e de direito e para determinar a posição atual da Corte com relação ao caso anterior”, conclui Re⁷. Ou seja, o precedente material só se torna precedente *a posteriori*, quando de sua fundamentação é extraída uma norma geral que sirva de parâmetro decisório para outro caso.

-
- 1 ALVIM WAMBIER, Teresa Arruda. Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do Direito: civil law e common law. **Revista de Processo** [online], São Paulo, v. 172, p. 121-174, jun. 2009.
 - 2 STRECK, Lenio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
 - 3 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.
 - 4 LUNELLI, Guilherme. **Direito sumular e fundamentação decisória no CPC/2015.** Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 129.
 - 5 ABOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 139.
 - 6 RE, Edward D. *Stare decisis*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. **Revista de informação legislativa**, Brasília, a. 31, n. 122, p. 281-287, mai-jul. 1994. p. 282.
 - 7 RE, Edward D. *Stare decisis*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. **Revista de informação legislativa**, Brasília, a. 31, n. 122, p. 281-287, mai-jul. 1994. p. 283.

O precedente formal segue caminho totalmente contrário. Como é a própria lei que erige a decisão à condição de precedente, sua eficácia vinculante é apriorística. “Como se precedente fosse uma tese ou uma tese fosse igual a um precedente”, pontua Streck¹, demonstrando o equívoco em dizer que o CPC/2015 aproximou o Direito Processual Civil brasileiro da *common law*. Não há uma preocupação em extrair uma norma geral da fundamentação porque a vinculação está situada na parte dispositiva da sentença.

4.2 O modelo de teses do CPC/2015 e a tripartição líquida das funções estatais

Compreendido o que é um precedente material, fica claro que o CPC/2015 não instituiu um sistema de precedentes, ao contrário do que argumenta parte da doutrina. O modelo do CPC/2015 é um modelo de teses gerais e abstratas com força normativa, que pouco ou nada se aproximam da verdadeira ideia de precedente – que é o precedente material.

Para além das diferenças conceituais apontadas, há uma diferença metodológica significativa. O julgamento com base em precedentes – materiais – consubstancia uma importância do suporte fático em relação ao suporte jurídico – o que não significa necessariamente o detimento do segundo face ao primeiro, já que a relação entre ambos é intrínseca. O primeiro passo do julgador é a verificação da existência ou não de um precedente pertinente àquela matéria. A constatação ou não dessa pertinência decorrerá de uma análise fática “em primeiro lugar, do precedente, para revelar sua *ratio decidendi*, e dela extrair uma norma universalizável” explicam Baldissera e Iocohama², e, prosseguem, “em segundo lugar, do caso *sub iudice*, para verificar a aplicabilidade ou não dessa norma universalizável àquele caso”. “Fundamentar com base em precedentes não se compatibiliza com o raciocínio eminentemente silogístico e dedutivo utilizado para aplicar a lei ao fato, solucionando o

1 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025. p. 17.

2 BALDISSERA, Diego José; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A metodologia dos precedentes. In: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, 2019, Goiânia. **Anais do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI.** Florianópolis: CONPEDI, 2019. p. 61-77. p. 72.

caso concreto”, como bem destaca Ferraz¹. Facchini Neto² comenta sobre a metodologia nos julgamentos estadunidenses:

Após uma completa análise da matéria de fato, passa-se ao exame das questões jurídicas, discute-se o princípio jurídico aplicável, examina-se a sua origem, a sua evolução, as transformações que sofreu, as leis que o acolhem, a sua aplicação nas cortes estaduais e federais. [...]. Invocam-se não somente argumentos jurídicos, mas também fundamentos extrajurídicos, inclusive razões de ordem social, filosófica e de justiça, a fim de interpretar o alcance do princípio e chegar-se à decisão de aplicá-lo ou não.

Constatando-se que há similitude fática para que a *ratio* do precedente seja aplicável ao caso futuro, o magistrado passará a interpretar essa *ratio* à luz do caso *sub judice*. Julgar com base em precedente, portanto, não é apenas reproduzir a fundamentação do precedente. Pelo contrário, a *ratio* extraída da fundamentação do precedente é sempre reinterpretada à luz do caso atual. Daí dizer-se que a *ratio* do precedente é apenas o ponto de partida.

Diferentemente, as decisões judiciais vinculantes criadas pelo CPC/2015 possuem método de aplicação diverso. Como sua eficácia normativa está prevista na própria lei, essas decisões já nascem com a pretensão de solucionar outros casos. “No Brasil [...], quando se invoca uma decisão judicial para amparar determinado entendimento, transcreve-se a ementa do julgado”, comentam Baldissera e Iocohama³, destacando a incompatibilidade de tal metodologia com a dos verdadeiros modelos de precedentes. É que, no modelo brasileiro, importa a parte dispositiva, e não a fundamentação.

Isso ocorre porque a estrutura criada pelo CPC/2015 pretende a criação de teses gerais e abstratas a serem apenas reproduzidas pelos juízes das instâncias inferiores. Trata-se de uma tese de fundo realista, onde o Direito passa a ser o que os tribunais dizem que ele é. Streck⁴ vai além,

1 FERRAZ, Taís Schilling. A construção da motivação nas decisões colegiadas: o importante papel da *majority opinion* em um sistema de precedentes. **Revista de Processo** [online], São Paulo, v. 282, p. 435-451, ago. 2018.

2 FACCHINI NETO, Eugênio. A sentença em perspectiva comparada; estilos norte-americano, francês e italiano em confronto. **Revista de Processo** [online], São Paulo, v. 235, p. 407-433, set. 2014.

3 BALDISSERA, Diego José; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A metodologia dos precedentes. In: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, 2019, Goiânia. **Anais do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2019. p. 61-77. p. 73.

4 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica**: o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

dizendo que esse modelo de criação de teses é uma mistura de positivismo clássico, quanto à pretensão de subtrair o papel interpretativo dos juízes de instância inferior, com realismo jurídico, ao reduzir o Direito ao que o intérprete diz que ele é, e jurisprudência analítica, ao conceber o Direito como comando emanado de quem detém a autoridade.

Retoma-se, assim, a velha ideia de que é possível separar interpretação e aplicação. Como bem observa Streck¹, transita-se da metafísica moderna (o conhecimento está no sujeito), quando as cortes superiores interpretam o texto, para a metafísica clássica (o conhecimento está no objeto), quando os demais juízes aplicam a tese resultante da interpretação. É a pretensão de criar um Direito pré-interpretado.

Nesse modelo de teses, cabe aos tribunais *ad quem* – destacadamente STF e STJ – a elaboração de teses gerais e abstratas, que serão de observância obrigatória pelos juízes vinculados àquele tribunal – no caso de STF e STJ, basicamente todos os juízes. Essas teses a serem criadas são, na verdade, normas gerais e abstratas voltadas a regular situações futuras, como bem observa Streck². Ou seja, aproxima-se a atividade judiciária da atividade legislativa, na medida em que teses formuladas por determinados tribunais passam a ser verdadeiras fontes do Direito.

Com isso, a fronteira entre a função legislativa e a função judiciária se liquefaz. Na equivocada compreensão da teoria estruturante, crê-se que a solução para a indeterminação do texto da lei é concentrar a função interpretativa nas chamadas cortes supremas ou de vértice. Assim, incumbe essas cortes de elaborar teses de observância obrigatória para os demais juízes, que possuem um papel normativo equivalente ao dos textos de lei.

A propósito, por vezes essas teses possuem um papel normativo até superior ao dos textos de lei. Veja-se: se, por exemplo, um juiz descumpre uma súmula vinculante, cabe Reclamação ao STF (art. 988, inciso III, do CPC), mas se o juiz descumpre expressa disposição legal, não há nenhum socorro à parte, que não o caminho recursal comum. As teses passam a ser verdadeiras fontes primárias do Direito, como se a função legislativa fosse compartida entre Legislativo e parte do Judiciário.

5 Considerações finais

1 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

2 STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

A doutrina da tripartição de Poderes é inerente aos modernos Estados Democráticos de Direito. Esse desenho do aparato estatal, que, embora encontre origem na antiga filosofia grega, mais especificamente no pensamento de Aristóteles, consolidou-se a partir da sistematização feita por Montesquieu. Com efeito, toda a estrutura estatal democrática que foi ganhando forma a partir do século XIX levou em conta os ideais do autor francês.

Essa evolução da estrutura estatal se deu no período conhecido como Modernidade, razão pela qual invariavelmente absorveu-lhe alguns dos caracteres. A Modernidade foi o reflexo de marcos históricos e filosóficos como a Renascença e o Iluminismo. Assim, a exemplo do que pregavam esses movimentos, a Modernidade é marcada por uma ideia de predomínio da razão, em claro rompimento com a ideologia que norteou a Idade Média.

O predomínio da razão culminou em uma Modernidade que, em seus primórdios, trazia estruturas estanques, pensadas para funcionar sempre de uma mesma maneira. A essa fase Bauman chamou de modernidade sólida. De um ponto de vista coletivo, a modernidade sólida era marcada pelo modelo fordista de capitalismo – termo também cunhado por Bauman –, no qual o poder do capital era representado pela extensão física das estruturas de produção, pela maior quantidade de operários, pelas amplas cargas horárias de serviço *etc*, e, de um ponto de vista individual, era marcado pela atuação mecânica, por assim dizer, dos operários; cada operário sabia exatamente qual era a sua função dentro da estrutura de produção.

Também na vida pessoal a modernidade sólida se caracterizava por essa previsibilidade, diga-se assim. As opções eram reduzidas e, uma vez feitas, dificilmente se modificavam. No entanto, com as Grandes Guerras, esse modelo de predomínio da razão foi superado e deu lugar ao que Bauman chamou de modernidade líquida, um período marcado pela substituição da solidez pela fluidez.

Na modernidade líquida, ao contrário do que ocorria na modernidade sólida, mudam tanto o modelo de produção como as relações interpessoais dos indivíduos. A automação e a terceirização da produção fazem com que não sejam necessárias estruturas tão grandes nem tampouco um número alto de funcionários. O capitalismo fordista dá lugar a um capitalismo leve, fluido.

De igual maneira, as relações sociais dos indivíduos mudam substancialmente. Como as opções são várias, os indivíduos dificilmente mantêm relações duradouras como outros tempos, seja no campo pessoal ou profissional. A infinidade de opções nos mais variados campos da vida faz com que os indivíduos estejam em constante mudança, em constante movimento; a vida, portanto, torna-se fluida. A modernidade líquida é marcada pela efemeridade das relações individuais.

Essa liquidez também se faz presente na tripartição das funções estatais. O mesmo paralelo que Bauman faz entre a vida na modernidade sólida e na modernidade líquida pode ser transposto à organização dos Poderes, tendo em conta a expansão do papel do Poder Judiciário especialmente com as mudanças introduzidas pelo CPC/2015.

A equivocada compreensão da teoria estruturante, no Brasil, levou a um caos de decisões judiciais em sentido oposto, para casos análogos. Esse problema é inegável. A questão é que a solução encontrada pelo CPC/2015 é também uma importação equivocada do modelo de precedentes da *common law*. O Código apenas restringiu a função interpretativa a alguns tribunais. Com isso, resolve-se o problema das decisões conflitantes, mas cria-se o problema de equiparar as teses formuladas pelos tribunais à própria lei.

O modelo de decisões vinculantes do CPC/2015 exemplifica a fluidez de que trata Bauman, ao atribuir a determinados órgãos do Poder Judiciário a função de elaborar teses gerais e abstratas para solucionar casos futuros. Essas teses possuem caráter normativo semelhante ao dos textos de lei, fazendo com que parte dos tribunais atue em uma esfera que tradicionalmente pertence ao Legislativo.

Referências

ABBOUD, Georges. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ALMEIDA, Felipe Quintão de; GOMES, Ivan Marcelo; BRACHT, Valter. **Bauman & a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

ALVIM WAMBIER, Teresa Arruda. Estabilidade e adaptabilidade como objetivos do Direito: civil law e common law. **Revista de Processo [online]**, São Paulo, v. 172, p. 121-174, jun. 2009.

ARISTÓTELES. **Política**. 3. ed. Trad. Mário da Gama Kury. Brasília:

Universidade de Brasília, 1997.

BALDISSERA, Diego José; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A metodologia dos precedentes. In: XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, 2019, Goiânia. **Anais do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2019. p. 61-77.

BARRETO JÚNIOR, Williem da Silva; CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. Populismo, confusão de poderes e manipulação midiática: a democracia política sob ataque. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 44, n. 93, p. 1–21, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/93166>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BAUMAN, Zygmunt. **Legisladores e intérpretes**: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Flores, 2005.

FACCHINI NETO, Eugênio. A sentença em perspectiva comparada; estilos norte-americano, francês e italiano em confronto. **Revista de Processo** [online], São Paulo, v. 235, p. 407-433, set. 2014.

FERRAZ, Taís Schilling. A construção da motivação nas decisões colegiadas: o importante papel da *majority opinion* em um sistema de precedentes. **Revista de Processo** [online], São Paulo, v. 282, p. 435-451, ago. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista de Magistratura**, n. 40, a. 16. São Paulo, abr.-jun. 2015, p. 67-81.

FRANÇA. [Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)]. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**.

França, 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo.** Trad. Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LUNELLI, Guilherme. **Direito sumular e fundamentação decisória no CPC/2015.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista.** São Paulo: Global, 2006.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis.** Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RE, Edward D. Stare decisis. Tradução de Ellen Gracie Northfleet.

Revista de informação legislativa, Brasília, a. 31, n. 122, p. 281-287, mai-jul. 1994.

SANTOS, Guilherme Ferreira; SILVA, Otávio Guimarães Tavares da. Conceito De Modernidade Líquida: Revisão teórica e implicações para a prática de vida. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 3, n. 5, 2013, p. 40-61.

SILVA, Rafael Bianchi; MENDES, Jéssica Paula Silva; ALVES, Rosieli dos Santos Lopes. O conceito de líquido em Zygmunt Bauman: Contemporaneidade e produção de subjetividade, **Athenaea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social**, v. 15, n. 2, 2015, p. 249-264.

SOARES, Frederico Fonseca. Neoindivíduo: Questões sobre a liberdade na modernidade líquida. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 1, n. 2, jul. 2011, p. 48-70.

STRECK, Lenio Luiz. **Precedentes judiciais e hermenêutica:** o sentido da vinculação no CPC/2015. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. **O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TREVIZAN, Marcio Bogaz; VERAS, Cesar Augusto; BORGES, Pedro Pereira; SANTOS, Pedro Henrique Soares dos. Ser leve e ser líquido': a "modernidade líquida" no pensamento de Zygmunt Bauman. **Synesis**, v. 15, n. 3, Petrópolis, 2023, p. 32-47.

Capítulo 7

DESINFORMAÇÃO E DEMOCRACIA: IMPACTOS, RISCOS E ESTRATÉGIAS DE COMBATE NO CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO

Gabriela Rodrigues dos Santos¹

Rafaela Fiori Franzolin²

1 Considerações iniciais

A desinformação exerce efeitos profundos e multifacetados sobre a política e a sociedade, impactando diretamente a formação da opinião pública, o comportamento eleitoral e a dinâmica da violência política. Esses efeitos comprometem a qualidade da democracia, a confiança nas instituições e a convivência social, ao explorarem emoções como raiva, medo e indignação.

Políticos e grupos ideológicos utilizam essas estratégias para influenciar o debate público, desviando a atenção de problemas reais e consolidando seu poder por meio do engajamento emocional nas redes sociais, contribuindo para a polarização extrema da sociedade, criando um ambiente de “nós contra eles” que fragmenta o tecido social e dificulta o diálogo racional.

Além disso, a circulação de informações falsas gera descrédito nas instituições democráticas, pois mina a confiança dos cidadãos nos processos políticos e nos agentes públicos, enfraquecendo a legitimidade do sistema democrático. Conforme destacado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sociedades polarizadas e com baixa confiança são terreno fértil para a desinformação, que pode ameaçar direitos humanos e a própria democracia³.

1 Mestra em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), vinculada ao programa de doutorado da UNISINOS.

2 Graduanda do 4º semestre de Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Integrante do Grupo de Estudos de Direito Público e Sociedade (GEDPS) da PUC-Campinas.

3 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [CNJ]. Desinformação coloca em risco a

A desinformação impacta diretamente o comportamento eleitoral, levando a um eleitorado mal-informado, que pode tomar decisões baseadas em informações falsas ou distorcidas. Isso resulta em votos que não refletem uma avaliação crítica e consciente dos candidatos e propostas, comprometendo a qualidade da representação política. Além disso, a proliferação de fake news pode aumentar a desconfiança no processo eleitoral, incentivando a abstenção ou o voto nulo como formas de protesto ou desengajamento.

Esse cenário fragiliza a democracia ao reduzir a participação cidadã e ao enfraquecer a representatividade dos eleitos. Estudos recentes no Brasil indicam que a desinformação tem sido usada estrategicamente para manipular o voto e sequestrar o debate político, priorizando o engajamento emocional em detrimento do debate baseado em evidências¹, assim como está associada ao aumento da violência política, manifestada em ataques contra jornalistas, minorias e adversários políticos.

Notícias falsas e teorias conspiratórias alimentam discursos de ódio que legitimam a agressão física e verbal, criando um ambiente de intolerância e insegurança. Jornalistas, que desempenham papel fundamental na fiscalização do poder e na divulgação de informações, tornam-se alvos frequentes de ameaças e violência, comprometendo a liberdade de expressão e o direito à informação, bem como minorias sociais e grupos vulneráveis, que também sofrem ataques motivados por desinformação que reforça preconceitos e estigmatizações.

Esse quadro agrava a crise democrática, pois a violência política mina o debate público e a convivência pacífica entre diferentes grupos sociais. Esses efeitos políticos e sociais da desinformação evidenciam a urgência de estratégias integradas que envolvam o fortalecimento da educação midiática, a regulação das plataformas digitais e o compromisso ético dos atores políticos para preservar a democracia e a coesão social.

Assim, a desinformação é um fenômeno complexo que tem ganhado destaque no debate público contemporâneo, especialmente em função do impacto que exerce sobre a democracia e o comportamento eleitoral e, para compreendê-la adequadamente, é fundamental distinguir

democracia e a liberdade de expressão. CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/desinformacao-coloca-em-risco-a-democracia-e-a-liberdade-de-expressao/>. Acesso em 7 de agosto de 2025.

¹ **OS EFEITOS da desinformação na política.** Roteiro e apresentação: Washington Castilhos. Coordenadora: Nara de Carvalho Pavão (UFPE). Humanamente: divulgação científica em Humanidades, 08 nov. 2023. Podcast.

seus conceitos e analisar suas relações com a opinião pública e as teorias do comportamento político.

Desinformação é um termo guarda-chuva que engloba diferentes formas de conteúdos falsos, enganosos ou manipulados, disseminados com a intenção de causar dano ou manipular a opinião pública. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), desinformação inclui qualquer conteúdo falso, impreciso, manipulado ou fora de contexto, independentemente do formato ou canal de veiculação¹.

As *fake news* são um tipo específico de desinformação que falsifica a forma notícia, parecendo uma notícia jornalística, mas sendo falsa, e surgiram com a popularização das redes sociais no século XXI. Já *misinformation* refere-se a informações erradas compartilhadas sem intenção de causar dano, enquanto *malinformation* são informações verdadeiras divulgadas de forma descontextualizada para prejudicar alguém ou algum grupo². A distinção crucial está na intenção: a desinformação envolve a consciência e o propósito deliberado de enganar, enquanto a *misinformation* pode ocorrer por erro ou desconhecimento³.

Enquanto a democracia depende fundamentalmente de um fluxo saudável e confiável de informações para que os cidadãos possam formar opiniões fundamentadas e participar de maneira consciente no processo político, a desinformação compromete esse fluxo ao criar um ambiente comunicacional hostil, onde a capacidade social de distinguir fato de opinião se desfaz, enfraquecendo a qualidade do debate público e a legitimidade das decisões democráticas.

O impacto da desinformação na democracia é, portanto, profundo, pois mina a confiança nas instituições, dificulta o diálogo racional e pode levar à erosão dos valores democráticos essenciais, como a transparência e a participação política. Assim, a luta contra a desinformação é também uma luta pela preservação da democracia e da cidadania ativa.

A formação da opinião é um processo dinâmico em que os indivíduos assimilam informações, valores e experiências para construir

1 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS (TRE-GO). *Fake news x desinformação: entenda qual é a diferença entre os termos*. TRE-GO, 23 ago. 2023.

2 NÓBREGA, Liz. Desinformação ou fake news: qual a diferença? **Desinformante**, 10 out. 2021. Disponível em: <https://desinformante.com.br/desinformacao-ou-fake-news/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

3 NÓBREGA, Liz. Desinformação ou fake news: qual a diferença? **Desinformante**, 10 out. 2021. Disponível em: <https://desinformante.com.br/desinformacao-ou-fake-news/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

suas preferências políticas, no qual a exposição repetida a informações falsas pode criar uma “verdade ilusória”, onde o indivíduo passa a acreditar em algo falso simplesmente por tê-lo ouvido várias vezes. Esses mecanismos dificultam o exercício de um voto informado e consciente, impactando negativamente a qualidade da democracia.

2 Problemática da desinformação na sociedade midiática

Na sociedade midiática o conceito de notícias falsas é muito usado tanto no ambiente virtual como o factual, mas ele representa um termo muito amplo para uma situação tão complexa que é a de difusão de publicações com conteúdo inverídico, por isso é necessário compreender a classificação correta dos termos, o conceito de *misinformation* se refere a divulgação de notícias falsas que independem do intuito do agente, ou seja, é a difusão de informação falsa por engano ou porque ela parece real; já a desinformação é a divulgação de uma informação falsa em que o agente tem o intuito de enganar terceiros, por já ser de conhecimento que a notícia é falsa; e por fim, a *mal-information*, em que uma publicação com informação verdadeira ou sobre fatos reais é divulgada com uma finalidade exclusivamente de causar dano a alguém.¹

Na era digital, os indivíduos do mundo inteiro são bombardeados com uma quantidade significativa de informações, que muitas vezes acabam sendo contraditórias; o que faz com que as pessoas, com cada informação recebida, não possam avaliar e refletir sobre a veracidade de cada uma das publicações feitas. Essa quantidade exacerbada de informações recebidas em um curto período causa nos seres humanos o fenômeno da “fadiga de informação”, que é um fator que impulsiona a “atrofia do pensamento” por limitar a capacidade de ler, assimilar e realizar uma busca de confirmação sobre a veracidade daquilo publicado, porque são tantas informações que não é possível filtrar quais são essenciais e quais são verdadeiras.²

Na sociedade contemporânea, a maioria dos indivíduos possuem a capacidade de acessar e entender as informações que são disseminadas, e compreender o dano que notícias falsas pode ocasionar a curto e longo prazo; essa situação que por si só já é prejudicial se agrava pelo fato de notícias falsas terem mais impacto e circularem mais do que notícias

1 ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, dez. 2022.

2 ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, dez. 2022.

verdadeiras comprovadas, principalmente quando atinge um grupo social específico.¹ Tendo em vista isso, o mundo digital atual por ser fundado na difusão da tecnologia e no imediatismo, as pessoas possuem a crença de que elas têm que reagir imediatamente ao emaranhado de informações que elas recebem e aos fatos que acontecem no planeta, o que faz com que essa análise de notícias seja avaliada pelo ponto de vista emocional; o que é um ponto chave no desenvolvimento e propagação de desinformação.²

O consumo diário de muitas informações que majoritariamente se demonstram ser falsas, causando a desinformação, está diretamente associada ao fato de que no meio digital tem-se uma tendência maior de se espalhar no Twitter/X, do que notícias verdadeiras; esse fenômeno pode ser explicado, porque há uma maior disseminação dessas notícias por pessoas reais, além de que as publicações falsas instigam mais as pessoas por oferecerem informações fáceis e mais atraentes; já as publicações verdadeiras, na maioria dos casos, é mais complexa e não tão explícita, sendo entendida como algo desinteressante.³

Outro fator significativo para a disseminação ágil das fake news são dois conceitos: o *cascade effect* (efeito cascata), associado ao fenômeno da “cascata informacional” no qual os indivíduos optam por, de maneira contínua, desprezar suas informações e concepções pessoais em detrimento de opiniões e informações de terceiros, isso faz com que vários outros indivíduos também tenham essa opinião, por imitação; e o outro *herd mentality* (comportamento de rebanho), que é a inclinação das pessoas, tanto no mundo físico, mas especialmente no mundo digital, de fazer parte de um grupo, se comportando e agindo da maneira que esse grupo se manifesta, em que os integrantes agem por meio de uma repetição de forma mecânica, desprezam suas vontades e opiniões pessoais.⁴ Ambos conceitos vêm sendo cada vez mais presentes no meio ambiente digital, perpetuando a disseminação de desinformação e de fake news, escancarando uma problemática que a terra sem lei da internet, ainda não é capaz de resolver.

1 CASTRO, Marcel Felipe Ferreira de; PRESSER, Nadi Helena. Abordagens normativas para mitigação da desinformação nas eleições. *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*, v. 17, 2024.

2 ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, dez. 2022.

3 ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, dez. 2022.

4 ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, dez. 2022.

A disseminação de notícias falsas durante os períodos eleitorais se tornou uma ameaça global, que gera desconfiança do processo eleitoral como um todo, dos meios de comunicação, mas principalmente do sistema democrático de um estado de direito já consolidado, que ocorre justamente pelo poder psicológico que a repercussão de desinformações tem nas relações humanas, a partir do estímulo ao ódio e ao medo, o descrédito nas eleições e como um instrumento político autoritário.¹

O livre exercício do sufrágio representa por si só um elemento essencial, elementar e constitutivo da democracia do estado brasileiro e o primeiro objetivo fundamental da Justiça eleitoral no estado democrático; essa possibilidade de livre manifestação política do cidadão demonstra a capacidade consciente de escolha e de entendimento sobre a política brasileira, que pressupõe a participação política em decisões e a oportunidade de escolha de participação destas que seja de forma consciente e de livre escolha, sem haver manipulações, ou seja, a garantia da normalidade e da legitimidade do ato de votar. Com o objetivo de garantir os princípios elementares do sufrágio, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem como função impedir quaisquer tipos de fraudes, manipulações, adulteração ou quebra de confiança que causem danos ao processo eleitoral e consequentemente da democracia.²

O Brasil, ao longo de seu desenvolvimento histórico, sempre sofreu com um desafio com relação a normalidade e legitimidade dos processos eleitorais, em que houve casos de fraude que abalaram a expressão concreta da vontade dos cidadãos nos votos, os casos mais emblemáticos do Brasil foram o Voto de cabresto, contabilização de votos não permitidos e alterações arbitrárias do resultado das urnas eleitorais. Estas situações históricas representam um evento já superado pela Justiça Eleitoral brasileira, principalmente considerando o aperfeiçoamento dos meios de proteção da democracia desenvolvidos e aplicados pela legislação eleitoral (Lei nº 9504/1997).³

O combate contra a desinformação, ao abuso de poder político, econômico ou dos diversos meios de comunicação e contra a publicação

1 RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 3 e 4, 2024.

2 BARREIROS NETO, Jaime. Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 1-17, 2024.

3 BARREIROS NETO, Jaime. Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 1-17, 2024.

e a propagação de propagandas abusivas e falsas ou que interfiram na capacidade de compreensão do eleitor; representam medidas essenciais para consagração da cidadania e da preservação do Estado Democrático de Direito. Isso porque com a profusão de notícias mentirosas, o uso não regulamentado das novas tecnologias, o uso de outros meios de manipulação da vontade individual de escolha política, fazem com que a democracia seja abalada e tenha que buscar soluções para além do poder judiciário e legislativo com o intuito de cumprir exercícios constitucionais, como o de proteção a democracia, a cidadania e ao voto.¹

A ausência de abordagem política para além do período de campanha eleitoral, é uma aliada da desinformação e consequentemente da desestabilização democrática², porque permite que com a ausência de acompanhamento contínuo da política feita por uma figura política, no período das eleições sejam divulgadas informações sobre seu mandato e não há conhecimento se aquilo de fato é algo verídico, uma vez que a quantidade de informação política é difundida em maior quantidade.

O jornalismo independente ainda é fundamental para o funcionamento da sociedade democrática em uma era de desinformação que abala o sistema político, isso porque como a mídia independente não está associada a órgãos governamentais, ela divulga matérias de interesse público que podem a vir a atingir governantes; o que faz com que figuras políticas descredibilizem a os jornais independentes, para que somente fontes oficiais governamentais sejam entendidas, pela população, como fontes concretas, confiáveis e verídicas.³

O principal desafio que se tem atualmente no meio das comunicações digitais, especialmente no período eleitoral, é conter e mitigar a disseminação massiva de fake news que gera a desinformação tanto política, como social e econômica, mas sem ferir o princípio constitucional de liberdade de expressão (artigo 5º, inciso IX, da Constituição Federal).

O livre exercício ao voto é um direito garantido pela Justiça Eleitoral que visa preservar a integridade da democracia brasileira; porém a simples garantia de eleições periódicas a população e de ampla participação social

1 BARREIROS NETO, Jaime. Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 1-17, 2024.

2 CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Uma breve história de ressentimento, propaganda, fake news, desinformação e eleições no Brasil recente. *Cambiassu: Estudos em Comunicação*, v. 15, n. 26, p. 139–146, 2020.

3 CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Uma breve história de ressentimento, propaganda, fake news, desinformação e eleições no Brasil recente. *Cambiassu: Estudos em Comunicação*, v. 15, n. 26, p. 139–146, 2020.

na política são apenas uma parte de garantia ao Estado Democrático de Direito, pois deve ser garantida a população a possibilidade de realização de livre debates de ideias para que sejam discutidos as preferências acerca da conduta do governo para que quaisquer queixas sejam atendidas por meio de políticas governamentais. Para que isso seja possível, é primordial que seja garantida uma vasta liberdade de expressão e de divulgação de ideias, que entra em conflito com uma outra medida estatal de garantia a proteção da democracia que é o combate às práticas de abuso de poder e de disseminação de desinformação e de conteúdos falsos que prejudicam a capacidade de compreensão e análise crítica do eleitor.¹

A violação desse princípio foi algo que a Justiça Eleitoral se atentou quando desenvolveu em 2021, o Programa Permanente de combate a Desinformação - PPED (Portaria-TSE nº510), que visava tomar uma série de medidas para combater a desinformação no período eleitoral, considerando o período eleitoral de 2022. As ações tomadas pelo PPED buscavam evitar que os próprios meios resultassem em limitações à liberdade de expressão, analisado no projeto de delimitação do programa, que dispunha que somente em casos excepcionais devia haver o controle de conteúdo.²

3 Fake News e a desinformação como um impulsionamento político nas eleições em uma sociedade regida pelo fenômeno da pós-verdade

O significativo avanço da abordagem política nas mídias digitais e da constante evolução e aumento do fenômeno do Tecnopopulismo, um fenômeno moderno que se deriva da concepção original de populismo, ou seja, é uma espécie de estratégia político-social de manipulação de massas em situações em que o país está diante de uma crise socioeconômica, no qual uma das principais abordagens feitas por uma figura populista é a propagação de mentiras para a promoção de sua própria figura e para contrapor informações de órgãos científicos e órgãos estatais, com o intuito de atingir o psicológico das pessoas e gerar uma dúvida e abalar seu emocional, que é difundido com mais rapidez por meio das mídias

1 BARREIROS NETO, J. Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. *Caderno CRH*, v. 37, p. e024009, 2024.

2 RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 3 e 4, 2024.

digitais. Com o avanço da tecnologia esse populismo reestruturado, os algoritmos modernos e a acumulação massiva de dados pessoais, fazem com que seja possível, a partir desses dados, analisar o comportamento humano e implementar com mais facilidade o Tecnopopulismo.¹

O uso do Tecnopopulismo é uma medida de impulsionamento político que vem sendo bem-sucedida tanto no território brasileiro quanto em outros países, uma vez que os defeitos das figuras políticas populistas se tornam qualidades, fazendo com que as pessoas tenham mais credibilidade na figura política em detrimento de fatos.²

Atualmente, outro fator que impulsiona a desinformação é o fato de que muitas vezes a imprensa faz com que seus leitores desconfiem daquilo que foi publicado, porém na maioria dos casos de fake news, especialmente no período eleitoral, são feitos ataques a instituições democráticas e a figuras políticas, com um objetivo mais danoso por trás de sua viralização do que um editorial jornalístico, porque transforma leitores digitais em consumidores, e considerando a sociedade do consumo que vivemos, os indivíduos analisam essas fake news levando em conta os sentimentos gerados na massa.³ Essa escolha, majoritariamente inconsciente, faz com que a propagação de uma fake news em um período eleitoral, gere grande impacto no momento de análise de candidatos, o que é extremamente nocivo e acaba se tornando uma ferramenta política.

O contexto da sociedade atual é o de um processo de pós-verdade, o que significa que nos tempos atuais os fatos concretos e as opiniões foram substituídos por crenças e concepções individuais satisfazendo o interesse pessoal em detrimento da observância da realidade factual; que no cerne dessa disseminação e do consumo por grande parte da população, a sociedade está mais propensa à manifestação do *gatekeeping*, que é a apuração de conteúdos que poderão ser divulgados as pessoas, como informações corretas, é uma atuação profissional feita principalmente por jornais, mas o *gatekeeping* se tornou um aliado como meio de difusão

1 BOCCHINO, Lavínia Assis. **Tecnopopulismo:** fake news e o futuro da democracia. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

2 CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Uma breve história de ressentimento, propaganda, fake news, desinformação e eleições no Brasil recente. **Cambiassu:** Estudos em Comunicação, v. 15, n. 26, p. 139–146, 2020.

3 CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Uma breve história de ressentimento, propaganda, fake news, desinformação e eleições no Brasil recente. **Cambiassu:** Estudos em Comunicação, v. 15, n. 26, p. 139–146, 2020.

de fake news e consequentemente a desinformação.¹ A desinformação se difunde com mais facilidade considerando que os conteúdos já são pré-selecionados e a escolha acerca de sua credibilidade se distancia da realidade factual, para somente satisfazer os interesses político-sociais dos indivíduos, especialmente nas eleições.

Em uma sociedade em que o conhecimento está baseado no conceito de pós verdade, o fatos e as evidências deixar de ser a base principal dos debates, o que faz com que estes sejam fundados em concepções pessoais políticas e ideológicas; justamente porque a sociedade atual encara um “declínio da verdade”, onde a verdade está diante de uma noção relativa de sua terminologia, por haver a verdade factual concreta e a verdade baseada em crenças e convicções pessoais. Esse fenômeno se destaca principalmente nos debates políticos e nos debates sociais acerca de questões políticas, onde os indivíduos que integram esses ambientes se tornam sujeitos impermeáveis de informações que representem uma ameaça direta às ideias e concepções individuais. Não existem fatos incontestáveis, apenas versões de situações que, dependendo de seu interlocutor ou de seu conteúdo, as pessoas decidem sua credibilidade do que é dito; sendo um grande aliado político-eleitoral.²

4 Marco sócio-histórico para o início da implementação de medidas para mitigar a desinformação no período eleitoral pelo Superior Tribunal Eleitoral

A desinformação acompanha a humanidade desde a Antiguidade, mas teve sua propagação intensificada pela revolução digital, em especial pelas redes sociais que alçaram o ambiente político como terreno um fértil para a expansão desse fenômeno. Casos internacionais como as eleições americanas de 2016 e as brasileiras em 2018, deram proeminência ao movimento das fake news ganhou proeminência, especialmente porque estudos apontam que a grande maioria dos eleitores foi exposta e acreditou em notícias falsas naquele pleito³.

1 AMARAL, Inês; SANTOS, Sofia José. **Algoritmos e redes sociais:** a propagação de fake news na era da pós-verdade. As fake news e a nova ordem (des)informativa na era da pós-verdade. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019

2 ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, 2022.

3 SANTOS, Cássio André Borges dos; SILVA, Fabiana Montenegro Valente Valgas e. Combate Às Fake News No Âmbito De Atuação Do Tribunal Superior Eleitoral. p. 189-191. **Revista Vertentes do Direito**, v. 9, n. 2, p. 187-221, 2022.

Em 2016, começava-se a tratar sobre a temática das *fake news* a partir das eleições presidenciais estadunidenses daquele mesmo ano; isso porque, um dos candidatos à presidência popularizou o termo, com o objetivo de culpar a imprensa por publicar notícias que continham mentiras sobre ele. No cenário político brasileiro, as fake news também estiveram presentes, em massa, no período das eleições brasileiras de 2018, em que foram realizados ataques a informações jornalísticas porque denunciavam políticos, como o caso da jornalista Patrícia Campos Mello, tratado em seu livro “A Máquina do ódio: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital”¹, e informações falsas sobre outros partidos políticos que ganharam muita visibilidade na mídia no período eleitoral.²

No ano de 2022, o Brasil realizou uma das maiores eleições tecnológicas no mundo, o que significou um cenário complicado no processo eleitoral tendo em vista o desafio na atuação digital de modo a combinar a rapidez, a transparência e a segurança. Além disso, com o passar dos anos a tecnologia representa um meio elementar, utilizado pela população brasileira para consulta e busca de informações para atender a vontade individual dos eleitores; esse uso da internet extremamente difundido é possível considerando que o Brasil é o quinto país no mundo com o maior número de usuários de internet, correspondem a 79,9% da população brasileira.

Ainda no período das eleições de 2022, a desinformação foi ainda mais normalizada do que em relação às eleições de 2018, mas ela se desenvolveu como um instrumento de divulgação política, em que as campanhas políticas de desinformação são extremamente automatizadas, que divulgam uma série de mensagens coordenadas de mentiras em todas as plataformas, e com diversos autores. O aumento da desinformação no período de campanha eleitoral foi tão significativo que o volume de denúncias de desinformação enviadas nas mídias digitais aumentou em 1671% em relação a 2020.³

A pandemia de COVID-19 ampliou ainda mais os riscos da desinformação, mostrando consequências concretas na saúde pública e

1 MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio:** notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

2 CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Uma breve história de ressentimento, propaganda, fake news, desinformação e eleições no Brasil recente. **Cambiassu:** Estudos em Comunicação, v. 15, n. 26, p. 139–146, 2020.

3 RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, p. 3 e 4, 2024.

reforçando a descredibilização da mídia, instituições democráticas e da ciência. Nesse ambiente, o combate à viralização das fake news requer a atuação ativa de instituições e da fiscalização sobre candidatos e eleitores no tocante à propaganda eleitoral.

Diante desse cenário histórico da desinformação, com ênfase no período eleitoral, há uma necessidade de regulamentação da internet, isso porque, atualmente, ainda não há no Brasil um limite regulatório específico para lidar com a quantidade de desinformação que circula nas mídias digitais e que afeta o processo eleitoral. Todavia, o Tribunal Superior Eleitoral vem tomando medidas normativas para reverter essa situação, como as Resoluções nº 23.610/2019 e nº 23.714/2022.¹

A propaganda eleitoral é regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que busca garantir a lisura e a ética do processo eleitoral, ficando atento ao uso indevido de técnicas de marketing político e campanhas subterrâneas de desinformação. Embora a regra da Justiça Eleitoral seja a mínima interferência no debate democrático, suas ações devem ser efetivas quando solicitadas, atuando nos campos jurisdicional e administrativo por meio de decisões judiciais buscam ponderar liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, e o direito de resposta é assegurado a candidatos atingidos por notícias falsas².

O TSE vem consolidando um entendimento rigoroso quanto ao enfrentamento da desinformação eleitoral nas campanhas políticas, observando-se a larga aplicação do art. 9º-A da Resolução nº 23.610/2019, que determina a vedação da divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral ou a honra dos candidatos. A jurisprudência é clara em afirmar que tais práticas não estão amparadas pela liberdade de expressão, sendo consideradas transgressões graves ao processo democrático³, bem como tem reforçado que a aplicação de sanções não se restringe ao anonimato do infrator, abrangendo também postagens realizadas por usuários identificados.

1 RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 3 e 4, 2024.

2 SANTOS, Cássio André Borges dos; SILVA, Fabiana Montenegro Valente Valgas e. Combate Às Fake News No Âmbito De Atuação Do Tribunal Superior Eleitoral. *Revista Vertentes do Direito*, v. 9, n. 2, p. 187–221, 2022.

3 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação n. 060135351**. Decisão monocrática. Rel. Min. Cármem Lúcia. Brasília, 01 out. 2023.

Para além da Resolução de nº 23.610/2019, o TSE também editou outra resolução referente a propaganda eleitoral nas eleições, a Resolução nº 23.714/2022, que determinou que a responsabilização de figuras políticas e/ou partidos políticos pela veiculação ou publicação de fatos que sejam inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam o processo eleitoral; e, em casos em que sejam publicadas desinformações atentatórias ao processo eleitoral, o Presidente do Tribunal Superior indicará, por meio de um despacho, os links referentes às publicações que contêm a desinformação, para que estas sejam removidas¹.

O TSE reconheceu que a disseminação de desinformação, mesmo por pessoas identificáveis, produz efeitos igualmente nocivos à legitimidade eleitoral e, por isso, tal conduta enseja a aplicação de multas previstas no § 2º do art. 57-D da Lei nº 9.504/1997, além da remoção dos conteúdos e determinação de abstenção de novas postagens e considerando a reiteração, alcance, gravidade e proximidade do pleito como parâmetros para a fixação das sanções².

Nos julgados, o TSE acentuou a importância da “intervenção minimalista”, priorizando a tutela da liberdade de expressão em críticas, sátiras, opiniões e conteúdos orgânicos espontâneos, mas, censurando contundentemente os casos em que se comprovam manipulações de contexto, montagens fraudulentas e atribuição de falas inexistentes aos candidatos, principalmente quando verificadas em períodos críticos do processo eleitoral ou com alto potencial de viralização. Essa atuação repressiva é justificada especialmente na presença de grave descontextualização e dolo desinformador, visando evitar que eleitores sejam induzidos a erro³.

O TSE também consolidou que, para caracterização da propaganda eleitoral desinformativa passível de repressão, é imprescindível a demonstração do fato ser “sabidamente inverídico” ou “gravemente descontextualizado” e estabeleceu a repressão à desinformação pela remoção do conteúdo e fixação de multa, inclusive contra canais e influenciadores de

-
- 1 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. In: *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 24 out. 2022. RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 37, p. 3 e 4, 2024.
 - 2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação n. 060100448**. Acórdão. Rel. Min. Cármem Lúcia. Brasília: 02 abr. 2024.
 - 3 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação n. 060135351**. Decisão monocrática. Rel. Min. Cármem Lúcia. Brasília, 01 out. 2023.

grande alcance, tornando as plataformas igualmente obrigadas a colaborar diante de ordem judicial, sob pena de responsabilização¹.

Destaca-se, ainda, que o TSE estabeleceu, por via de resolução e julgamento, a possibilidade de suspensão temporária de perfis, canais e contas dedicadas à produção sistemática de desinformação, especialmente quando constatada a publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas sobre o processo eleitoral². A Corte reafirma que liberdade de expressão e de crítica são pilares do processo eleitoral democrático, mas não podem ser invocadas como escudo protetivo para discursos de ódio, ataques antidemocráticos ou divulgação de boatos e mentiras com aptidão para tumultuar o pleito.

O TSE, portanto, mantém sua atuação ativa e profilática no enfrentamento à desinformação eleitoral, equilibrando repressão às práticas ilícitas com a salvaguarda do debate público amplo, demonstrando uma tendência à responsabilização firme e eficiente de candidatos, partidos, usuários e plataformas que disseminam desinformação, em nome da proteção da integridade do processo eleitoral, da igualdade de oportunidades entre os concorrentes e da confiabilidade do voto do eleitor.

No tocante à educação digital, estudos mostram que a escolarização reduz a crença em fake news e conspirações, mas argumenta-se que o letramento midiático isolado deve ser acompanhado da valorização da ciência e do diálogo cívico para combater a polarização exacerbada. Políticas de prevenção e compliance digital são defendidas como instrumentos para promover o uso ético das mídias e prevenir abusos com conteúdo enganoso³.

Pensando nisso, o TSE criou o Sistema de Alertas de Desinformação Eleitoral (SIADE), como ferramenta essencial para o combate à desinformação durante o período eleitoral brasileiro, funcionando como um canal direto para a sociedade denunciar conteúdos falsos ou enganosos que possam comprometer a integridade das eleições.

1 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação n. 060167656**. Decisão monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 24 out. 2022. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação n. 060152153**. Decisão monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 16 out. 2022.

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação n. 060135351**. Decisão monocrática. Rel. Min. Cármem Lúcia. Brasília, 01 out. 2023.

3 SANTOS, Cássio André Borges dos; SILVA, Fabiana Montenegro Valente Valgas e. Combate Às Fake News No Âmbito De Atuação Do Tribunal Superior Eleitoral. p. 211-213. **Revista Vertentes do Direito**, v. 9, n. 2, p. 187–221, 2022.

O SIADE permite que qualquer cidadão registre alertas sobre fatos notoriamente inverídicos ou gravemente descontextualizados, os quais são avaliados por uma equipe interna e, caso sejam enquadrados no escopo do programa, recebem contextualizações adicionais, como verificações de fatos ou esclarecimentos oficiais, antes de serem encaminhados às plataformas digitais para tomada de providências e, se necessário, às autoridades competentes.

As principais questões tratadas pelo SIADE envolvem diferentes tipos de desinformação que afetam negativamente o processo eleitoral, como notícias falsas sobre fraude eleitoral, manipulação de votos, ataques a urnas eletrônicas, informações equivocadas sobre procedimentos de votação (locais, horários, documentos exigidos), ameaças e incitação à violência contra membros ou estruturas da Justiça Eleitoral, bem como ataques dirigidos a candidatos, partidos e coligações que possam afetar a legitimidade do pleito.

Além disso, o SIADE abrange denúncias de discurso de ódio, comportamentos discriminatórios e a inadequada utilização de inteligência artificial para a criação ou disseminação de conteúdo manipulado durante as campanhas. O sistema permite ainda a denúncia de disparo em massa de mensagens não solicitadas pelo WhatsApp, um dos principais veículos de desinformação eleitoral nos últimos anos. A importância do SIADE para o letramento digital reside justamente em sua função educativa e preventiva.

Ao propiciar o engajamento do cidadão no monitoramento do ambiente informacional, o sistema estimula o senso crítico, incentiva a checagem de fatos e valoriza a participação responsável nas redes sociais. O SIADE contribui ativamente para a formação de uma cultura de cidadania digital, em que eleitores, partidos e plataformas compreendem que a integridade do processo eleitoral depende do compromisso coletivo com a veracidade das informações.

Essa iniciativa fortalece o letramento digital porque evidencia a necessidade de distinguir fatos de opiniões, identificar notícias falsas ou manipuladas e promover o uso ético das mídias digitais, essenciais para a preservação do debate público democrático. Dessa forma, o SIADE assume papel duplo: por um lado, atua como barreira direta à propagação de conteúdos desinformativos; por outro, educa e empodera o cidadão para lidar criticamente com as informações que consome e compartilha, fortalecendo não só a proteção do processo eleitoral, mas também o

desenvolvimento de competências indispensáveis à cidadania no século XXI.

5 Considerações finais

A desinformação tornou-se uma força que contamina diversos aspectos da sociedade, interferindo não só na opinião pública, mas também na estabilidade das instituições e na convivência democrática. Seu efeito vai além da simples difusão de dados incorretos, pois atua nas emoções, inflamando sentimentos como medo e raiva. A atuação deliberada de determinados grupos em disseminar conteúdos manipulados nas redes sociais amplia a polarização política, dificultando a construção de consensos e empobrecendo o debate civilizado. Nesse cenário, prevalece a lógica do enfrentamento, fragmentando ainda mais os diferentes setores da sociedade.

Consequentemente, o enfraquecimento da confiança nas instituições, provocado pela circulação intensa de notícias falsas, corrompe a legitimidade de processos democráticos. O descrédito cresce principalmente em ambientes de alta polarização, tornando o sistema político mais vulnerável a retrocessos e violações de direitos. Nesse sentido, o eleitor é diretamente afetado, já que informações distorcidas acabam influenciando suas decisões na urna. Isso não apenas compromete a representação política, mas pode também resultar em abstenções ou votos de protesto, gestos que enfraquecem a dinâmica democrática.

Táticas recentes no Brasil revelam o uso intencional da desinformação para estratégias eleitorais, elevando o tom do engajamento emocional e prejudicando debates baseados em argumentos fundamentados. Além disso, ataques a jornalistas e minorias crescem, aprofundando a violência política. Da mesma forma, a saturação informacional da era digital resulta em “fadiga de informação”, interferindo na capacidade das pessoas de analisar criticamente as mensagens recebidas. O excesso de informações, muitas vezes conflitantes, dificulta a distinção entre conteúdo verdadeiro e falso.

Ao criar um clima de ódio, as fake news não só restringem o direito à informação e à liberdade de expressão, mas também estimulam agressões e ameaças a grupos vulneráveis, minando valores essenciais ao convívio harmonioso. Dessa forma, para mitigar esses efeitos, são necessárias ações que passem pela educação midiática, regulação das plataformas digitais

e pelo compromisso ético dos atores da política, pois apenas medidas fragmentadas não são suficientes para conter o problema.

Fenômenos como efeito cascata e comportamento de rebanho reforçam a difusão de mentiras. Indivíduos tendem a seguir opiniões dominantes ou de grupos aos quais pertencem, mesmo que isso implique abrir mão do senso crítico e da análise pessoal. Durante as eleições, o impacto das notícias falsas é ainda mais acentuado e, no Brasil, os períodos eleitorais foram marcados por episódios em que mentiras criaram dúvidas sobre o processo, alimentando o descrédito em instituições e promovendo sentimentos de ódio.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) desempenha papel fundamental ao criar mecanismos para coibir abusos e proteger o processo democrático. São medidas voltadas à repressão de conteúdos sabidamente falsos, preservando, tanto quanto possível, o espaço do debate livre. O desafio, porém, está em equilibrar o combate à desinformação com a garantia da liberdade de expressão, um princípio constitucional. Para isso, programas como o PPED do TSE buscam atuar apenas em situações excepcionais, evitando censura e garantindo a pluralidade do debate político.

O uso da desinformação como alavanca política é potencializado pelo fenômeno da pós-verdade, no qual crenças pessoais e sentimentos se sobrepõem à objetividade dos fatos. Esse ambiente facilita o avanço de estratégias populistas baseadas em manipulação emocional e distorção da realidade. Como resposta a esse contexto, o TSE instituiu iniciativas como o SIADE, que incentiva a denúncia de conteúdos enganosos e fortalece a educação midiática. Tais projetos buscam responsabilizar criadores e difusores de desinformação, além de promover uma cultura de cidadania digital crítica e consciente, essencial ao funcionamento pleno da democracia.

Diante desse panorama apresentado, evidencia-se que a desinformação representa um dos maiores desafios contemporâneos para o fortalecimento da democracia e da cidadania, comprometendo a confiança nas instituições, influenciando negativamente a participação política e distorcendo o debate público. É fundamental promover uma resposta coletiva e integrada, envolvendo educação midiática, regulação responsável das plataformas e a atuação ética de agentes públicos, a fim de conter seus impactos e preservar o pluralismo, a liberdade e a integridade do processo democrático.

Referências

AMARAL, Inês; SANTOS, Sofia José. Algoritmos e redes sociais: a propagação de fake news na era da pós-verdade. In: FIGUEIRA, João; SANTOS, Sílvio (org.). **As fake news e a nova ordem (des)informativa na era da pós-verdade.** Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2019. p. 63-85.

ANDRADE, André Gustavo Corrêa de. Desinformação na era digital. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 49, n. 153, p. 37-63, dez. 2022.

BARREIROS NETO, J. Desinformação política e o enigma da tolerância nas disputas eleitorais. **Caderno CRH**, v. 37, p. e024009, 2024.

BOCCHINO, Lavínia Assis. **Tecnopopulismo:** fake news e o futuro da democracia. 137 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação n. 060100448.** Acórdão. Rel. Min. Cármem Lúcia. Brasília: 02 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso na Representação n. 060135351.** Decisão monocrática. Rel. Min. Cármem Lúcia. Brasília, 01 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação n. 060152153.** Decisão monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 16 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Representação n. 060167656.** Decisão monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 24 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.714, de 20 de outubro de 2022. Dispõe sobre o enfrentamento à desinformação que atinja a integridade do processo eleitoral. In: **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 out. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2022/resolucao-no-23-714-de-20-de-outubro-de-2022>. Acesso em: 7 ago. 2025.

CARVALHO, Rafiza Luziani Varão Ribeiro. Uma breve história de ressentimento, propaganda, fake news, desinformação e eleições no Brasil recente. **Cambiassu: Estudos em Comunicação**, v. 15, n. 26, p. 139–146, 2020.

CASTRO, Marcel Felipe Ferreira de; PRESSER, Nadi Helena.

Abordagens normativas para mitigação da desinformação nas eleições. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 17, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [CNJ]. Desinformação coloca em risco a democracia e a liberdade de expressão. **CNJ**, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/desinformacao-coloca-em-risco-a-democracia-e-a-liberdade-de-expressao/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

MELLO, Patrícia Campos. **A máquina do ódio**: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

NÓBREGA, Liz. Desinformação ou fake news: qual a diferença? **Desinformante**, 10 out. 2021. Disponível em: <https://desinformante.com.br/desinformacao-ou-fake-news/>. Acesso em: 7 ago. 2025.

OS EFEITOS da desinformação na política. Roteiro e apresentação: Washington Castilhos. Coordenadora: Nara de Carvalho Pavão (UFPE). Humanamente: divulgação científica em Humanidades, 08 nov. 2023. Podcast. Disponível em: <https://humanamente.fiocruz.br/agora/os-efeitos-da-desinformacao-na-politica/>. Acesso em 7 de agosto de 2025.

RUBIO, Rafa; MONTEIRO, Vitor de Andrade. Desinformação nas eleições brasileiras de 2022: a atuação do Tribunal Superior Eleitoral em um contexto de conflito informativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 37, p. 3 e 4, 2024.

SANTOS, Cássio André Borges dos; SILVA, Fabiana Montenegro Valente Valgas e. Combate Às Fake News No Âmbito De Atuação Do Tribunal Superior Eleitoral. **Revista Vertentes do Direito**, v. 9, n. 2, p. 187–221, 2022.

SARLET, I. W.; SIQUEIRA, A. de B. Liberdade de expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 6, n. 2, p. 534–578, 2020.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS (TRE-GO). Fake news x desinformação: entenda qual é a diferença entre os termos. **TRE-GO**, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/fake-news-x-desinformacao-entenda-qual-e-a-diferenca-entre-os-termos>. Acesso em 7 de agosto de 2025.

Capítulo 8

O ELEITOR SOB VIGILÂNCIA: COMO O MICROTARGETING NA ESFERA POLÍTICA REMODELA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Júlia Marchiori¹

Maria Eduarda Alessi²

1 Considerações iniciais

No modo de vida moderno, apesar dos inúmeros benefícios que acompanham a utilização de novas tecnologias, muitos são os impactos negativos que estas podem causar sobre os sistemas políticos das sociedades democráticas. A campanha política migrou para os domínios mais profundos da esfera digital e colocou em pauta tudo o que se sabe sobre processos democráticos até aqui. Através da coleta e uso de dados pessoais dos indivíduos, muitas vezes sem seu conhecimento e autorização, diversas são as técnicas que representam uma forma sofisticada de manipulação da opinião pública.

Dentre elas, o *microtargeting*³ se destaca como um método de propaganda capaz de compreender o comportamento de um indivíduo e fazer previsões personalizadas de acordo com o que melhor lhe atrai, apta a moldar a sua decisão final. Nessa estratégia, os rastros de atividade online dos usuários, tais quais as páginas que o usuário segue, posts que curte e pesquisas realizadas em sites são devidamente reunidas pelas mais diversas plataformas com variadas finalidades, como a venda à empresas de marketing que atuam em campanhas políticas⁴, assim,

1 Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: marchiori.julia05@gmail.com.

2 Graduanda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: mariaedalessi@outlook.com.

3 Através deste método, dados pessoais são analisados para criar e transmitir mensagens que refletem as preferências e personalidade de um indivíduo, como um meio de influenciar seu comportamento. MZCLICK. O que é Microtargeting? MZclick, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mzclick.com.br/o-que-e-microtargeting/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

4 BORGESIUS, Frederik J. Zuiderveen; MÖLLER, Judith; KRUIKEMEIER, Sanne; FATHAIGH, Ronan Ó; IRION, Kristina; DOBBERT, Tom; BODO, Balazs; VREESE, Claes de. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. **Utrecht Law**

iniciando-se o chamado *microtargeting* político ou eleitoral, para que, dessa forma, as decisões dos eleitores sejam moldadas de acordo com a intenção na mensagem propagada. Nessa linha, evidente seu impacto sobre a vontade popular e a integridade do voto democrático, colocando em risco o pleno exercício do direito, restando ameaçada, dessa forma, não só a democracia, mas a realidade, na medida em que ela é moldada.

De certo, faz-se necessário conceituar a problemática trazida à pesquisa de modo que não seja confundida com as formas tradicionais de propaganda política, como o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, os comícios ou os materiais publicitários convencionais. Aqui, não se trata da simples veiculação de mensagens eleitorais, mas sim da utilização de tecnologias sofisticadas, baseadas em *microtargeting*, capazes de personalizar e direcionar conteúdos de forma estratégica a públicos segmentados, explorando vulnerabilidades emocionais e cognitivas.

Diferentemente das campanhas clássicas, que se expõem publicamente ao crivo da crítica e do contraditório, o *microtargeting* opera de maneira invisível e individualizada, muitas vezes disseminando desinformação ou narrativas manipuladas sem que o eleitor tenha plena consciência de sua origem ou intenção. Trata-se, portanto, de um mecanismo que compromete o livre exercício da cidadania ao impedir a formação de uma opinião crítica e racional, substituindo o debate público plural pelo reforço de crenças pré-existentes e, por vezes, infundadas. O estudo, neste caso, recai sobre essa nova lógica de controle e manipulação da esfera política, que ameaça os fundamentos da democracia representativa ao corroer silenciosamente a autonomia da vontade popular.

Held entende que a democracia é, em sua forma direta, praticada pelo cidadão, o direito de escolher e autorizar periodicamente governos para agirem em seu benefício¹, com o objetivo de selecionar os mais capazes de produzirem decisões aceitáveis para o vasto conjunto de demandas individuais da população. Desta feita, constata-se a problemática em torno da degeneração das democracias atuais, interferindo, assim, na autodeterminação das pessoas, inclusive em suas escolhas eleitorais².

Algoritmos decidem silenciosamente o que o eleitor vê e pensa, cerceando diversidade e limitando o debate público. Assim, proteger

Review, v. 14, n. 1, p. 82-96, 2018.

1 HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297 p. 151.

2 FREIRE, Carolina Djovana da Silveira. A deterioração da democracia representativa: os efeitos do microtargeting sobre o direito à participação política. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXIV, n. 80, p. 106-113, jul./dez. 2020.

o eleitor é proteger a própria democracia e, a fim de coibir práticas abusivas, aponta-se a necessidade de regulação eleitoral específica na era da inteligência artificial¹ e mecanismos de transparéncia.

Para discorrer sobre o tema *microtargeting*, com o enfoque político-eleitoral em questão, destaca-se o escândalo da empresa britânica de consultoria, *Cambridge Analytica*, a fim de se compreender na prática os possíveis perigos e danos gerados pelo mau uso das tecnologias.

Ocorre que, após as eleições americanas e o plebiscito inglês, em 2016, descobriu-se que a referida empresa teria utilizado mais de 50 milhões de dados de eleitores, usuários do Facebook, sem seu consentimento e, muito menos, seu conhecimento, para identificar as características psicológicas dos indivíduos, posteriormente utilizadas nas campanhas eleitorais, influenciando votos através de propagandas políticas personalizadas², em sua maioria *fake news*³.

No Brasil, pode-se observar atuações parecidas em suas últimas eleições. Em 2020, a empresa Yacows, foi alvo de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, a CPMI das Fake News, investigada por, supostamente, se organizar, desde 2018, com outras empresas no meio digital para difundir desinformações, atacar a honra de pessoas, recebendo estímulos de organizações criminosas, conforme o relatório de investigações preliminares⁴.

A Yacows foi investigada por utilizar dados fraudulentos e por espalhar *fake news*, realizando disparo de mensagens em massa para campanhas eleitorais. Assim, o Tribunal Superior Eleitoral emitiu a Resolução nº 23.610/2019⁵, proibindo o disparo em massa e, ainda,

-
- 1 Inteligência artificial (IA) é uma tecnologia que permite que computadores e máquinas simulem o aprendizado, a compreensão, a resolução de problemas, a tomada de decisões, a criatividade e a autonomia dos seres humanos. STRYKER, Cole; KAVLAKOGLU, Eda. What is Artificial Intelligence? IBM, 2025. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/artificial-intelligence>. Acesso em: 14 jul. 2025.
 - 2 KAISER, Brittany. **Manipulados:** Como a Cambridge Analytica e o facebook invadiram a privacidade de milhões e botaram a democracia em xeque. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020. 367 p.
 - 3 Informação falsa que é transmitida ou publicada como notícia, motivada por razões políticas ou para fins fraudulentos.
 - 4 CONGRESSO NACIONAL. **Requerimento n. 00352, de 2020.** Requer a quebra do sigilo bancário e fiscal da empresa YACOWS DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE LTDA, CNPJ no 13.394.053/0001-86. Brasília, DF, 2020. Publicado na sessão conjunta do Congresso Nacional, em fevereiro de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggeter/documento?dm=8070882&ts=1674669390269&disposition=inline>. Acesso em: 26 de julho de 2025.
 - 5 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019.

como consequência, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proibiu diretamente a empresa de realizar disparos de mensagens via WhatsApp.

Entretanto, é fundamental refletir e compreender que, para que haja eficácia no enfrentamento de condutas semelhantes e na proteção de indivíduos contra futuros apelos políticos, é necessário conferir a devida atenção ao tema e aos riscos que lhe são intrínsecos. Não se trata apenas de discutir sanções punitivas após a ocorrência do ato, mas, sobretudo, de propor medidas preventivas.

2 Estado Democrático de Direito e novas tecnologias

A consolidação do Estado Democrático de Direito pressupõe, em sua essência, a garantia dos direitos fundamentais, a participação popular nas decisões políticas e a limitação do poder por meio da legalidade e da transparência. Conforme Paulo Bonavides, valores e princípios amparam a legitimidade de uma Constituição e, deste modo, é possível atingir a justiça material, base de todas as dimensões de direitos fundamentais: desde os direitos civis e políticos, os direitos sociais, os direitos difusos e a democracia participativa¹.

A democracia é classificada por Bonavides como um direito fundamental de 4^a geração e pode ser entendida como o espírito da Constituição, pois é por meio da soberania da vontade popular, além de valores baseados nos direitos humanos, que se afasta a concentração de poderes, como pôde se perceber na migração dos Estados Absolutistas para os Estados Liberais.

No entanto, na era digital, marcada pela crescente presença de tecnologias baseadas em inteligência artificial (IA), big data² e algoritmos preditivos, os pilares da democracia passam a ser tensionados por novas formas de controle, manipulação e exclusão, exigindo uma releitura do próprio conceito de democracia e de seus instrumentos de efetivação.

Regula prestação de contas, arrecadação, aplicação de recursos de campanha eleitoral e demais procedimentos. *In: Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 dez. 2019.

- 1 BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- 2 Big Data faz referência ao grande volume, variedade e velocidade de dados que demandam formas inovadoras e rentáveis de processamento da informação para melhor percepção e tomada de decisão. Disponível em: https://www.lassu.usp.br/lassu/wp-content/uploads/2017/01/2017.02.07-palestra_rosangela_bigdata.pdf.

Na contemporaneidade, o digital não é mais um espaço separado do real: ele é a própria realidade mediada. A política, os direitos e as instituições se digitalizaram, mas nem sempre acompanharam esse processo com os devidos mecanismos de proteção. O Estado Democrático de Direito, portanto, se vê diante do desafio de assegurar a integridade da vontade popular em meio a um cenário em que a formação da opinião pública é altamente influenciada por tecnologias opacas.

Inspirando-se nas reflexões de Hannah Arendt, acerca do espaço público e a ação política, pode-se observar que os ambientes digitais, ao invés de fortalecerem o debate democrático, tendem a fragmentar o discurso coletivo. Conforme Arendt destaca, a política nasce no espaço da aparência, onde os indivíduos se reúnem para agir em conjunto e compartilhar a pluralidade de opiniões¹. A substituição do agir político pela indução de comportamentos previsíveis e a manipulação silenciosa da informação representam uma ameaça à liberdade e à essência da vida pública, na medida em que o apagamento da pluralidade e do discurso comum compromete a própria existência do espaço político.

É nesse ponto que a teoria de Habermas sobre a esfera pública ganha atualidade. Para ele, a democracia só pode existir com um debate racional e acessível, baseado em argumentos e na livre circulação de ideias². Contudo, no cenário atual, em que plataformas digitais personalizam o conteúdo com base em interesses de grandes corporações ou candidatos políticos, por exemplo, há uma fragmentação da realidade e uma erosão da racionalidade pública.

Nesse sentido, elucida Jamie Bartlett que “Muito mais importante que qualquer eleição é como a contínua evolução dessas técnicas irá mudar o modo como nós formamos escolhas políticas, qual tipo de pessoas nós elegemos, e se pensamos mesmo que nossas eleições são livres e justas”³. Assim, o princípio da soberania popular, aquele que fundamenta o sistema democrático e a organização político-social do país, consagrado no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988⁴, encontra-se em

1 ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

2 HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 2014.

3 BARTLETT, Jamie. *The people vs. tech*: how the internet is killing democracy and how we save it. Londres: Penguin Random House, 2018.

4 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1988.

risco quando a liberdade de escolha do eleitor é capturada por práticas como o *microtargeting* no âmbito político.

A efetivação do Estado Democrático de Direito requer, então, a proteção não só da Constituição, mas, principalmente, do cidadão e de seus interesses contra interferências abusivas e a promoção de um ambiente digital saudável e pluralista, de modo que o debate político seja, além de livre, transparente, seguro e fundamentado.

3 Quem ou o que controla a vontade e o voto?

Lincoln, em seu Discurso de Gettysburg¹, disse que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, de modo a entender que, conforme Bonavides, “O povo é sujeito ativo e passivo de todo esse processo, mediante o qual se governam as sociedades livres”². No entanto, não é o que se vê na materialidade, uma vez que, como enfatiza o autor:

A elite hegemônica desfruta o poder, sempre em proveito próprio, fazendo do povo ícone a base moral do status quo e da legitimização. É o que a história, o passado, a tradição de duzentos anos de continuísmo social da burguesia e das cartas constitucionais atraiçoadas nos certificam.³

Sendo assim, ao buscar a solução de um problema, é indispensável observar suas raízes. Nesse sentido, é necessário compreender quem são os gestores ocultos por trás de empresas como a Yacows - e demais envolvidas - e, acima de tudo, quais são seus interesses ao propagar o *microtargeting* no meio político, entendendo seus efeitos na esfera político-social. Compreender esses mecanismos é essencial para responder à indagação: quem, ou o que, afinal, controla a vontade e o voto?

Embora o *microtargeting* represente uma inovação tecnológica, sua lógica de funcionamento não é propriamente nova. O controle e a manipulação sempre fizeram parte do jogo político, o que muda, agora, é a sofisticação dos meios. Se antes a propaganda política buscava influenciar as

1 LINCOLN, Abraham. **Discurso de Gettysburg**. Tradução de Domingos Tadeu. Porto Alegre: L&PM, 2020.

2 BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 50.

3 BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 54.

massas por meio de discursos generalistas, hoje ela se adapta, individualiza e penetra nos espaços mais íntimos da subjetividade.

O que está em curso é uma renovação de velhas práticas de dominação, onde a tecnologia é colocada a serviço de interesses políticos e econômicos que não visam apenas conquistar votos, mas moldar consciências. As ferramentas digitais, especialmente a inteligência artificial, são utilizadas não para ampliar o debate democrático, mas para reduzir o eleitor ao seu histórico de cliques, suas fragilidades emocionais, convertendo dados em alvos.

Se **o que** controla a vontade e o voto são as novas tecnologias, que, sob o véu da inovação e da praticidade, operam como instrumentos sofisticados de manipulação, orientados por algoritmos invisíveis, sistemas de inteligência artificial e redes de vigilância que moldam comportamentos a partir do controle de dados, refletir **quem** se beneficia é crucial.

A resposta nos conduz diretamente à elite econômica e política que financia, comanda e lucra com esse ecossistema digital. Não se trata de um fenômeno espontâneo ou neutro: trata-se da manutenção de um projeto de poder. É a aliança entre capital, política e tecnologia que renova a velha tática de se aproveitar da população mais vulnerável, explorando suas necessidades, medos e desejos como matéria-prima para a manutenção da ordem vigente.

Philip N. Howard analisa como as elites políticas utilizam algoritmos e campanhas digitais sofisticadas para moldar a opinião pública e controlar o comportamento eleitoral. Para ele, o fenômeno da “propaganda computacional” ameaça a legitimidade dos processos democráticos ao tornar invisível a interferência política nas decisões individuais¹. Além disso, a forma como se organiza a produção e a distribuição de riquezas nas sociedades ocidentais permite que interesses econômicos exerçam influência significativa sobre a esfera política, o que pode “atropelar” valores, como a soberania dos interesses populares em favor dos interesses da elite².

Por sua vez, Shoshana Zuboff descreve com precisão o modo como a lógica de vigilância digital transforma a experiência humana em

¹ HOWARD, Philip N. **The Digital Origins of Dictatorship and Democracy**: Information Technology and Political Islam. Oxford: Oxford University Press, 2010.

² CUNHA, Renan Severo Teixeira da. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2. ed. São Paulo: Alínea, 2017.

uma mercadoria negociável¹. A predição comportamental, núcleo do *microtargeting*, subverte a autonomia ao antecipar desejos que sequer chegaram à consciência e oferecê-los como se fossem escolha. Quando a vontade popular é instrumentalizada por elites que aliam capital político e tecnológico, a democracia perde o livre exercício do pensamento crítico.

Nesse contexto, Byung-Chul Han explica que a liberdade no neoliberalismo digital não é negada, mas explorada como performance, em que o sujeito acredita agir por escolha própria, quando, na verdade, está sendo guiado por estruturas invisíveis de influência e vigilância algorítmica². O microtargeting político é um exemplo claro dessa lógica, pois transforma o ato eleitoral em resposta condicionada a estímulos personalizados, minando o ideal democrático da deliberação racional.

Complementando essa crítica, Boaventura de Sousa Santos alerta para o surgimento de um “fascismo social digital”, no qual a exclusão, a dominação e a manipulação não se dão apenas por coerção direta, mas pela normatização silenciosa da desigualdade no acesso à informação e na formação da opinião pública³. Ambos os autores ajudam a compreender que o risco não é apenas tecnológico, mas profundamente político e estrutural.

A tecnopolítica do presente, ao operar de forma cada vez mais precisa, invisível e contínua, não cria desigualdades, apenas as perpetua sob novas formas, sofisticando o controle e diluindo a percepção de opressão. Se antes se dominava pela força, hoje domina-se pelo dado, moldando o desejo antes mesmo que ele se constitua.

Destarte, é preciso destacar que as novas tecnologias, por si só, não são vilãs. Elas representam avanços significativos, com potencial para democratizar o acesso à informação, ampliar direitos e fortalecer a participação política. O risco reside, sobretudo, em como essas ferramentas são apropriadas por grupos que as utilizam para fins de dominação, vigilância e manipulação. O desafio, portanto, não está em negar o progresso tecnológico, mas em disputá-lo, politicamente, juridicamente e socialmente para que não continue agredindo a dignidade humana e violando o mais essencial dos direitos: o simples, porém revolucionário, ato de pensar por si mesmo.

-
- 1 ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism**: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. New York: PublicAffairs, 2019.
- 2 HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2015.
- 3 SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020.

4 O papel do direito para o enfrentamento do microtargeting político

Como demonstrado, evidente é o risco que o *microtargeting* representa à democracia, uma vez que este ameaça a integridade do voto democrático e da vontade popular. No entanto, tal tecnologia mostra-se danosa não somente ao regime político calcado na soberania popular, mas, por óbvio, aos direitos humanos, uma vez que os direitos políticos são direitos fundamentais de primeira geração, pensados há muito, desde o século XVIII, com a Revolução Francesa. Nesse sentido, mostra-se relevante fazer uma análise acerca de certos dispositivos normativos, a fim de compreender como pode o direito servir como ferramenta para solucionar os problemas gerados pelo *microtargeting* na esfera política, que afetam a participação política plena.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em vigor no Brasil desde 1992, visava criar, aos Estados Partes, mecanismos de monitoramento internacional da implementação da Declaração Universal de 1948, além de tornar juridicamente vinculantes os direitos nela contidos. O artigo 25 do Pacto protege os direitos de participação política e afirma a importância de participar da condução dos assuntos públicos, de forma direta ou indireta, sem qualquer forma de discriminação, respeitando a igualdade material¹.

Coadunante é o artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) - em vigor internacional no Brasil desde 1978 - o qual garante que todo cidadão tem o direito de fazer parte da condução de assuntos públicos, de votar e ser votado, sem qualquer assimetria ou desarmonia ao exercer os direitos políticos².

Nesse sentido, é notório que fóruns participativos podem ser um instrumento efetivo para que o meio político se torne ainda mais plural e diverso, uma vez que facilitam o contato e comunicação entre o Estado e o cidadão, atraindo, assim, ainda mais pessoas para participarem da vida política³. Além disso, é evidente que o meio digital pode, inclusive,

1 BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

2 BRASIL. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 nov. 1992.

3 CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera S. P. **Spaces for Change? The Politics of Citizen**

impulsionar tais benefícios quando utilizado de forma apropriada. Nessa senda, Fachin, Israel e Silva elucidam o tema acerca da pluralidade política promovida pela era digital:

Com a web, a promessa inerente da comunicação de “um para muitos” é concretizada, mas é o advento das redes sociais que transforma mais uma vez a forma de comunicação, alterando a dinâmica da transmissão, que passa a ser de “muitos para muitos¹.

Pode-se perceber, de logo, que ambos os tratados internacionais visam proteger o cidadão, garantindo a livre escolha e efetiva participação nos atos da vida política. Para que os direitos políticos se materializem, é necessária a existência de meios seguros para o debate público, a fim de que, de forma igualitária, a participação dos cidadãos nas discussões de seus interesses seja facilitada.

A Constituição Federal, em seu artigo 60, §4º, estabelece o voto direto, secreto, universal e periódico, sendo tal a sua relevância que aparece, no sistema jurídico, como cláusula pétreia, uma norma de núcleo constitucional intangível, ou seja, o voto, manifestação direta da soberania popular jamais pode ser abolido, a fim de que se proteja, justamente, a democracia participativa e se evite, por óbvio, a concentração de poderes.

No entanto, conforme o cenário apresentado, por mais que se reconheça a relevância e importância destes, é indubitável que tais instrumentos normativos não são suficientes para proteger o eleitor brasileiro do *microtargeting*, uma vez que, no quadro atual, além das discussões políticas, é necessário levantar as questões digitais e, acima de tudo, pensá-las de forma concomitante às questões políticas. É necessário, portanto, que haja preocupação com um novo plano que surge no meio político brasileiro: o plano político-digital.

Nesse sentido, cumpre lembrar que a democracia pode ser analisada sob duas perspectivas: a formal e a material. A princípio, a democracia tinha suas raízes no pensamento liberal e se enquadrava no plano formal, caso em que não havia preocupação com a matéria das decisões tomadas, mas com o exercício do poder pela maioria, apenas. Ao conhecer o Estado Social, a democracia passou a ser pensada não apenas em seu aspecto

Participation in New Democratic Arenas. London: Zed Books, 2006.

¹ FACHIN, Luiz Edson; ISRAEL, Lucas Nogueira; SILVA, Roberta Zunblick Martins da. A democracia na rede. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet et al. (Org.). **Eleições e Democracia na Era Digital**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 387-404.

formal, mas, também, em seu aspecto material, vez que se passou a pensar no conteúdo dessas decisões¹.

Sendo assim, ao fazer uma análise acerca do caminhar da democracia contemporânea, percebe-se que o perigo do *microtargeting* é um grave risco àquilo construído ao longo dos últimos séculos: a democracia pensada para efetivar a justiça social. Aquilo pensado como alternativa aos Estados Absolutistas e à concentração de poder, que se aprimorou com tempo para proteger e garantir direitos humanos sofre, hoje, com o risco gerado pela falta de regulamentação das novas tecnologias.

No Brasil, em 2018, foi promulgada a Lei nº 13.709, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (também chamada LGPD) que visa regulamentar o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, conforme a redação do artigo 1º da lei. Todavia, por mais necessária que seja essa norma, sua existência ainda não é forte o suficiente para prevenir que o cidadão seja alvo do *microtargeting*, pois é necessária a criação de normas que visem a proteção do eleitor no meio digital, a fim de evitar que o mau uso de tecnologias interfiram no processo democrático do país².

5 Considerações finais

Ante todo o exposto, é possível compreender que a democracia e o Estado Democrático de Direito têm sido frontalmente atingidos pelo uso abusivo das novas tecnologias. Na esfera política, a livre escolha e a soberania plena dos interesses populares passam a ser ameaçadas, na contemporaneidade, por práticas como a do *microtargeting* político.

Percebe-se que, uso indevido de dados pessoais, a disseminação de informações falsas, o uso das inteligências artificiais para criar mensagens políticas personalizadas e o mau uso das novas tecnologias num geral, promovido por grandes empresas (como a Cambridge Analytica) e direcionado ao meio político, representa uma forma sofisticada de manipulação da opinião pública.

No cenário brasileiro, nota-se a evidente lacuna na regulação eleitoral, uma vez que empresas como a Yacows, ofereceram estratégias semelhantes, efetuando disparos em massa e disseminando *fake news*. No

1 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022, p. 1102-1103.

2 BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

entanto, não houve para o caso a devida transparéncia e fiscalização, vez que a empresa não foi devida e seriamente responsabilizada pelos danos causados.

Evidente é a causa desta problemática, pois o que se vê, neste cenário, nada mais é do que a continuidade moderna das velhas práticas de dominação. Nesse sentido, cabe lembrar de tratados os quais o Brasil é signatário, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de São José da Costa Rica, que visam proteger os direitos políticos, assegurando que os cidadãos participem dos assuntos públicos. No entanto, nota-se que tais instrumentos não são o bastante para prevenir o eleitor de ser atingido pelo *microtargeting*.

Por isso, entende-se que, a democracia voltada para a concretização dos direitos humanos está em risco e, apesar da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) representar um avanço significativo, reconhece-se a urgente necessidade da implementação de mecanismos normativos específicos para coibir o uso abusivo de tecnologias persuasivas no processo eleitoral, promovendo assim a proteção dos cidadãos frente à personalização de suas decisões políticas e, por consequência, garantindo direitos humanos em espécie.

Além das medidas sancionatórias, é imprescindível investir em estratégias preventivas que fortaleçam a consciência crítica da população diante das novas formas de manipulação digital. A educação para a cidadania digital deve ocupar lugar central nas políticas públicas, promovendo a alfabetização midiática e informacional, especialmente no que tange à proteção de dados pessoais e à identificação de práticas manipulativas, como o *microtargeting* político.

Ao reconhecer o eleitor como sujeito de direitos, capaz de discernir e resistir às estratégias persuasivas alimentadas por algoritmos, constrói-se um caminho mais sólido para a preservação da soberania popular. Assim, para além da responsabilização de empresas e agentes políticos, é essencial fomentar uma cultura democrática que se estenda também ao ambiente digital, por meio da formação crítica e participativa dos cidadãos.

Por fim, sabe-se que é essencial que os líderes governamentais passem a acompanhar o desenvolvimento dessas tecnologias, a fim de que sejam criados novos dispositivos normativos que visem proteger, não somente os direitos políticos pensados no plano real, mas também, que visem protegê-los no plano virtual, regularizando-o para afastar efeitos como aqueles provocados pelo *microtargeting*.

Referências

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BARTLETT, Jamie. **The people vs. tech: how the internet is killing democracy and how we save it**. Londres: Penguin Random House, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BORGESIUS, Frederik J. Zuiderveen; MÖLLER, Judith; KRIKEMEIER, Sanne; FATHAIGH, Ronan Ó; IRION, Kristina; DOBBER, Tom; BODO, Balazs; VREESE, Claes de. Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy. **Utrecht Law Review**, v. 14, n. 1, p. 82-96, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal; Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 22 jul. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 22 jul. 2025

BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). In: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 ago. 2018, p. 1-2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 24 jul. 2025

CONGRESSO NACIONAL. **Requerimento n. 00352, de 2020**. Requer a quebra do sigilo bancário e fiscal da empresa YACOWS DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE LTDA, CNPJ no 13.394.053/0001-86. Brasília, DF, 2020. Publicado

na sessão conjunta do Congresso Nacional, em fevereiro de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8070882&ts=1674669390269&disposition=inline>. Acesso em: 26 jul. 2025.

CORNWALL, Andrea; COELHO, Vera S. P. **Spaces for Change?** The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas. London: Zed Books, 2006. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08c03ed915d622c00107d/Cornwall-intro.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

CUNHA, Renan Severo Teixeira da. **Introdução ao Estudo do Direito**. 2. ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Alínea, 2017.

DUVERGER, Maurice. **As modernas tecno-democracias**. Tradução de Max da Costa Santos. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

FACHIN, Luiz Edson; ISRAEL, Lucas Nogueira; SILVA, Roberta Zunblick Martins da. A democracia na rede. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet et al (Org.). **Eleições e Democracia na Era Digital**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 387-404.

FREIRE, Carolina Djovana da Silveira. A DETERIORAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: os efeitos do microtargeting sobre o direito à participação política. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXIV, n. 80, p. 106-113, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2595/2453>.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2014.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes, 2015.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297 p. 151.

KAISER, Brittany. **Manipulados**: Como a Cambridge Analytica e o facebook invadiram a privacidade de milhões e botaram a democracia em xeque. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2020. 367 p.

LINCOLN, Abraham. **Discurso de Gettysburg**. Tradução de Domingos Tadeu. Porto Alegre: L&PM, 2020.

MARQUESONE, Rosangela de Fátima Pereira. **Big Data – O novo desafio das empresas e profissionais do mercado**. Palestra apresentada no

LaSSu (Laboratório de Sustentabilidade e Sistemas), Escola Politécnica da USP, São Paulo. 2017. Disponível em: https://www.lassu.usp.br/lassu/wp-content/uploads/2017/01/2017.02.07-palestra_rosangela_bigdata.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

MZCLICK. O que é Microtargeting? **MZclick**, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mzclick.com.br/o-que-e-microtargeting/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A cruel pedagogia do vírus**. São Paulo: Boitempo, 2020.

STRYKER, Cole; KAVLAKOGLU, Eda. What is Artificial Intelligence? **IBM**, 2025. Disponível em: <https://www.ibm.com/br-pt/think/topics/artificial-intelligence>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Regula prestação de contas, arrecadação, aplicação de recursos de campanha eleitoral e demais procedimentos. *In: Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 26 jul. 2025.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power**. New York: PublicAffairs, 2019.

POBREZA MENSTRUAL E EDUCAÇÃO: A DESIGUALDADE DE GÊNERO ESCANCARADA NO ACESSO AO ABSORVENTE

Mario Di Stefano Filho¹
Sophia Alessandra Prianti Fernandes²
Clara Tonello Hoyos³

1 Considerações iniciais

O presente capítulo visa realizar a análise da relação entre a pobreza menstrual e a educação, utilizando como base de intersecção a desigualdade de gênero, isto é, a falta de acesso ao item de higiene pessoal, o absorvente, para apenas um tipo de aluno, as meninas/mulheres. A partir dessa concepção, o que se pretende é traçar como hipótese o seguinte questionamento: A pobreza menstrual inserida dentro do âmbito escolar é uma manifestação e ferramenta perpetuadora da desigualdade de gênero? O que seria inconstitucional.

Portanto, tem-se como objetivo do presente ensaio verificar o quanto a pobreza menstrual prejudica o acesso à educação das meninas, e consequentemente atrapalha demasiadamente a devida entrada ao mercado de trabalho, se tornando um problema social relevante. Para atingir essa finalidade, adotou-se como marco teórico a professora Tathiane Piscitelli, cujas teorias acerca do estudo da desigualdade de gênero enraizada na sociedade, inclusive na seara tributária, serão cruciais durante o trabalho.

1 Doutor em Direito pela UNISINOS (RS), bolsista do Programa de Excelência Acadêmica da CAPES (PROEX); Mestre em Direito pela PUC-Campinas (SP), com bolsa CAPES/PROSUC; Professor da Faculdade de Direito da PUC-Campinas (SP); Coordenador do Grupo de Estudos de Direito Público e Sociedade (GEDPS) ligado à PUC-Campinas (SP). E-mail: mariosfilho.adv@gmail.com.

2 Mestranda e Bacharela em Direito pela PUC-Campinas (SP); Vice-presidente da ABEDP e da Comissão de Direito Processual Civil da OAB Campinas. Membra da ABEP; Advogada. E-mail: prianti.sophia@gmail.com.

3 Graduanda em Direito da PUC-Campinas (SP). E-mail: clarathoyos16@gmail.com.

Além disso, serão utilizados livros e artigos qualificados pertinentes ao tema, bem como dados de institutos oficiais. Um dos objetivos da República é a solidariedade, sendo ela implementada pelo Estado de maneira financeira, ocasião pela qual a sociedade como um todo financia políticas assistenciais para uma parte específica da população. Outro objetivo da República completamente relevante é o combate das desigualdades, incluindo a desigualdade de gênero.

Este estudo, portanto, é motivado pela compreensão da necessidade de aumento da representatividade feminina em cargos políticos e de gestão. Procura-se desenvolver a partir dele uma consciência crítica na questão sobre políticas públicas destinadas às mulheres no cenário brasileiro atual.

O método utilizado nesse Projeto de Pesquisa será o hipotético-dedutivo, de acordo com o modelo feito por Karl Popper. Popper desenvolve esse método de pesquisa em três fases. A primeira fase é a identificação do problema (P1); a segunda fase é a formação da hipótese-tentativa, e, a última é a eliminação dos erros, fase em que a hipótese é analisada, podendo ou não ser verificada de fato.¹ A verificação dessa hipótese gerará outra problemática (P2). Assim, as três fases da pesquisa científica não terminam, uma vez que sempre haverá um novo problema a ser dirigido.² Dessa forma, a problemática da pesquisa consiste no fato de que o Brasil sofre com pobreza menstrual em graus alarmantes e este problema gera uma consequência direta na área da educação. A hipótese-tentativa, dessa maneira, baseia-se na inconstitucionalidade desse cenário, vez que ele perpetua a desigualdade de gênero, além da verificação de sua efetividade, com base no raciocínio dedutivo por premissas e conclusões.³

Utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica como procedimento de pesquisa. Assim, será realizado um estudo em produções técnicas e científicas de livros e artigos qualificados, nacionais e estrangeiros, relacionados ao tema em questão, assim como documentos legislativos.

Para alcançar os objetivos traçados, dividiu-se o presente trabalho em três capítulos. O primeiro capítulo versará sobre o ensino médio e os desafios educacionais com os alunos. Já o segundo capítulo, examinará aspectos teóricos da desigualdade de gênero e da pobreza menstrual como problema estrutural. Por fim, o terceiro e último capítulo irá dispor sobre como a pobreza menstrual traz reflexos diretos na área da educação.

1 POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Psychology press, 2002. p. 152.

2 POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Psychology press, 2002. p. 153.

3 POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Psychology press, 2002. p. 166.

2 O ensino médio, de uma ferramenta de acesso à escada social até os seus desafios estruturais

Marcello Vieira Lasneaux constitui uma densa e crítica análise sobre o ensino médio brasileiro, abordando sua trajetória histórica, as sucessivas reformas normativas e os impasses que ainda persistem no presente. A partir de uma metodologia qualitativa, o autor constrói uma leitura crítica das políticas públicas educacionais, evidenciando a permanência de uma crise identitária, que compromete o papel emancipador da escola pública.¹

Historicamente, o ensino médio brasileiro foi forjado sob a lógica de um dualismo curricular, instituído desde a década de 1930, a partir da oposição entre uma formação propedêutica, voltada à elite e ao ensino superior, e outra profissionalizante, destinada às camadas populares. Tal estrutura foi perpetuada por reformas educacionais como a Reforma Capanema (1946) e a LDB/1996, e embora alguns marcos legislativos tenham promovido avanços, como a equivalência formal entre os tipos de formação, a dicotomia estrutural nunca foi efetivamente superada.²

Assim, as políticas públicas para o ensino médio, mesmo quando bem-intencionadas, falham em articular-se de maneira sistêmica com as demais etapas da educação básica.³ Essa fragmentação evidencia-se, por exemplo, na ausência de um modelo pedagógico claro: o ensino médio ora é compreendido como ponte para o mercado de trabalho, ora como preparação para o vestibular, sem que se garanta uma formação crítica, cidadã e integral.⁴

As metas estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação (PNEs), tanto o de 2001 quanto o de 2014, embora ambiciosas, têm fracassado em sua implementação, como atestam os índices de evasão escolar, reprovação e defasagem idade-série. Entre os principais fatores para o abandono escolar, destacam-se a necessidade de trabalhar (39,1%),

1 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 03-04.

2 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 05.

3 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 03.

4 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 03.

a falta de interesse (29,2%) e, no caso das jovens, a gravidez e os afazeres domésticos.¹ Esses dados revelam não apenas falhas estruturais, mas também a ausência de políticas educacionais sensíveis às desigualdades de gênero e classe.

A crítica à reforma do Novo Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017) é um ponto alto do artigo. Para Marcello Vieira Lasneaux,² os itinerários formativos criaram uma falsa sensação de flexibilização curricular, mas, na prática, aprofundaram o abismo entre ensino público e privado, dada a desigual capacidade das escolas de implementar tais mudanças. A crítica é reforçada pela análise de Flávia Regina de Oliveira Ramos e Bruna Damiana Heinsfeld,³ que denunciam o reforço da visão utilitarista do conhecimento, subordinada à lógica mercadológica, em detrimento da formação cidadã.

A promulgação da Lei nº 14.945/2024, que reduziu as horas destinadas aos itinerários e aumentou a carga de formação geral básica, representa, segundo o autor, uma tentativa de correção de rumo, mas ainda carente de infraestrutura, formação docente e escuta da comunidade escolar. A implementação dessas reformas, como em outras épocas, esbarra na insuficiência de investimentos e no centralismo das decisões.⁴

Outro ponto relevante do artigo é a análise do ambiente escolar e da qualidade do ensino ministrado. Pesquisas da OECD revelam que o Brasil lidera rankings de indisciplina e ambiente desfavorável à aprendizagem, com altos índices de barulho, interrupções e tempo perdido em sala de aula.⁵ Esses dados, aliados ao baixo desempenho em exames como o PISA e o IDEB, evidenciam uma sala de aula desmotivadora, descontextualizada e muitas vezes ineficaz em seu propósito formativo.⁶

1 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 09.

2 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 14.

3 RAMOS, Flávia Regina Oliveira; HEINSFELD, Bruna Damiana. Reforma do Ensino Médio de 2017 (Lei nº 13.415/2017): um estímulo à visão utilitarista do conhecimento. *Conference: Educere XII Congresso Nacional de Educação*, PUC-PR, 2017. p. 98.

4 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 15.

5 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 11.

6 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p.

Por conseguinte, é assertivamente afirmado que, embora os diagnósticos sejam reiterados há décadas, as políticas públicas continuam a ignorar a complexidade do problema.¹ Dessa maneira, não basta reformar leis: é preciso repensar a concepção de escola, investir em formação docente, infraestrutura, currículo contextualizado e garantir a centralidade da escola pública como espaço de emancipação. Essa crítica remete à reflexão de Dermeval Saviani (2003), para quem a educação escolar deve ser compreendida como um instrumento de mediação entre as determinações sociais e a possibilidade de superação crítica das desigualdades. Segundo o autor, apenas uma pedagogia historicamente comprometida com os interesses das classes populares pode reverter o papel reproduutivo que a escola, muitas vezes, desempenha no Brasil.

Trata-se, portanto, de uma posição que vai além da crítica pontual às reformas legais: sua contribuição está na denúncia da cronicidade das desigualdades e na defesa de um ensino médio que, finalmente, se assume como etapa essencial da formação cidadã, plural, crítica e transformadora. Mario Di Stefano Filho, Juliana Paganini e Marciano Buffon asseveraram:

Isso porque, vivendo-se em um Estado Democrático de Direito, a postura do diálogo acerca da cidadania com crianças e adolescentes contribuiria para uma geração mais autônoma, engajada e preocupada com os problemas sociais, diferente da cultura apática que se observa nos dias de hoje. Assim, percebeu-se com a pesquisa que, embora se tenha projetos de lei nesse sentido, ainda é um desafio tratar de cidadania de maneira específica nas escolas, ficando isso a critério do professor. Este, quando aborda a temática, a trata de maneira cruzada com as disciplinas obrigatórias. Ficou demonstrado, então, o reconhecimento da importância do ensino da Constituição Federal de 1988 nas escolas como uma política pública institucionalizada. Não obstante, a criação de uma disciplina autônoma não seria a única opção, haja vista os limites inerentes à realidade de ensino no Brasil, que não é favorável e sofre com evasão escolar, defasagem de idade-série e reprovações. Outros resultados promissores também foram registrados no presente trabalho. Portanto, muitos são os obstáculos a serem enfrentados na luta pelo reconhecimento da cidadania como algo a ser trabalhado dentro das escolas, não como uma opção do professor, mas, pelo contrário, como política institucionalizada. Acredita-se que a transformação é possível a partir da visualização dos benefícios que isso pode trazer para

12-13.

1 LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. *Revista Educação e Emancipação*, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025. p. 16.

a sociedade, uma vez que se estará diante de cidadãos que se deparam com problemas e pensam em soluções para a coletividade.¹

Sob essa perspectiva, conclui-se que o Ensino Médio no Brasil, que é a responsabilização constitucional do Estado por concretizar o direito social à educação, lida com problemas graves estruturalmente cultivados, especificamente com a evasão escolar. A desigualdade social, dessa maneira, proporciona que a evasão escolar ocorra, ora, se o aluno vai para a escola para estar apto ao trabalho ele deixa de ver a escola como útil se ele precisa do salário imediatamente para sua sobrevivência. A escola deixa de ser atrativa e o trabalho passa a ser crucial para sua subsistência.

Dessa maneira, um aumento na concentração de renda e nos índices de pobreza no Brasil impulsionam a evasão escolar, no entanto, o que vai se discutir nos próximos itens é como a desigualdade de gênero, uma subespécie das desigualdades, vai afetar a educação e também a evasão escolar.

3 A desigualdade de gênero estrutural

Primeiramente é crucial suscitar que no país existe uma herança clara de machismo e patriarcado gerando uma desigualdade de gênero latente. Essa desigualdade de gênero é exposta, dentre outras frentes, mas também, pela remuneração desigual em que homens e mulheres, onde as mulheres recebem consideravelmente menos pelo mesmo trabalho exercido pelos homens.

Essa disparidade salarial ocorre independentemente de critérios de qualificação curricular, vez que as mulheres, estatisticamente são mais qualificadas que os homens. Comprova-se tal afirmação, vez que em 2019 homens sem instrução ou fundamental 1 incompleto somavam-se 40,4%, enquanto as mulheres sem instrução ou com fundamental 1 incompleto somavam-se 37,1%.²

Assim, as mulheres recebem menos que os homens, em dados é possível identificar que as mulheres brancas auferem 75,8% do salário

1 STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana; BUFFON, Marciano. Noções de Direito Constitucional na Educação Básica: política pública concretizadora de cidadania. *Revista Educação e Emancipação*, São Luís, v. 18, p. e-23920, jun. 2025. p. 17.

2 MOURA, Enzo Ducceschi Mariano; MARCILI, Fernando César Domingos; MANZANO DORETTO, Maria Clara Arruda. Políticas de distribuição de renda ou distribuição de bens? Uma visão sobre a promoção da igualdade de gênero. p. 93-105. In: *Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero*: políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. p. 96.

masculino, enquanto as mulheres negras auferem 44,4% do salário masculino.¹ Maria Clara de Arruda Manzano explicita justamente essa situação:

Essa situação pode ser constatada nos índices sociais relacionados às mulheres no país. Mesmo sendo maioria da população e mais instruídas do que os homens, as mulheres são sub-representadas na vida política, devem lidar com a dupla jornada de afazeres domésticos, ocupam cargos de menor expressão e recebem menos em comparação com os homens. Além disso, o contexto social brasileiro e o baixo desempenho estatal frente às questões de desigualdade de gênero contribuem para a situação da feminização da pobreza, isto é, o paradoxo da dominação masculina e do machismo estrutural que leva as mulheres a serem mais pobres que os homens – 51,9% da população pobre é mulher – e enfrentarem um processo de empobrecimento.²

Vê-se que, embora mais qualificadas e com jornadas de trabalho domésticos a situação é que as mulheres ainda recebem uma mera porcentagem do salário masculino. A jornada das mulheres é dupla ou tripla, devido à economia do cuidado. Explica Tathiane Piscitelli, acerca da economia do cuidado:

A razão para se considerar tais determinações avanços da perspectiva de gênero e raça está no fato que as mulheres são majoritariamente responsáveis pela economia do cuidado e, assim, pelo consumo de bens de primeira necessidade, como alimentos, medicamentos e produtos de higiene pessoal. Dados da Pesquisa de Orçamento Familiares de 2017-2018, compilados por Vieceli e Ávila , apontam que as mulheres “quando são referências das famílias, despendem maior percentual da renda mensal, comparando com os homens, em despesas voltadas para alimentação, habitação, vestuário, higiene e cuidados pessoais, assistência à saúde – incluindo remédios. Já os homens superam nas despesas voltadas para transporte, impostos e aumento do ativo, com aquisição de imóveis, e investimentos”.³

Isto é, além de receberem um salário menor que os homens, o gasto das mulheres está diretamente atrelado ao cuidado doméstico, com

1 MOURA, Enzo Ducceschi Mariano; MARCILI, Fernando César Domingos; MANZANO DORETTO, Maria Clara Arruda. Políticas de distribuição de renda ou distribuição de bens? Uma visão sobre a promoção da igualdade de gênero. p. 93-105. In: **Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero**: políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. p. 96.

2 MANZANO, Maria Clara Arruda. **Política tributária e desigualdade de gênero “pink tax” e a manutenção do patriarcado**. 2022. 150f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP). p. 14-15.

3 PISCITELLI, Tathiane. Nota sobre a reforma tributária: análise das perspectivas de gênero e raça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1055, set. 2023. p. 04.

alimentos, medicamentos ou quaisquer outros tipos de cuidado que não o gasto com gosto pessoal. As mulheres são as, socialmente, responsáveis pelos cuidados dos filhos, dos pais, maridos/companheiros, e assim há uma sobrecarga.

Ocorre que, não obstante todo esse cenário socialmente contrário às mulheres existe também o machismo dentro do cenário jurídico. Maria Carolina Carvalho Motta e Marina Alves Peixoto da Rocha Brito¹ demonstram o machismo estrutural dentro do sistema tributário que acaba por agravar ainda mais a desigualdade de gênero. No caso, as referidas autoras exemplificam com o caso do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria), que é Estadual e possui uma alíquota padrão de 18% no Estado de São Paulo, contudo os absorventes higiênicos recebem umas alíquota de 27,5%, maior que a padrão o que indica que são enxergados como itens supérfluos.²

As mulheres menstruam por uma condição biológica ligada ao gênero feminino, uma condição natural que não está ligada ao livre arbítrio das mulheres, e ainda sim o item de consumo central para garantir uma dignidade menstrual para as mulheres é visto como supérfluo, o exemplo em tela escancara o machismo no ordenamento.

A partir disso, deve-se realizar uma análise crítica sobre a (in) eficiência das propostas de reforma tributária que estavam em tramitação no Congresso Nacional, especialmente a PEC 45/2019 e a PEC 110/2019, sob a ótica da desigualdade de gênero, tomando como premissa que uma tributação justa deve servir como ferramenta de promoção da igualdade material.³ Percebe-se que, apesar da centralidade constitucional conferida à igualdade e à justiça social, as propostas em questão permanecem alheias à desigualdade de gênero estruturada no sistema tributário brasileiro.⁴

1 MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação dos absorventes. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 24, n. 1, jan./abr. 2022. p. 46.

2 MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação dos absorventes. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 24, n. 1, jan./abr. 2022. p. 46.

3 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 158-159.

4 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 160.

O texto parte do entendimento de que a política tributária deve ser compreendida como política pública vinculada aos objetivos da República, não apenas como instrumento arrecadatório, mas como mecanismo de redistribuição de riqueza e correção de desigualdades.¹ Contudo, observa-se que, na prática, o sistema tributário nacional segue altamente regressivo, baseado sobretudo na tributação do consumo, o que penaliza desproporcionalmente as mulheres, especialmente as mais pobres.²

A abordagem teórica proposta no presente reforça que a desigualdade de gênero no Brasil é estrutural, histórica e culturalmente construída, sendo sustentada por mecanismos jurídicos e econômicos que reforçam estereótipos e excluem mulheres dos espaços de poder. O direito, nesse sentido, deve atuar como instrumento de transformação social, rompendo com estruturas dominantes e abrindo espaço para a inclusão de grupos marginalizados.³

Com base em sólida fundamentação teórica, se relacionam a desigualdade de gênero à estrutura cultural e simbólica dominante, apontando que o direito deve ser instrumento de transformação, e não de reprodução dessas desigualdades. Critica-se, portanto, as políticas tributárias impositivas que ignoram marcadores sociais como gênero e raça, sendo emblemático o exemplo da tributação de absorventes, historicamente tratados como produtos supérfluos, o que evidencia a ausência de sensibilidade de gênero na política fiscal.⁴

Embora reconheçam avanços pontuais, como a aprovação do PLP 68/2024 na Câmara dos Deputados – que prevê alíquota zero para produtos de cuidado menstrual –, os autores são incisivos ao afirmar que tais medidas são insuficientes para alterar a lógica estrutural do sistema,

1 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 162-164.

2 MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação dos absorventes. *Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, Niterói, v. 24, n. 1, jan./abr. 2022. p. 46.

3 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p 166.

4 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 168.

que continua priorizando a arrecadação via consumo, em detrimento de tributos sobre renda e patrimônio.¹

O artigo ainda destaca que as propostas de reforma visam mais à simplificação e atração de investimentos do que à efetivação dos objetivos constitucionais, reproduzindo a lógica dos interesses das elites políticas e econômicas, em um cenário legislativo marcado pela sub-representação feminina.²

Em sede de conclusão, os autores reforçam que qualquer reforma tributária genuinamente justa deve incorporar marcadores sociais, especialmente de gênero, de forma transversal e estrutural. Sem isso, perpetuam-se desigualdades materiais e simbólicas que comprometem a inserção plena das mulheres no mercado de trabalho, na vida política e no desenvolvimento socioeconômico.³

Embora avancem em termos de simplificação e modernização, não incorporam de forma sistemática os princípios constitucionais da igualdade de gênero e da justiça social. As medidas aprovadas até o momento, apesar de positivas, são limitadas, e qualquer proposta que pretenda ser verdadeiramente transformadora deve incluir mecanismos que promovam a justiça de gênero de forma efetiva e permanente.

Trata-se, portanto, de uma contribuição relevante e oportuna à crítica da política fiscal brasileira, que evidencia o hiato entre os compromissos constitucionais e a realidade das propostas legislativas. O texto demonstra rigor teórico e domínio do debate, propondo um olhar interseccional que é, ainda, raramente contemplado nas discussões sobre reforma tributária no Brasil.

1 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 172-173, 177.

2 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 174-176.

3 CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 55, ago. 2024. p. 177.

4 Reflexos diretos na educação da pobreza menstrual

Sobre o que foi suscitado até o momento no presente trabalho, destaca-se a ideia de que a educação enfrenta sérios desafios e que a desigualdade de gênero é um obstáculo significativo na vida das mulheres brasileiras. Embora essas mulheres transponham os desafios inerentes à educação comuns à ambos os gêneros (condições precárias, evasão escolar, desigualdade social), estas ainda devem transpor os desafios ligados ao gênero feminino, concretizado aqui pela desigualdade de gênero que materializa a desigualdade salarial e o tratamento tributário mais oneroso às mulheres.

Assim, é crucial levantar o argumento da pobreza menstrual, uma manifestação da desigualdade de gênero que é agravada pelos pontos citados anteriormente, e que reflete diretamente nos resultados educacionais. Dessa maneira, importante no primeiro momento, conceituar a pobreza menstrual para destrinchar o instituto de maneira mais profunda. Enzo Ducceschi Mariano Moura, Fernando César Domingues Marcilli e Maria Clara Arruda Manzano Dorreto conceituam pobreza menstrual da seguinte maneira:

Inicialmente, no que diz respeito à pobreza menstrual no Brasil, verifica-se que, segundo dados da UNICEF e UNFPA (2021), esta é caracterizada pela falta de acesso a produtos como papel higiênico, calcinhas menstruais, absorventes, coletores menstruais; ausência de banheiros seguros e em bom estado de conservação; falta de acesso a medicamentos para problemas menstruais; falta de conhecimento e o tabu sobre o corpo e o ciclo menstrual e questões econômicas, como a tributação sobre produtos menstruais. Desta maneira, o documento apresenta que quando não há acesso aos produtos adequados de higiene menstrual, há a tendência de utilização de itens impróprios, tais como jornal, miolo de pão, pedaços de roupa, entre outros, o que acaba por influenciar em constrangimento das mulheres, baixa autoestima, evasão escolar, mau rendimento na função atribuída, além de infecções [...].¹

Sob essa perspectiva, conclui-se que a pobreza menstrual é uma externalização odiosa da desigualdade de gênero no país que acomete todas as mulheres, em especial as de 10 a 19 anos que estão em idade escolar e sofrem dessa mazela.

1 MOURA, Enzo Ducceschi Mariano; MARCILI, Fernando César Domingos; MANZANO DORETTO, Maria Clara Arruda. Políticas de distribuição de renda ou distribuição de bens? Uma visão sobre a promoção da igualdade de gênero. p. 93-105. In: **Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero**: políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. p. 91.

Conforme retratado no item anterior, o sistema tributário brasileiro é regressivo, onera de maneira desproporcional o consumidor ao pautar a maior parte de sua arrecadação na renda e em especial às mulheres por tributar de maneira mais onerosa ainda os absorventes higiênicos. Essa política tributária em questão faz com que esses itens, essenciais à dignidade menstrual das mulheres, se tornem de difícil acesso e contribuindo para a piora da situação de pobreza menstrual no país. Sob essa perspectiva Tathiane Piscitelli indica:

O cenário atual, de absoluta ausência de benefício fiscal para esses bens, intensifica a pobreza menstrual existente no Brasil pessoa humana, o direito à saúde e o direito à educação, apenas para citar alguns. A redução de alíquotas, com a possibilidade de ausência de ônus tributário na circulação de tais bens é, portanto, avanço relevante sob o prisma ora analisado.¹

A partir disso levantam-se alguns questionamentos, como: Até que ponto a pobreza menstrual impacta na evasão escolar? E quais os dados efetivos de pobreza menstrual no país? Sobre essa perspectiva, a Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos do Município de Campinas realizou, em 2023, um estudo pioneiro sobre pobreza menstrual e seus reflexos na educação de uma maneira bem direta no município de Campinas no Estado de São Paulo com dados preocupantes.

Estima-se que o município, de aproximadamente 1 milhão e 200 mil habitantes, possua 80 mil mulheres entre as faixa etária de 10 a 19 anos e em torno de 1/4 dessas mulheres, ou seja, 20 mil mulheres, sofrem com a realidade da pobreza menstrual e possuem dificuldades em acessar itens básicos de higiene pessoal. Ademais, sob a perspectiva da evasão escolar, dessas 20 mil mulheres, mais de 10% delas, ou seja, mais de 2,2 mil mulheres entre 10 e 19 anos do Município de Campinas abandonaram os estudos por conta da falta de dignidade menstrual.²

A falta de dignidade menstrual causa nas alunas insegurança de sair de casa, vez que não podem contar com uma estrutura escolar com

1 PISCITELLI, Tathiane. Nota sobre a reforma tributária: análise das perspectivas de gênero e raça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1055, p. 263-273, set. 2023. p. 04.

2 SCANAVAQUE DA SILVA, Ana Julia; ARAÚJO, Jenyffer Bispo; PALLÚ, Marina Gomes. A efetividade da distribuição de absorventes como política pública de combate à pobreza menstrual na cidade de Campinas/SP: Uma perspectiva acerca da desigualdade de gênero. p. 31-40. In: *Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero*: políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024. p. 37.

banheiros e o acesso a esses itens importantes. Muitas vezes as meninas fazem a troca do item por itens impróprios para o contato com a vagina, como miolo de pão, jornal ou mesmo panos, podem gerar complicações ginecológicas.¹

O instrumento para combater a desigualdade de gênero latente apontada são as políticas públicas. A esse respeito, Josué Mastrodi e Fernanda Carolina de Araujo Ifanger conceituam o instituto como a ferramenta necessária para que o Estado cumpra seus objetivos da República, descritos no artigo 3º da Constituição Federal:

Nossa posição contraria esse entendimento. Conforme esperamos demonstrar, direitos não são o objeto nem a finalidade imediata das políticas públicas. Mais acertado, contudo, parece-nos, é considerar as políticas públicas em função dos objetivos que o Estado, por determinação constitucional ou legal, tem o dever de tutelar. Conforme consta do artigo 3º da Constituição da República de 1988, o Estado brasileiro possui certos objetivos fundamentais que, em regra, devem ser promovidos por uma série de ações concertadas Neste sentido, políticas públicas servem –ou devem servir– ao atingimento de todos esses objetivos. Não há dúvida de que direitos são construídos, conquistados, consolidados nessa busca pelos objetivos fundamentais, mas isso acaba ocorrendo de modo indireto e não como objetivo primário da política pública.²

É crucial, contudo, salientar que tais objetivos representam uma conquista utópica, isto é, de alcance inexequível. Por outro lado, esses objetivos representam uma referência, um “norte” que obrigatoriamente deve ser sempre perseguido. Dessa maneira, considera-se inconstitucional qualquer ação governamental, no sentido de política pública, de qualquer espécie, que atue diretamente contra a concretização dos objetivos da República, seja por uma ação direta ou indireta.

Assim, uma atuação consciente do Estado acerca de uma omissão específica na atuação da luta efetiva contra a pobreza menstrual pode ser considerada inconstitucional, vez que a manutenção, ou mesmo o aumento, da desigualdade de gênero vão de encontro aos objetivos da constituição da República.

1 MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação dos absorventes. **Confluências** – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, Niterói, v. 24, n. 1, jan./abr. 2022. p. 44.

2 MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 05-18, set./dez. 2019. p .09-10.

Políticas Públicas consideradas como distributivas,¹ que são aquelas que distribuem os bens de higiene menstrual, são cruciais, contudo existem outras medidas igualmente importantes. Por outro lado, outro conceito importante para se considerar é o da educação menstrual. Nesse sentido, Maria Carolina Carvalho Motta e Mariana Alves Peixoto da Rocha Brito conceituam educação menstrual como:

A educação menstrual é definida como o amplo acesso à informação sobre o ciclo menstrual, contemplando-se a perspectiva biológica, emocional, social e as questões de sustentabilidade. A educação menstrual deve ser oferecida a todos, mas é de suma importância que meninas sejam apresentadas ao tema antes da primeira menstruação, por meio do diálogo livre de estigmas e a partir de informações baseadas em evidências.²

Dessa maneira, conclui-se que o impacto da pobreza menstrual impacta diretamente na evasão escolar, da monta de 10% no estudo realizado no Município de Campinas, e políticas públicas distributivas de distribuição de absorventes higiênicos são fundamentais para o combate da pobreza menstrual. Contudo, importante frisar que não são as únicas ações necessárias visto que a educação menstrual é importante para desmistificar o assunto entre alunos e alunas.

A educação menstrual tem o condão de garantir cidadania para as crianças, bem como incentivá-las a reivindicar seus direitos e buscar, possivelmente, uma vida política, tendo-se como extremamente necessária um aumento da representação feminina nos postos de poder para que problemas políticos como esse tenham mais destaque na agenda da Administração Pública.

5 Considerações finais

Ante todo o exposto, constata-se que a pobreza menstrual não se configura como um fenômeno isolado ou restrito ao campo da saúde pública, mas sim como manifestação concreta e multifacetada da desigualdade de gênero estrutural. Suas raízes encontram-se profundamente entrelaçadas a fatores históricos — como a exclusão das mulheres de espaços de decisão

1 BUFFON, Marciano; STEFANO FILHO, Mario Di. Benefícios fiscais regressivos: Um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista de Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, 2022, p. 153.

2 MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação dos absorventes. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 24, n. 1, jan./abr. 2022. p. 37.

e a invisibilização de demandas femininas nas políticas públicas —, a condicionantes culturais que perpetuam estigmas sobre a menstruação, a determinantes econômicos que restringem o acesso a bens de primeira necessidade, e a aspectos jurídicos que, muitas vezes, negligenciam a proteção integral dos direitos das mulheres e meninas.

Nesse sentido, entende-se que tais elementos, combinados, impactam diretamente o exercício do direito fundamental à educação, previsto no art. 6º da Constituição Federal, ao criarem barreiras objetivas e subjetivas para a frequência e o pleno aproveitamento escolar.

A título de exemplo, ao condicionar a presença de alunas a recursos que deveriam ser básicos e universais, como absorventes higiênicos, a pobreza menstrual compromete o desempenho acadêmico, favorece a evasão e, em longo prazo, limita o acesso dessas estudantes ao ensino superior e ao mercado de trabalho, alimentando um ciclo de exclusão social e econômica. Sob essa perspectiva, a questão transcende a esfera individual e insere-se no campo da justiça social e da efetividade constitucional, exigindo respostas estruturais e integradas.

A investigação revelou ainda que o sistema tributário brasileiro, caracterizado por forte regressividade, intensifica o problema ao tributar absorventes como produtos supérfluos ou de luxo, ignorando seu caráter de necessidade básica e inadiável. Tal política fiscal, além de economicamente injusta, sustenta narrativas históricas que tratam demandas femininas como secundárias ou opcionais, desconsiderando que a menstruação é um processo fisiológico inevitável, recorrente e incontrolável. O resultado é a manutenção de um quadro em que barreiras econômicas se somam a barreiras culturais, perpetuando desigualdades e discriminando de forma indireta um grupo social em razão do gênero.

Ademais, o estudo de caso realizado no Município de Campinas conferiu dimensão empírica a essa problemática, evidenciando que cerca de 10% das estudantes afetadas pela pobreza menstrual apresentam episódios de ausência escolar diretamente relacionados à falta de produtos de higiene menstrual. Tal constatação é particularmente grave por expor a materialidade de um direito violado e por evidenciar que a omissão estatal na formulação e implementação de políticas específicas não é apenas um problema administrativo, mas também uma afronta aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, especialmente o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e

regionais” e o de “promover o bem de todos”, nos termos do art. 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal.

Com base no exposto, verifica-se que a hipótese inicial foi confirmada: a pobreza menstrual, no contexto escolar, opera como mecanismo de perpetuação das desigualdades de gênero e, por isso, configura-se como uma realidade incompatível com o ordenamento constitucional brasileiro. Diante desse diagnóstico, torna-se imperativo adotar políticas públicas distributivas, tais como a oferta gratuita e regular de absorventes e outros insumos de higiene menstrual em instituições de ensino, associadas a medidas educativas voltadas para a desconstrução de tabus e preconceitos que cercam a menstruação

Além disso, o fortalecimento da representatividade feminina nos espaços de formulação de políticas públicas é condição necessária para que pautas como a dignidade menstrual sejam incorporadas de maneira permanente e prioritária na agenda política, garantindo que as soluções propostas não sejam apenas paliativas, mas estruturantes.

Por fim, é preciso reconhecer, de forma explícita, que o acesso à higiene menstrual não é um privilégio ou um favor estatal, mas sim um direito inalienável e indissociável de outros direitos fundamentais, como educação, saúde e dignidade da pessoa humana. Somente a partir dessa compreensão será possível romper o ciclo de exclusão e caminhar em direção a uma sociedade verdadeiramente igualitária.

Referências

BUFFON, Marciano; STEFANO FILHO, Mario Di. Benefícios fiscais regressivos: Um estudo sobre políticas públicas distributivas à luz de Theodore J. Lowi. **Revista de Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 138–159, 2022.

CASALINO, Vinícius Gomes; STEFANO FILHO, Mario Di; MANZANO, Maria Clara Arruda. Desigualdade de gênero como política tributária indutora no Brasil: a ineficiência de quebra de paradigma das propostas da reforma tributária. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 55, p. 157-181, ago. 2024.

LASNEAUX, Marcello Vieira. O ensino médio no Brasil: desafios históricos, reformas recentes e perspectivas futuras. **Revista Educação e Emancipação**, São Luiz, v. 18, e-24123, 2025.

MANZANO, Maria Clara Arruda. **Política tributária e desigualdade de gênero “pink tax” e a manutenção do patriarcado.** 2022. 150f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas-SP). Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/16898>. Acesso em: 06 ago. 2025.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araújo. Sobre o conceito de políticas públicas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 05-18, set./dez. 2019.

MOTTA, Maria Carolina Carvalho; BRITO, Mariana Alves Peixoto da Rocha. Pobreza menstrual e a tributação dos absorventes. **Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Niterói, v. 24, n. 1, p. 33-64, jan./abr. 2022.

MOURA, Enzo Ducceschi Mariano; MARCILI, Fernando César Domingos; MANZANO DORETTO, Maria Clara Arruda. Políticas de distribuição de renda ou distribuição de bens? Uma visão sobre a promoção da igualdade de gênero. p. 93-105. In: **Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero**: políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024.

PISCITELLI, Tathiane. Nota sobre a reforma tributária: análise das perspectivas de gênero e raça. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1055, p. 263-273, set. 2023.

POPPER, Karl Raimund. **An unended quest**. Psychology press, 2002.

RAMOS, Flávia Regina Oliveira; HEINSFELD, Bruna Damiana. Reforma do Ensino Médio de 2017 (Lei nº 13.415/2017): um estímulo à visão utilitarista do conhecimento. **Conference: Educere XII Congresso Nacional de Educação**, PUC-PR, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia:** teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. 39. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003. (Coleção Educação Contemporânea).

SCANAVAQUE DA SILVA, Ana Julia; ARAÚJO, Jenyffer Bispo; PALLÚ, Marina Gomes. A efetividade da distribuição de absorventes como política pública de combate à pobreza menstrual na cidade de Campinas/SP: Uma perspectiva acerca da desigualdade de gênero. p. 31-40. In: **Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero**: políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024.

STEFANO FILHO, Mario Di; CAMARGO, Laura Pereira de; GUIDUGLI, Beatriz de Souza. Políticas públicas assistenciais ou tributárias? A faceta fiscal da pobreza menstrual. p. 361-370. In: **Anais do II Congresso Internacional de Tributação e Gênero:** políticas fiscais e sustentabilidade para a igualdade de gênero e raça. Coordenação: Tathiane Piscitelli. São Paulo: FGV Direito SP, 2024.

STEFANO FILHO, Mario Di; PAGANINI, Juliana; BUFFON, Marciano. Noções de Direito Constitucional na Educação Básica: política pública concretizadora de cidadania. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 18, p. e-23920, jun. 2025.

Capítulo 10

A RELAÇÃO ENTRE DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICA: A VIOLAÇÃO DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS PELA APROVAÇÃO DA LEI GERAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Laura Pereira de Camargo¹

Maria Luísa Prensato Tosi²

Marina Gomes Pallu³

1 Considerações iniciais

O presente capítulo tem como objetivo evidenciar a necessidade de políticas públicas voltadas à preservação do meio ambiente, em especial, o licenciamento ambiental, conforme previsto na Lei nº 6.938/81. Esse instrumento, regulado principalmente pelo Direito Administrativo, é a autorização expedida pelo órgão público competente, concedida a entidades para que a mesma exerça o seu direito, desde que sejam atendidos os requerimentos da lei, a fim de defender o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴. No Brasil, a preocupação com o meio ambiente ganhou relevância apenas a partir da segunda metade do século XX, impulsionada pela crescente conscientização científica sobre os impactos da degradação ambiental e a necessidade de preservar os recursos naturais para as futuras gerações.⁵

1 Aluna Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS). Email: laurapdecamargo@gmail.com.

2 Aluna Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS). Email: marialuisatosi0@gmail.com.

3 Aluna Graduanda em Direito na Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-CAMPINAS). Email: pallumarina@gmail.com.

4 MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 776-832 p.

5 SOUZA, Adriano. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 15, n. 30, 2012.

Após a década de 60, o meio ambiente passou a ser considerado um bem jurídico de interesse difuso, reconhecido como um bem comum a todos, em face do próprio Estado. Entende-se que o meio ambiente é um direito fundamental, não se tratando apenas ao direito de usufruir do meio ambiente, mas sim de diversos fatores como a sadia de qualidade de vida, os direitos difusos, coletivos e individuais¹. No tocante, a preocupação com o meio ambiente tem crescido em âmbito internacional, despertando a preocupação da Organização das Nações Unidas (ONU) e também refletindo na nossa legislação vigente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente obteve a categoria de direitos humanos de terceira geração. Os direitos humanos de terceira dimensão são os transindividuais, aqueles cuja titularidade não pertence a um indivíduo ou a um grupo determinado e sim a toda a coletividade indistintamente².

Nossa atual constituição, traz o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 sobre o meio ambiente, garantido e sendo dever, não somente do poder público, mas também de toda coletividade, preservá-lo. Entretanto, a efetivação desse direito envolve escolhas políticas complexas que se alteram conforme governos, ideologias e interesses econômicos.

Dessarte, o objetivo geral é analisar o direito ambiental em sua dimensão política, examinando o projeto de lei 2159/2021 sobre o licenciamento ambiental por meio de uma análise documental, revisão bibliográfica, artigos científicos e documentos legislativos. A estrutura do trabalho está dividida em três tópicos: o primeiro aborda a natureza do bem jurídico ambiental; o segundo a questão política sobre direito ambiental; e o terceiro faz referência à lei de licenciamento ambiental.

2 Direitos difusos e coletivos na defesa do meio ambiente

A revolução industrial na Inglaterra no século XVIII, resultou em uma série de impactos ambientais, marcado pela poluição atmosférica, contaminação de rios, vazamento de produtos químicos, e em muitos casos a perda de muitas vidas devido a essa degradação. Apenas em 1960, depois de três séculos passados da revolução industrial, a comunidade científica nacional e internacional percebe a extrema necessidade de preservar o

¹ SILVA, Pablo. O meio ambiente como o bem de uso comum do povo. In: VIII JICEX - Jornada de Iniciação Científica e de Extensão Universitária, v. 8, n. 8, 2016.

² SILVA, Carlos; JÚNIOR, Sergio. O meio ambiente como direito humano fundamental. RJLB, ano 7, n. 5, 2021.

planeta e conscientizar a população dos riscos e prejuízos que o planeta estava experimentando.¹

Devido à necessidade de uma regulamentação ao meio ambiente, foi criada a primeira política pública, a Lei Federal 4.771 de 1965, que alterou o código florestal brasileiro existente desde 1934, visando preservar os biomas, mas mostrando ser incoerente por permitir o desmatamento de florestas que fossem replantadas, mesmo que de espécies exóticas.²

A consolidação das preocupações ambientalistas se torna mais importantes nas décadas de 1970/1980, nessa época foram implementados projetos de leis, simpósios, trabalhos doutrinários com o prisma no meio ambiente. Sendo realizada, a Conferência do meio ambiente, em Estocolmo, a primeira conferência mundial elaborada pela Organização das Nações Unidas, com objetivo de tornar o meio ambiente em uma questão central.³

Todavia, em 1988 com a promulgação da Constituição da República, foi criado um capítulo inteiro para o meio ambiente, firmando o dever do Estado em proteger este bem coletivo. Finalmente, com a Constituição evidencia-se uma preocupação com a questão ambiental, conferindo o status de bem jurídico, um bem de uso comum do povo. O meio ambiente equilibrado se torna um interesse de toda a coletividade, passando pelo ponto de vista dos direitos humanos a ser considerado como um direito fundamental, difuso e de terceira geração.

Os direitos difusos e coletivos representam categorias de direitos fundamentais que a sua titularidade não pertence a um indivíduo isoladamente, mas sim a uma coletividade, ou até mesmo a toda sociedade. Esses direitos, são considerados um novo paradigma jurídico processual, que buscam contemplar os interesses sociais de forma mais efetiva, sua concretização fez com que o direito se orientasse por uma visão social, possibilitando uma facilidade ao acesso à justiça.⁴

1 SOUZA, Adriano. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 15, n. 30, 2012.

2 POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017.

3 NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, n. 224, p. 117-145, abr./jun. 2001.

4 SILVA, J. B. Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: um novo paradigma jurídico-processual. **Revista Paradigma**, n. 18, 2011.

A origem desses direitos, está relacionada pós Revolução Francesa e a derrota do sistema absolutista, que se convencionou no Estado liberal. Nesse momento histórico, os direitos humanos eram baseados pelos ideais de: igualdade, fraternidade e liberdade, na atualidade os direitos humanos alcançam questões que naquela época seriam inimagináveis, como por exemplo o meio ambiente. Contudo, o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas".¹

Os direitos fundamentais devem respeitar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, dispondo de algumas características, como: Imprescritibilidade: os direitos fundamentais são imprescritíveis, é dizer, não são perdidos pela falta de uso. Inalienabilidade: Alienar significa transferir a propriedade. Via de regra, os direitos fundamentais não podem ser vendidos, nem doados, nem emprestados etc.. Indisponibilidade: geralmente, os direitos fundamentais são indisponíveis. Indivisibilidade: os direitos fundamentais são um conjunto, não podem ser analisados de maneira separada, isolada.²

Estes direitos fundamentais também se dividem por “gerações ou dimensões”, devido a contextos históricos, que se moldaram a necessidade da época. Os direitos de primeira geração se referem a liberdade individual, concentrada nos direitos civis e políticos. Já os de segunda geração, estão relacionados ao direito de poder exigir do Estado a garantia dos direitos sociais, econômicos e culturais. Os direitos de terceira geração (difusos e coletivos), consagram os princípios da solidariedade ou fraternidade, são direitos transindividuais, isto é, pertencem a várias pessoas, mas não a ninguém isoladamente. Essa terceira geração, reflete na verdadeira ambição das sociedades atuais em uma melhor qualidade de vida.

Esses direitos tem origem na revolução tecnocientífica (revolução dos meios de comunicação e transporte), que tornaram a humanidade conectada em valores compartilhados. É possível citar exemplos como: direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, direito de comunicação, direito a paz, sendo alguns deles difusos e outros coletivos.³ Na nossa constituição, temos a diferenciação de direitos

1 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

2 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

3 DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais? **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 30 jun. 2012.

coletivos, direitos difusos e direitos individuais homogêneos, contidos no art. 81 do Código de Defesa do consumidor:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

É necessário compreender a diferença dessas três definições, os direitos individuais homogêneos são direitos individuais de cada pessoa, mas que podem ser protegidos em conjunto, como por exemplo, o direito dos consumidores lesados com um brinquedo defeituoso.¹ Os direitos coletivos são próprios de categorias específicas de pessoas e possuem características como: transindividualidade (se manifestam por força da coletividade), abrangência de um número indeterminável, impossibilidade de fracionamento dos integrantes do grupo.² Já os direitos difusos, são direitos de todos, mas que não pertencem a ninguém, sua titularidade é indeterminável.

O meio ambiente equilibrado é considerado um direito difuso, pois é indivisível e de titularidade indeterminada, pertencendo a cada um ao mesmo tempo, sendo dever de todos preservá-lo. A Conferência de Estocolmo de 1972, em um dos seus princípios relaciona os direitos humanos e o meio ambiente equilibrado: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.³

1 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

2 SILVA, Juvêncio Borges. Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: um novo paradigma jurídico-processual. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, n. 18, 2009.

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972.

Por fim, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta dispositivos que se referem a proteção ambiental, mas sua efetividade ainda se mostra limitada. A existência de políticas públicas, órgãos de fiscalização, instrumentos legais, demonstra a intenção de manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal. No entanto, a realidade evidencia fragilidades, um dos principais exemplos é o projeto de lei PL 2159/2021, sobre o licenciamento ambiental, às mudanças visam flexibilizar o processo de licenciamento, causando vulnerabilidade ao meio ambiente e aos grupos que sofrem direta e indiretamente com os impactos dos empreendimentos autorizados sem as respectivas considerações dos órgãos fiscalizadores.¹

Nessa perspectiva, o equilíbrio ambiental passa a enfrentar um significativo comprometimento, podendo ocorrer aumento dos níveis de poluição e expansão de atividades degradadoras. Este cenário, reflete na percepção de que não há obrigatoriedade no cumprimento das normas ambientais, evidenciando que a política ambiental vigente pode ser flexibilizada em favor de interesses econômicos.

3 Direito ambiental e política: representação e conflitos atuais

A relação entre o Direito Ambiental e a política no Brasil revela um campo marcado por avanços normativos significativos e, ao mesmo tempo, por tensões decorrentes da influência de interesses econômicos e da instabilidade administrativa. O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi consagrado como direito fundamental de todos, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.² Nessa perspectiva, a preservação não é um obstáculo ao desenvolvimento, mas sim um de seus instrumentos³, o que aponta para a possibilidade de compatibilizar exploração econômica e proteção ambiental.

Historicamente, a política ambiental brasileira passou por fases distintas. Após a Conferência de Estocolmo em 1972, o país entrou em um período de “institucionalização do meio ambiente” marcado pela criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente e, posteriormente, pela

1 SOUSA, Laís Victória Ferreira de. **Reflexões em Biologia**. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2018.

2 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; Presidência da República, 1988.

3 SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2018.

Lei n.º 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente¹. Essa legislação introduziu instrumentos como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e previu a participação social via Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), reforçada pela descentralização prevista na Constituição de 1988.²

Contudo, o cenário recente indica uma inflexão nas diretrizes ambientais, com forte politização do tema. O ativismo político recente tem provocado instabilidade no âmbito jurídico-administrativo, o que resulta em ineficiência e dificulta significativamente a aplicação prática do Direito Ambiental. Essa instabilidade se expressa em ações como a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura e a nomeação de dirigentes contrários a políticas de preservação, além da tentativa de revisão de unidades de conservação e do afrouxamento de controles ambientais, exemplificado pela liberação recorde de agrotóxicos.³

Os efeitos dessa condução política se refletem nos indicadores ambientais. O desmatamento atingiu 10,9 mil km² em 2020, acompanhado da incapacidade fiscalizatória do governo para conter crimes ambientais⁴. Esse quadro colide com os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, que visam a qualidade ambiental como requisito indispensável à sobrevivência das espécies e atribuem ao Estado e à sociedade o dever de proteger o patrimônio ambiental como bem público.

Ademais, a lógica político-partidária que permeia a gestão ambiental atual reforça a subordinação do Direito Ambiental a interesses econômicos imediatos. A influência da bancada ruralista no Legislativo cria um alinhamento com o Executivo que favorece o enfraquecimento de normas protetivas. Tal cenário se assemelha a momentos anteriores da história brasileira, em que a política econômica prevalecia sobre a preservação, resultando em desastres ambientais.

Diante desse panorama, torna-se evidente que a fragilidade da política ambiental brasileira não se restringe à esfera executiva ou às decisões

1 LOPES, Paulo Renan Pereira. **O Direito Ambiental e a Política Ambiental**. Brasília: UniCEUB, 2005.

2 LOPES, Paulo Renan Pereira. **O Direito Ambiental e a Política Ambiental**. Brasília: UniCEUB, 2005.

3 TAVARES, João Pedro Corrêa; PEDRO, Juliana Monteiro. A politização do Direito Ambiental e suas consequências no contexto jurídico-social brasileiro. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2023.

4 TAVARES, João Pedro Corrêa; PEDRO, Juliana Monteiro. A politização do Direito Ambiental e suas consequências no contexto jurídico-social brasileiro. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2023.

administrativas, mas também encontra raízes na própria estrutura legislativa do país. A formulação e a implementação de políticas públicas ambientais dependem, em grande medida, de um suporte normativo consistente e de um corpo parlamentar comprometido com a pauta socioambiental. Sem essa base política, mesmo as normas mais avançadas tornam-se vulneráveis a retrocessos e à flexibilização por pressões econômicas e ideológicas, perpetuando um ciclo histórico de avanços jurídicos seguidos por recuos práticos.

Dessarte, além dos desafios históricos e recentes na formulação e implementação de políticas ambientais, o cenário político atual apresenta uma fragilidade na representatividade ambiental no Congresso Nacional. Apenas 30,13% dos deputados e 25,49% dos senadores demonstraram comprometimento com propostas voltadas à proteção do meio ambiente entre 2023 e 2024¹.

Esse baixo índice de convergência ambiental indica que menos de um terço dos membros das duas casas legislativas têm orientado suas votações de acordo com as diretrizes da Frente Parlamentar Ambientalista, liderada pelo deputado Nilto Tatto e a senadora Eliziane Gama. Reforçando, portanto, o quadro de instabilidade jurídico-administrativa no Direito Ambiental, ao mostrar que a própria composição política do Congresso carece de um engajamento significativo com a agenda ambiental. A escassa adesão às pautas verdes sugere uma fragilidade estrutural na construção de respaldos legislativos sólidos para a sustentabilidade.

4 Conflitos políticos e institucionais no licenciamento ambiental brasileiro

Nesta conjuntura de baixa representatividade parlamentar e fragilidade estrutural da pauta ambiental no Legislativo, a atuação do Executivo, especialmente por meio de figuras de destaque na área, adquire relevância ainda maior. É nesse cenário que se insere a liderança de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, cuja postura em defesa de uma agenda ambiental democrática e participativa tem se tornado não apenas um contraponto à inércia legislativa, mas também um foco de intensos embates políticos.

¹ TAVARES, João Pedro Corrêa; PEDRO, Juliana Monteiro. A politização do Direito Ambiental e suas consequências no contexto jurídico-social brasileiro. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2023.

A ministra, tem se posicionado de forma firme na defesa de uma política ambiental pautada na análise técnica, na precaução e na participação social. Em audiência na Comissão de Infraestrutura do Senado, foi convocada para prestar esclarecimentos sobre a criação de uma unidade de conservação marinha na Margem Equatorial — área de interesse da Petrobras para exploração de petróleo. Marina ressaltou que tal medida não foi concebida para inviabilizar empreendimentos, mas decorre de um processo iniciado em 2005, e que não incide sobre os blocos de petróleo. Sua defesa baseia-se na necessidade de avaliação técnica pelo Ibama, a fim de garantir que qualquer liberação respeite os critérios ambientais e jurídicos aplicáveis.¹

A atuação da ministra, contudo, enfrenta forte resistência de setores políticos e econômicos, inclusive de membros do próprio governo. O Ministério de Minas e Energia, liderado por Alexandre Silveira (PSD), pressiona pela liberação da licença exploratória, que recentemente recebeu aprovação do plano de prevenção a emergências da Petrobras, última etapa antes da decisão final do Ibama. A divergência interna demonstra a tensão estrutural entre a ala ambiental e a ala desenvolvimentista do Executivo.

Outro ponto de atrito é o asfaltamento da BR-319, obra defendida por parlamentares da Região Norte e pelo Ministério dos Transportes, sob o argumento de reduzir o isolamento de estados como Amazonas e Roraima, mas contestada por ambientalistas e cientistas, que alertam para o risco de “aumento desenfreado do desmatamento na Amazônia” caso não sejam implementadas medidas de mitigação. Marina afirma ser usada como “bode expiatório” e lembra que esteve fora do governo por 15 anos, o que reforça a percepção de que parte das críticas que recebe não se funda em elementos técnicos, mas em disputas políticas e ideológicas.²

No campo legislativo, Marina também se opôs à aceleração do Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental, aprovado no Senado e retornado à Câmara após alterações. Para ela, o texto carece de amplo debate com a sociedade civil e pode fragilizar a proteção ambiental, inclusive ao abrir espaço para projetos de alto impacto como a pavimentação da BR-319 e a exploração de petróleo na Foz do Amazonas. Nas redes sociais, a ministra

1 BBC NEWS BRASIL. Marina Silva é atacada em audiência no Senado sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial. **BBC News Brasil**, 06 jun. 2025.

2 BBC NEWS BRASIL. Marina Silva é atacada em audiência no Senado sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial. **BBC News Brasil**, 06 jun. 2025.

declarou que “o licenciamento ambiental é uma conquista da sociedade brasileira” e que “só o povo brasileiro pode evitar esse desmonte”.¹

As críticas parlamentares ganharam contornos de violência política e de gênero. O senador Omar Aziz (PSD-AM) acusou Marina de “intransigência” e “falta de vontade de dialogar”, atribuindo-lhe a responsabilidade pela demora na tramitação do projeto. Além das divergências técnicas, houve ofensas de caráter misógino durante a audiência, motivando a reação de figuras públicas como a primeira-dama Janja da Silva, que repudiou “o bando de misóginos que não têm a decência de encarar uma ministra da sua grandeza”². Ministros e ministras de outras pastas, como Márcia Lopes (Mulheres) e Anielle Franco (Igualdade Racial), também se manifestaram em defesa de Marina, classificando o episódio como “grave e lamentável” e como exemplo de violência política de gênero e raça.³

A situação evidencia um fenômeno recorrente na política ambiental brasileira: a personalização dos debates técnicos e a utilização de ataques pessoais como instrumento para deslegitimar políticas públicas ambientais. No caso de Marina Silva, a crítica não se limita ao conteúdo das propostas, mas atinge sua trajetória, sua postura e até seu gênero, revelando um viés estrutural de resistência à agenda ambiental e à participação feminina qualificada em espaços de poder. Tal cenário fragiliza a governança ambiental ao deslocar o foco do mérito técnico das medidas para disputas políticas imediatistas, contribuindo para a instabilidade jurídico-administrativa que, atribui ineficiência e causa grande dificuldade à operabilidade do Direito Ambiental.

Outrossim, no dia 8 de agosto de 2025, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei nº 15.190/2025), oriunda do PL 2.159/21, que havia sido duramente criticado por ambientalistas como o “PL da Devastação”. No ato da sanção, foram vetados 63 dos cerca de 400 dispositivos do texto aprovado pelo Congresso, em uma tentativa de preservar a integridade do licenciamento ambiental, a segurança jurídica dos empreendimentos e os direitos de povos indígenas e quilombolas. Simultaneamente, uma medida provisória (MP)

1 BBC NEWS BRASIL. Marina Silva é atacada em audiência no Senado sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial. **BBC News Brasil**, 06 jun. 2025.

2 BBC NEWS BRASIL. Marina Silva é atacada em audiência no Senado sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial. **BBC News Brasil**, 06 jun. 2025.

3 BBC NEWS BRASIL. Marina Silva é atacada em audiência no Senado sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial. **BBC News Brasil**, 06 jun. 2025.

e um novo projeto de lei com urgência constitucional foram enviados ao Congresso para recompor dispositivos essenciais e evitar lacunas legais.¹

Foram vetados, entre outros, os dispositivos que permitiriam a ampliação da Licença por Adesão e Compromisso (LAC) para empreendimentos de médio potencial poluidor — limitando-a apenas a empreendimentos de baixo impacto. Também foram barrados dispositivos que transferiam sem padronização os critérios de licenciamento para estados e municípios, aqueles que dispensavam consulta a povos indígenas e quilombolas, que eliminavam a proteção especial à Mata Atlântica, dispensavam o licenciamento para produtores com Cadastro Ambiental Rural (CAR) pendente e que reduziam o papel vinculante dos órgãos em unidades de conservação.²

A modalidade de Licença Ambiental Especial (LAE), que busca acelerar o licenciamento de empreendimentos considerados estratégicos, foi mantida, mas o procedimento monofásico — que permitiria emitir todas as licenças de uma só vez — foi vetado. A MP aprovou a vigência imediata da LAE, ainda que em fases distintas, com equipes dedicadas à análise celerada.³

Em suma, o embate em torno do licenciamento ambiental no Brasil revela não apenas disputas técnicas sobre critérios e procedimentos, mas sobretudo um conflito estrutural entre agendas desenvolvimentistas e de proteção socioambiental. A atuação de Marina Silva, marcada pela defesa de avaliações rigorosas e participação social, expõe como decisões dessa natureza envolvem tensões políticas profundas, resistências institucionais e ataques de caráter pessoal e ideológico. A recente sanção, com vetos, da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, embora tenha preservado alguns mecanismos de controle e proteção, demonstra que a governança ambiental segue vulnerável a retrocessos, dependendo fortemente da mobilização da sociedade civil e da resiliência de gestores comprometidos com o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica.

1 MAZUI, Guilherme. Lula sanciona com vetos projeto que enfraquece regras de licenciamento ambiental. **G1**, 08 ago. 2025.

2 AGÊNCIA SENADO. Publicada Lei do Licenciamento Ambiental, com 63 vetos. **Agência Senado**, 08 ago. 2025.

3 BRITO, Lara. Entenda o que Lula vetou no novo licenciamento ambiental. **Poder360**, 08 ago. 2025.

5 Análise sobre a aprovação da lei geral do licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental tem sido uma questão de debate no país. Isso porque em maio de 2025 foi aprovado projeto de lei nº 2159/21 (Lei Geral de Licenciamento Ambiental) o qual gerou críticas pelo próprio Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto a violação dos direitos difusos e coletivos no país. A fim realizar uma abordagem acerca das de abordagem acerca das novidades e diferenças previstas nesse projeto de lei, se faz necessária a conceituação e explicação de termos utilizados no direito ambiental a respeito do mote.

O Licenciamento Ambiental está previsto por norma explicativa no inciso I do artigo 1º da Resolução nº 237/97, do Conama, sendo definido como um procedimento administrativo pelo qual um órgão administrativo licencia condutas de terceiros que visam se utilizar de recursos ambientais, os quais podem degradar o meio ambiente.¹ A esse termo, também é atribuído a conceituação como atividade típica e indelegável do Poder Executivo, com a finalidade de controlar as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente. Ainda, o licenciamento ambiental é interpretado como um procedimento administrativo o qual visa inspecionar se as condutas de indivíduos que utilizam dos recursos naturais estão de acordo com as leis ambientais.²

Outrossim, o licenciamento ambiental passava por um sistema trifásico de aprovação, possuindo três fases/etapas as quais eram responsáveis por verificar se a atividade humana estava adequada aos moldes qualitativos estabelecidos pelas normas ambientais do país.³ O funcionamento das etapas era condicionante, já que a próxima etapa só poderia ser realizada se a anterior fosse aprovada. Assim, o artigo 8º, da Resolução nº 237/97 instituía três etapas de licenciamento, sendo essas: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).⁴

1 MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. v. 1, p. 482.

2 FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Mauricio. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. São Paulo: Forense Universitária, 2000, p. 71.

3 FARIA, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 9. ed. Juspodivm, 2024, p. 72.

4 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE [CONAMA]. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Coletânea de Resoluções do CONAMA**. Brasília: MMA, 1997.

De modo mais aprofundado, a licença prévia era concedida na fase preliminar do procedimento aprovando a localização, a concepção e a viabilidade ambiental, até por meio de audiências públicas, além de estabelecer requisitos básicos para a implementação do projeto.¹ Já a licença de instalação consentia a instalação do projeto em conformidade com as regras ambientais. Por fim, a licença de operação autorizava o funcionamento de empreendimento e atividade que possa prejudicar o meio ambiente.²

Nas fases de instalação e operação havia a delimitação das áreas de influência. Essas áreas são locais ambientais impactados pelas atividades humanas, nas etapas para o licenciamento ambiental. Sua demarcação era requisito legal, tendo em vista que analisava os impactos ambientais positivos e negativos do local, sendo divididas por definição: áreas de influência direta (ADI), áreas de influência indireta (AII), áreas de abrangência regional (AAR), bem como áreas diretamente afetadas (ADF).³

Em detalhes, a área de influência direta está relacionada aos impactos diretos na instalação dos empreendimentos, sendo configurada pelas características físicas, biológicas, socioeconômicas das especificidades do empreendimento. Já a área de influência indireta se encontra afetada de modo indireto, englobando as áreas físicas, socioeconômicas e as de potenciais riscos de acidente. Ademais, a área de abrangência regional é situada pelos municípios, levando em consideração as bacias hidrográficas e os impactos ambientais de modo intermunicipal. Por fim, a área diretamente afetada compreende o local onde será implementado o empreendimento, incluindo áreas de reserva legal, sistemas de tratamento e depósito de resíduos).⁴

Após a aprovação na última etapa do licenciamento, era concedida a licença ambiental, essa vista como o objetivo do processo de licenciamento ambiental, além de ser conceituada como a outorga da Administração

1 FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental:** aspectos teóricos e práticos. 9. ed. Juspodivm, 2024, p. 72.

2 FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental:** aspectos teóricos e práticos. 9. ed. Juspodivm, 2024, p. 72.

3 INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS [IEMA]. **Estudo de Impacto Ambiental do CTR Colatina:** Seção 5 – Definição das Áreas de Influência. Vitória: IEMA, nov. 2009.

4 INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS [IEMA]. **Estudo de Impacto Ambiental do CTR Colatina:** Seção 5 – Definição das Áreas de Influência. Vitória: IEMA, nov. 2009.

Pública de atividade em potencial ou já poluidora.¹ Além disso, a licença também era disposta no inciso II, artigo 1º da mesma resolução, sendo definida como o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental estabelece as regras de conduta de quem se utilizará dos recursos naturais que possam trazer prejuízos ao meio ambiente.²

Diante dessas explicações, é possível verificar as diferenças apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, previstas pela Lei Geral de Licenciamento Ambiental, aprovada em 2025. A primeira diferença é a permissão de terceiros definirem quais atividades estão sujeitas ao licenciamento ambiental sem, necessariamente, a coordenação nacional e além do âmbito dos órgãos colegiados, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e os Conselhos Estaduais e Municipais incluídos no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Essa mudança, é vista como prejudicial pelo Ministério do Meio Ambiente, tendo em vista que promove ação descoordenada entre os Entes no processo de licenciamento ambiental, além de desarticular a democracia ativa, por meio da participação popular.

Outrossim, a nova lei prevê a alteração no sistema trifásico da aprovação do licenciamento. Isso porque de acordo com o artigo 5º do projeto de lei, será criado outros tipos de licença ambiental como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), marcada por sua concessão simplificada e imediata em caso de declaração de adesão e compromisso do empreendedor com as normas estabelecidas pela autoridade licenciadora.³ Ademais, a licença também permitiria o monitoramento dos empreendimentos por amostragem, dispensando uma fiscalização dos órgãos competentes, bem como liberaria a aprovação de projetos sem qualquer autorização, acerca da duplicação de rodovias e dragagens, até mesmo em locais habitados por comunidades vulneráveis, ensejando um elevado risco de danos ambientais e de aspecto social.

Além disso, o projeto de lei permite que empreendimentos em unidade de conservação sejam licenciados sem a manifestação obrigatória do órgão gestor da área. Isso também é visto como uma problemática pelo

1 SIRVINSKAS, Paulo. **Manual de direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 234.

2 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE [CONAMA]. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Coletânea de Resoluções do CONAMA**. Brasília: MMA, 1997.

3 FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 9. ed. Juspodivm, 2024, p. 72.

Ministério, uma vez que enfraquece a função do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), fazendo com que os empreendimentos possam ser aprovados em áreas protegidas como Parques Nacionais e Estações Ecológicas Federais.

A lei, ainda, coloca que a manifestação dos órgãos competentes pela proteção de áreas indígenas ocorreria somente para aquelas já tituladas. Contudo, é sabido que a demarcação de terras indígenas foi objeto de recente debate pelo Superior Tribunal Federal, indicando assim, a presença de processos de reconhecimento de território ainda em tramitação no judiciário, os quais estariam sem a devida proteção diante a aprovação do projeto de lei, sustentando-se assim, uma violação ao direito ao meio ambiente e aos direitos sociais, de modo geral.

A violação de direitos difusos e coletivos também ocorre em relação a delimitação das áreas de influência tratadas anteriormente. Isso porque o novo projeto de lei exclui as áreas de influência indireta (AII) dos estudos de impacto ambiental, fazendo com que a inspeção acerca de questões como desmatamento, grilagem e pressão contra comunidades indígenas sejam afetadas. Para o Ministério do Meio Ambiente, essa seria uma medida que impede o Estado de atuar garantindo equilíbrio ecológico e a justiça socioambiental.

O órgão responsável pela política ambiental do país ainda adverte a aprovação da nova lei, em razão da concessão de ausência de responsabilidade dos empreendedores em impacto ambiental, sob a alegação de falta de “poder de polícia” e de “nexo causal comprovado”, ensejando uma falta de responsabilização objetiva pelos riscos de sua atividade, bem como uma dificuldade pela administração pública de impor medidas preventivas e compensatórias.

A violação de direitos difusos e coletivos também ocorre em relação a delimitação das áreas de influência tratadas anteriormente. Isso porque o novo projeto de lei exclui as áreas de influência indireta (AII) dos estudos de impacto ambiental, fazendo com que a inspeção acerca de questões como desmatamento, grilagem e pressão contra comunidades indígenas sejam afetadas. Para o Ministério do Meio Ambiente, essa seria uma medida que impede o Estado de atuar garantindo equilíbrio ecológico e a justiça socioambiental.

O órgão responsável pela política ambiental do país ainda adverte a aprovação da nova lei, em razão da concessão de ausência de responsabilidade

dos empreendedores em impacto ambiental, sob a alegação de falta de “poder de polícia” e de “nexo causal comprovado”, ensejando uma falta de responsabilização objetiva pelos riscos de sua atividade, bem como uma dificuldade pela administração pública de impor medidas preventivas e compensatórias.

Por fim, o projeto prevê a dispensa de licenciamento ambiental para atividades como agricultura e pecuária, caso essas estiverem inscritas no Cadastro Ambiental (CAR) ou aderidas ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). Isso também é considerado um retrocesso às leis ambientais pelo Ministério, tendo em vista que esses procedimentos não valiam impactos de uso excessivo de água, poluição do solo, dando legitimidade a danos sem uma análise de forma técnica.

Deste modo, verifica-se que a aprovação de projeto de lei pela Câmara dos Deputados é uma medida que viola os direitos difusos e coletivos no Brasil, tendo em vista que viabiliza o licenciamento ambiental e, consequentemente, a concessão de licença ambiental, contribuindo assim para os fenômenos de destruição ambiental já explicitados.

6 Problemas ambientais de modo geral no país

O direito ambiental como um direito difuso e coletivo é violado no Brasil. Isso porque os fenômenos de destruição ambiental estão presentes no país, exemplificados pelo desmatamento e pela poluição.

O desmatamento é um evento estudado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação a qual publicou um Relatório em 2020 acerca do mote. Para a organização, desmatamento é a conversão de florestas em outros usos da terra, que podem ou não ser causados pela atividade humana. Esse fenômeno ocorre, principalmente, em decorrência da agricultura comercial e estima-se que essa atividade foi a responsável por 40% do desmatamento tropical no mundo entre 2000 e 2010.

No Brasil, esse fenômeno se destaca. Isso porque de acordo com Projeto de Monitoramento da Amazônia Andina divulgado no relatório Ponto de Inflexão na Amazônia, o país sul-americano foi o que mais perdeu sua parte de floresta amazônica devido ao desmatamento, apresentando uma destruição de 6,5 milhares de hectares do bioma em 2021. Outrossim,

outros ecossistemas presentes no país como o cerrado e a Caatinga também têm sua vegetação retirada em razão de atividades humanas no país.¹

Ademais, verifica-se a presença de elevada poluição atmosférica no país. De acordo com o “Painel Vigiar”, iniciativa do Ministério da Saúde em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, a média anual de material particulado fino (MP2,5) no Brasil em 2023 é de 9,9 microgramas por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$), quase o dobro do limite desejável de 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ estabelecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A consequência das inalações dessas partículas pela população é o desenvolvimento de doenças respiratórias e cardíacas.² Nessa perspectiva, verificou-se que os principais agentes poluidores são indústrias. Isso porque, o Dialogue Earth realizou um levamento o qual identificou que a maior taxa de mortalidade relacionadas à poluição do ar estão em regiões de intensa atividade industrial, como na região do ABC Paulista, polo industrial do país.

Após essa explicitação geral, é cabível trazer ao debate uma questão controversa, já que apesar de haver um elevado desmatamento e poluição, o país é regido pelo discurso de proteção ao meio ambiente, direito difuso e coletivo e que tem um capítulo exclusivo dedicado pela Constituição Cidadã. No entanto, o que se verifica, é que no Brasil, tanto a aplicação como o cumprimento de leis são fracos.³ A razão dessa ausência de controle jurídico do meio ambiente é marcada pela morte de ativistas, pela redução de polícia ambiental e pela falta de legitimização da Secretaria do Meio Ambiente para sancionar os infratores.⁴

7 Considerações finais

Diante do exposto, foi possível evidenciar a relevância do Direito Ambiental como um instrumento essencial à proteção do meio ambiente enquanto bem jurídico de natureza difusa e coletiva. Partindo da concepção do meio ambiente como direito fundamental de terceira geração, analisou-

1 MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento** – RAD 2022. São Paulo: MapBiomas, 2022. Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/03/RAD_2022.pdf. Acesso em: 21 jul. 2025.

2 COELHO, Thomaz. Quase toda a população brasileira respira ar poluído, de acordo com estudo. **CNN Brasil**, 27 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/quase-toda-a-populacao-brasileira-respira-ar-poluido-de-acordo-com-estudo/>. Acesso em: 21 jul. 2025.

3 UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions**. Nairobi: UNEP, 22 nov. 2023.

4 PONTES, Nadia. Brasil falha na aplicação de leis ambientais, diz ONU. **DW**, 24 jan. 2019.

se a sua importância na promoção da dignidade humana, da justiça socioambiental e da sustentabilidade intergeracional.

A discussão também demonstrou que, apesar da presença de dispositivos normativos avançados, como o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, a efetivação da tutela ambiental esbarra em desafios significativos, especialmente no contexto político atual. A atuação de agentes públicos, como a ministra Marina Silva, e os embates legislativos em torno do Projeto de Lei nº 2159/2021, exemplificam as tensões entre os interesses econômicos e a preservação ambiental, evidenciando um cenário de fragilidade institucional e de retrocessos normativos.

A recente aprovação da Lei Geral do Licenciamento Ambiental, marcada por flexibilizações que reduzem a participação social, enfraquecem o controle dos órgãos ambientais e limitam a proteção de comunidades vulneráveis, revela um risco concreto de esvaziamento das garantias constitucionais relacionadas ao meio ambiente. Tais medidas, ao priorizarem interesses econômicos imediatos em detrimento da precaução ambiental, comprometem não apenas a saúde dos ecossistemas, mas também os direitos fundamentais das presentes e futuras gerações.

Portanto, torna-se imprescindível o fortalecimento de políticas públicas ambientais baseadas em evidências científicas, participação democrática e responsabilização efetiva. O compromisso com a preservação ambiental deve ser compreendido não como obstáculo ao desenvolvimento, mas como uma de suas bases estruturantes. Só assim será possível garantir um futuro justo, equilibrado e sustentável para todos.

Referências

AGÊNCIA SENADO. Publicada Lei do Licenciamento Ambiental, com 63 vetos. **Agência Senado**, 08 ago. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/08/publicada-lei-do-llicenciamento-ambiental-com-63-vetos>. Acesso em: 08 ago. 2025.

BBC NEWS BRASIL. Marina Silva é atacada em audiência no Senado sobre exploração de petróleo na Margem Equatorial. **BBC News Brasil**, 06 jun. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ceqg02g3z8po>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**

- do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal; Presidência da República, 1988.
- BRITO, Lara. Entenda o que Lula vetou no novo licenciamento ambiental. **Poder360**, 08 ago. 2025. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/o-que-lula-vetou-novo-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 08 ago. 2025.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- COELHO, Thomaz. Quase toda a população brasileira respira ar poluído, de acordo com estudo. **CNN Brasil**, 27 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/quase-toda-a-populacao-brasileira-respira-ar-poluido-de-acordo-com-estudo/>. Acesso em: 21 jul. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE [CONAMA]. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o licenciamento ambiental. *In:* MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Coletânea de Resoluções do CONAMA**. Brasília: MMA, 1997. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 20 jul. 2025.
- DIÓGENES JÚNIOR, José Eliaci Nogueira. Gerações ou dimensões dos direitos fundamentais? **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 30 jun. 2012. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/29835/geracoes-ou-dimensoes-dos-direitos-fundamentais>. Acesso em: 20 jul. 2025.
- FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 9. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.
- FINK, Daniel Roberto; ALONSO JÚNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Mauricio. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. São Paulo: Forense Universitária, 2000.
- GONÇALVES, A.; POSSAMAI, P. O Código Florestal e os impactos sobre a preservação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 22, n. 88, p. 243-259, 2017.
- INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS [IEMA]. **Estudo de Impacto Ambiental do CTR Colatina**: Seção 5 – Definição das Áreas de Influência. Vitória: IEMA, nov. 2009. Disponível em: https://iema.es.gov.br/Media/iema/CQAI/EIA/2009/CONDOESTE/05_AREA_INFLUENCIA.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

LIMA, Thiago. O impacto da poluição industrial do ar na mortalidade no Brasil. **Nexo Jornal**, 3 fev. 2025. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/externo/2025/02/03/o-impacto-da-poluicao-industrial-do-ar-na-mortalidade-no-brasil>. Acesso em: 25 jul. 2025.

LOPES, Paulo Renan Pereira. **O direito ambiental e a política ambiental**. Brasília: UniCEUB, 2005.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento – RAD 2022**. São Paulo: MapBiomas, 2022. Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/03/RAD_2022.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

MAZUI, Guilherme. Lula sanciona com vetos projeto que enfraquece regras de licenciamento ambiental. **G1**, 08 ago. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/08/08/lula-sanciona-com-vetos-projeto-que-enfraquece-regras-de-licenciamento-ambiental.ghtml>. Acesso em: 08 ago. 2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 776-832.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Projeto de Lei do Licenciamento Ambiental desestrutura regramento e viola Constituição Federal. **MMA**, 21 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/projeto-de-lei-do-licenciamento-ambiental-desestrutura-gramento-e-violacion-federal>. Acesso em: 20 jul. 2025.

NAZO, Georgette Nacarato; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. **Revista de Direito Administrativo**, n. 224, p. 117-145, abr./jun. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v224.2001.47761>. Acesso em: 20 jul. 2025.

NEIVA, Lucas. Farol Verde: só 30% dos deputados e 25% dos senadores têm compromisso com a pauta ambiental. **Congresso em Foco**, 01 jan. 2024. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/6263/farol-verde-so-30-dos-deputados-e-25-dos-senadores-tem-compromisso-com-a-pauta-ambiental>. Acesso em: 20 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Conferência das Nações

Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972.

PEDUZZI, Pedro. Marina Silva diz que propostas democratizam política ambiental. **Agência Brasil**, 9 maio 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/noticia/2025-05/marina-silva-diz-que-propostas-democratizam-politica-ambiental>. Acesso em: 20 jul. 2025.

PONTES, Nadia. Brasil falha na aplicação de leis ambientais, diz ONU. **DW**, 24 jan. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-falha-na-aplica%C3%A7%C3%A3o-de-leis-ambientais-diz-onu/a-47210135>. Acesso em: 20 jul. 2025.

POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 271–283, 2017. Disponível em: <https://revistas.usp.br/eav/article/view/132431>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA, Carlos; JÚNIOR, Sergio. O meio ambiente como direito humano fundamental. **RJLB**, ano 7, n. 5, 2021.

SILVA, J. B. Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: um novo paradigma jurídico-processual. **Revista Paradigma**, n. 18, 2011. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/42>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA, Pablo. O meio ambiente como o bem de uso comum do povo. In: **VIII JICEX** - Jornada de Iniciação Científica e de Extensão Universitária, v. 8, n. 8, 2016.

SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SIRVINSKAS, Paulo. **Manual de direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Laís Victória Ferreira de. **Reflexões em biologia**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018.

SOUZA, Adriano. O meio ambiente como direito difuso e a sua proteção como exercício de cidadania. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v. 15, n. 30, 2012.

TAVARES, J. P. C.; PEDRO, J. M. A politização do direito ambiental e suas consequências no contexto jurídico-social brasileiro. **Revista Foco**, Curitiba, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2023.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME.

Environmental Rule of Law: Tracking Progress and Charting Future Directions. Nairobi: UNEP, 22 nov. 2023. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/publication/environmental-rule-law-tracking-progress-and-charting-future-directions>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Capítulo 11

CONSTITUIÇÕES TRANSNACIONAIS: UMA ANÁLISE DA LEGITIMIDADE DESSAS CONSTITUIÇÕES A PARTIR DAS OBSERVAÇÕES DE GUNTHER TEUBNER

Moisés Fagundes Lara¹

1 Considerações iniciais

O presente trabalho pretende realizar uma análise sobre a legitimidade das constituições transnacionais a partir das observações de Gunther Teubner acerca dos fragmentos constitucionais e suas colisões.

Para suplantar as questões problemáticas observadas na fragmentação constitucional, o autor propõe uma solução alternativa ao denominado por ele de “constitucionalismo social”. Partindo de uma perspectiva hipotética da Teoria dos Sistemas de Luhmann, Teubner aponta a incapacidade das teorias anteriores de resolver os problemas atuais em uma conjuntura globalizada.

Teubner versa, em sua obra “Fragmentos Constitucionais: constitucionalismo social na globalização”, sobre o deslocamento do constitucionalismo tradicional do Estado nacional, que até então era a figura central da produção das normas constitucionais, para regimes transnacionais constitucionais, registrando a ocorrência de colisões inter-regimes.

No capítulo VI de sua obra, Teubner aborda especificamente as colisões inter-regimes, no convívio entre distintos sujeitos e regimes constitucionais, passando, nestes conflitos constitucionais, necessariamente, por uma solução estritamente hierárquica.

¹ Advogado. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Mestre em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Advogado. E-mail: moiseslaraadv@gmail.com. Data da entrega: 26 Jul 2025.

Por conseguinte, no primeiro capítulo são apontados os fragmentos constitucionais, suas colisões, suas principais características conceituais, traçando um paralelo entre as constituições do Estado nacional, em que regimes transnacionais realizam concorrência, como sujeitos constitucionais, aos Estados nacionais. Estas constituições transnacionais não se comunicam por meio de um sistema político, mas de um sistema funcional.

No capítulo seguinte será analisada a legitimidade nas constituições transnacionais no contexto normativo global, seus principais aspectos e interesses, e sua grande influência no desenrolar da vida social na atualidade. Diante disso, as deliberações decididas pelos regimes transnacionais, não levando em conta os territórios nacionais soberanos, podem ser aplicáveis a todas as pessoas, com maior relevância ao grupo denominado forasteiros (*outsiders*) que são afetados negativamente pelas decisões do regime.

Será utilizado o método dedutivo com uso de fontes bibliográficas a respeito do tema, pois consiste em uma análise acerca da legitimidade das constituições transnacionais a partir da visão de Teubner. Por fim, a título de considerações finais, serão evidenciados os principais impasses e desafios das legislações constitucionais diante da globalização, sobretudo diante da dinâmica imposta pelas grandes corporações atuantes na internet.

2 Fragmentos de Constituição

Tendo como sua principal influência a sociologia sistêmica de Niklas Luhmann¹, a qual considera a sociedade como um conjunto de indivíduos com espaço de comunicação, Gunther Teubner² descreve a atual conjuntura global.

Inicialmente, cabe destacar que o conceito de Constituição trabalhado por Teubner em um primeiro momento se aproxima do conceito de autopoiese na Teoria dos Sistemas Sociais de Luhmann. A partir dessa concepção, é baseada a afirmação de que existem diversas constituições independentes dos sistemas da política e do Direito na ordem global.³

1 LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad.** Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007.

2 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

3 COSTA, Bernardo Leandro Carvalho; ROCHA, Leonel Severo. Fragmentos de Constituição e Transconstitucionalismo: Cenários atuais da Teoria Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 34, n. 1, p.1-26, jan./jun. 2018. p. 15.

Entretanto, Teubner avançou para além do conceito de autopoiese luhmanniano, afirmando que o acoplamento estrutural entre a normatização realizada em cada um dos sistemas que ambicionam a formação de uma Constituição e o âmbito social é essencial para que se tenha uma Constituição em sentido estrito.¹

Dentro de uma nova organização social e política pela qual passa o mundo, Teubner² percebeu que diversas ordens jurídicas se formaram a partir de preceitos constitucionais, porém sem a existência de um Estado, o que rompe com a tradição do constitucionalismo moderno, pois não se acopla à estrutura de um sistema político e do Direito estatais, em que Teubner afirma que: “No mar da globalidade, formam-se apenas ilhas de constitucionalidade”³.

Nesse novo contexto jurídico, o processo de pressão para aprendizado não é mais exercido pela sanção jurídica, mas por mecanismos extrajurídicos. Essa pressão de poder é exercida por movimentos sociais, por sindicatos, por ONGs, por organizações filantrópicas, por organizações das profissões e pela opinião pública, o que tem demonstrado maior efetividade.

O impulso derradeiro a essas pressões é realizado por meio das sanções econômicas, pois a atuação efetiva dos consumidores em “boicotar” certos produtos, sanciona, indubitavelmente, aqueles setores organizados que, *v. g.*, desrespeitam os direitos humanos. Esses escândalos de violação de direitos humanos realizados por diversas empresas transnacionais são normalmente desenvolvidos como questões “eficácia horizontal” de direitos fundamentais estatais⁴.

Para Teubner, este debate em torno da eficácia horizontal não pode ficar restrito à função de defesa dos direitos fundamentais, mas ir contra as formas de coação social. Deve-se tratar ainda sobre o papel civil ativo dos direitos fundamentais, ou melhor, “aquilo que é manifesto em constituições estatais na forma de direitos individuais de participação nos processos de formação do poder – o que, entretanto, ainda é pouco

1 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

2 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

3 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 125.

4 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

conhecido nos âmbitos sociais parciais.”¹ Manifestando a importância da legitimidade nesses processos de formação e atuação do poder, há que se ter um mínimo de legitimidade capaz de pacificar todo aquele atingido pela sua ação nessas organizações que desconhecem fronteiras.

Nesse cenário, de ausência de sanção jurídica, não temos mais Constituição, norma, apenas “fragmentos constitucionais”, como observam Costa e Rocha:

Ponto fundamental para a descrição do que Teubner concebe por fragmentação constitucional é a sanção jurídica. Característica fortemente explorada pelo normativismo, principalmente por Kelsen, a sanção jurídica perde força em um ambiente de globalização de ordem mundial, na medida em que – de maneira autônoma em relação aos sistemas do Direito e da Política – formam-se diferentes ordens com traços de constituições. A sanção jurídica, emanada tradicionalmente do sistema do Direito, a partir de um acoplamento estrutural com o sistema da Política, passa a não mais exercer um papel fundamental para o processo de aprendizado sistêmico. Nesse contexto, a partir da constatação de que existe um ambiente de normatividade com a ausência de um dos pontos fundamentais para o normativismo (a sanção), retoma-se a ideia de não mais normas, mas fragmentos.²

Para que se planeje a existência de uma constituição global, “a fórmula apenas pode ser a interligação das constituições próprias dos fragmentos globais – das nações, dos regimes transnacionais, das culturas regionais – umas com as outras, formando um direito constitucional de colisões”³.

Logo, esses “regimes especializados transnacionais fazem concorrência hoje, como sujeitos constitucionais, aos Estados Nacionais”⁴. Essas constituições próprias, que não se comunicam por meio de um sistema político, mas por outros sistemas funcionais, por vezes entram

1 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 61-62.

2 COSTA, Bernardo Leandro Carvalho; ROCHA, Leonel Severo. Fragmentos de Constituição e Transconstitucionalismo: Cenários atuais da Teoria Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 34, n. 1, p.1-26, jan./jun. 2018. p. 13-14.

3 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 64.

4 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 281.

em uma situação de colisão, segundo o entendimento de Jeffrey Dunoff¹. Observa-se quatro situações de conflito entre regimes jurídicos²:

- 1^{a)} quando as regras de dois ou mais regimes jurídicos internacionais se contradizem na solução de um mesmo caso. Por exemplo: a colisão das normas internacionais de direitos humanos e o direito internacional humanitário de guerra;
- 2^{a)} quando em um sistema jurisdicional de um regime jurídico se utilizará normas de um outro regime. Por exemplo: as regras da Organização Mundial do Comércio são confrontadas com normas do direito internacional do meio ambiente;
- 3^{a)} quando o mesmo caso jurídico é julgado em duas instituições de solução de conflitos. Por exemplo: o caso Swordfish, que foi levado à Organização Mundial do Comércio e ao Tribunal Internacional do Direito do Mar; e
- 4^{a)} quando a interpretação da norma jurídica é feita de forma diferente por diversos tribunais internacionais. Por exemplo: a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia divergem sobre as condições de quando o comportamento de atores não estatais deve ser imputado a um Estado.

É notório que as colisões constitucionais entre esses regimes jurídicos se estabelecem dentro dessa nova sociedade civil mundial, sendo essas constituições resultante de uma dupla reflexividade – “do sistema funcional e do direito”. “As teorias cosmopolitas de uma constituição global buscam, uma segunda vez, se colocar. Suas esperanças de um estado mundial chegam mesmo a evaporar”³.

No entanto, diante do cenário atual, cresce a preocupação da comunidade jurídica mundial com possíveis retrocessos. Em 19 de agosto de 2022, no 1º Seminário Internacional Estado, Regulação e Transformação Digital⁴, Luigi Ferrajoli defendeu a criação da Constituição da Terra, um projeto de constitucionalismo expandido para o plano internacional, criado para sobrepujar as Constituições nacionais. Ferrajoli declarou que

1 DUNOFF, Jeffrey. A New Approach to Regime Interaction. In: M. Young (Ed.), **Regime Interaction in International Law**: Facing Fragmentation (pp. 136-174). Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

2 TEUBNER, Gunther. **Fragments Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

3 TEUBNER, Gunther. **Fragments Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 283.

4 Evento presencial promovido pelo centro universitário Univel (Cascavel-PR) em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e Faculdade de Direito de Vitória (FDV).

os direitos fundamentais devem ser universalizados e que a Organização das Nações Unidas fracassou em promovê-los.

Essa idealização de uma Constituição da Terra realizada por Ferrajoli pode vir a evitar aqueles fenômenos de retrocessos ocorridos no período de entreguerras, ou seja, mesmo cientes dos horrores trazidos pela primeira guerra mundial, não se conseguiu evitar que o mundo fosse quase destruído pela segunda grande guerra, o que nos faz pensar que o direito deve adotar mecanismos mais eficazes na tentativa de se evitar um novo conflito.

Todavia, para Teubner não é possível fixar-se à concepção de uma constituição global unificada, mas sobre as colisões existentes entre os fragmentos constitucionais. Para o entendimento da moderna globalização, é de suma importância a distinção funcional luhmanniana para a argumentação teórica de Teubner:

A diferenciação funcional da sociedade não é uma questão de decisão política fundamental, mas sim um processo evolutivo complicado, no qual distinções diretivas fundamentais se cristalizam gradualmente e instituições especializadas se formam de acordo com sua lógica própria. Nesse processo, os sistemas funcionais determinam eles mesmos sua própria identidade, por meio de elaborada semântica da autoatribuição de sentido, da reflexão, da autonomia.¹

Nesse caso, o processo político convencional dos Estados poderá apenas intervir para corrigir determinada situação, sem, contudo, normatizá-lo em suas especificidades, que é uma das características basilares dos sistemas parciais. Desta forma, a política desenvolvida de forma legítima dentro do Estado-nação suplanta suas fronteiras, atingindo um regime jurídico privado da sociedade mundial, o que, evidentemente, é “um processo evolutivo complicado”.

A prática e a teoria de uma sociedade mundial não estabelecem uma conexão que impulsiona um processo de globalização equilibrado. Mesmo nos chamados sistemas parciais da sociedade mundial – economia, direito, ciência e política internacional – a coordenação é bem debilitada, sendo ainda menor a coordenação dos sistemas funcionais da sociedade global, o que faz com que regimes hegemônicos envidem esforços para imporem suas rationalidades parciais a outros regimes².

1 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016., p. 88.

2 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

No entanto, na mais recente crise financeira, a ambiciosa tentativa de se entronizar os mercados de capital como instâncias coordenadoras dos sistemas parciais da sociedade mundial fracassou grandiosamente, enquanto as tentativas, renovadas após a crise, de se atingir uma ampla coordenação social através da política internacional, mostrou novamente os limites de sua capacidade.¹

Diante de tal problemática que promove estudos mais aprofundados na sociologia das constituições e objetivando com que impulsos externos – jurídicos, políticos e sociais – alcancem transformações internas em diferentes constituições (o que Luhmann denomina de “irritação”), Teubner sugere a existência de uma constitucionalização híbrida:

Requer-se, aqui, uma “constitucionalização híbrida”; que forças sociais externas, ou seja, normatizações jurídicas e contrapoder da “sociedade civil” que se constituem paralelamente aos meios de poder estatal e advém de outros contextos – dos meios de comunicação em massa, das discussões públicas, dos protestos espontâneos, dos intelectuais, movimentos sociais, ONGs, sindicatos, profissões e suas organizações –, gerem uma pressão tão massiva sobre os sistemas funcionais expansionistas que são criadas autolimitações internas que realmente funcionam.²

É importante questionar a capacidade que esses impulsos externos possuem para mudar constituições internas dos diferentes sistemas, bem como sua legitimidade, pois é evidente a manipulação social realizada pelas potências hegemônicas na rede mundial de computadores. Há uma carência de estudos sociais aprofundados sobre a transformação e manipulação social realizada pelas empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs).

3 Há legitimidade nas constituições transnacionais?

Teubner alerta que algumas premissas questionáveis vão guiar a discussão sobre o constitucionalismo transnacional em uma direção errada, aduzindo que:

A dinâmica incontrolável dos mercados de capitais globais, o evidente poder de empresas transnacionais e a **dominância de experts não legitimados**, em extensas *epistemic communities* não informadas

1 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 284.

2 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais**: Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 177.

pelo direito, conduzem tanto os adeptos de um constitucionalismo transnacional quanto seus críticos à equivocada conclusão de que o déficit constitucional de instituições transnacionais seria, em sua essência, atribuível à globalização.¹ (ênfase acrescentada)

Dessarte, a crise no constitucionalismo não está ligada diretamente à globalização, mas é responsabilidade da debilidade típica da política internacional a desordem dos espaços sociais globais. Neste caso, em primeiro plano, situam-se três fenômenos: 1º) o deslocamento de funções de governo para o âmbito transnacional e a assunção de parte destas funções por atores não estatais que desencadeiam a desconstitucionalização do Estado Nacional; 2º) “os efeitos extraterritoriais da atuação dos Estados Nacionais que permitem o surgimento de um direito que carece de legitimidade democrática”; e, 3º) “a inexistência de mandato democrático para a *governance* transnacional”.²

A deficiência democrática acompanha a constitucionalização dos chamados regimes transnacionais. Sendo assim, tribunais internacionais e até mesmo nacionais tem procurado solucionar tal problema relacionado à legitimidade desses regimes. Os tribunais lidam com essas questões quando têm que decidir a respeito da validade das constituições desses regimes autônomos.

Pode-se colacionar como exemplo o caso *Waite and Kennedy vs. Germany*, em que as regras do Centro Europeu de Operações Espaciais - constituição de um regime transnacional – poderia ser revisada pela Corte Europeia de Direitos Humanos, ao estabelecerem que se as normas constitucionais de um regime infringirem os princípios fundamentais da legitimidade democrática, sobretudo às relacionadas aos direitos humanos, o tribunal deveria declarar tais dispositivos como nulos e sem efeito. Dessarte, o reconhecimento da validade das constituições dos regimes transnacionais dependeria do entendimento dos tribunais a respeito de sua legitimidade. Sendo assim, enquanto as constituições dos regimes transnacionais não tiverem legitimidade suficiente, os tribunais não poderão reconhecê-las como válidas. Isso fará com que as pressões externas exercidas pelos tribunais fortaleçam a legitimidade democrática dos regimes.³

1 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 49.

2 TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.

3 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? **Journal of Law and Society**, v. 45, p. S5-S29, 2018.

Mas a legitimidade democrática continua sendo o calcanhar de Aquiles dos regimes transnacionais. Constitucionalização sem democracia – este é o teor básico de uma crítica vociferante ao constitucionalismo transnacional. Sob uma variedade de rótulos como ‘novo constitucionalismo’, ‘estado imperial global em formação’ ou ‘federalismo executivo pós-democrático’, o constitucionalismo transnacional é criticado como um dispositivo egoísta para elites políticas e econômicas ou para sistemas sociais funcionais. Constituições não estatais podem estabelecer com sucesso os procedimentos internos de tomada de decisão, podem fortalecer o estado de direito, podem garantir direitos constitucionais – mas falham quando são medidos em relação aos padrões da democracia.¹ (tradução livre do autor)

Estudos empíricos mostram que vários regimes transnacionais possuem um histórico de tomada de decisões democráticas melhores que regimes vigentes nos Estados nacionais como, por exemplo, a governança privada da Internet ICANN². No entanto, é justamente essa uma das grandes questões vivenciadas internamente em vários Estados em que se verificam dificuldades para se fazer valer a autonomia da vontade popular, ou seja, há uma luta diária para que os direitos básicos da cidadania sejam democraticamente respeitados. Logo, não é necessário que vontades privadas venham alinhar-se àqueles que não respeitam a vontade da maioria, sobretudo a que sofre as ações do sistema que concentra os grandes interesses internacionais.

É citado como o exemplo o ICANN, que foi criado como uma governança privada da internet, desconsiderando que esse fato ocorreu no início da internet moderna, onde pouca coisa existia e quase tudo estava

-
- 1 TEUBNER, Gunther. *Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy?* *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018. p. 2. “But democratic legitimacy remains the Achilles heel of transnational regimes. Constitutionalisation without democracy – this is the basic tenor of a vociferous critique on transnational constitutionalism.⁸ Under a variety of labels such as ‘new constitutionalism’, ‘imperial global state in the making’ or ‘post-democratic executive federalism’, transnational constitutionalism is criticized as a self-serving device for political and economic elites or for functional social systems. Non-state constitutions may establish successfully the internal procedures of decision making, they may strengthen the rule of law, they may guarantee constitutional rights - but they fail when they are measured against the standards of democracy.”
- 2 ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), em português “corporação da internet para atribuição de nomes e números». Sediada em Los Angeles, Califórnia, EUA, fundada em 1998 por Jon Postel e Esther Dyson, é uma entidade sem fins lucrativos, anteriormente subordinada ao governo dos Estados Unidos da América, responsável pela alocação do espaço de endereços do Protocolo da Internet (IPv4 e IPv6), pela atribuição de identificadores de protocolo, pela administração do sistema de nomes de domínio de primeiro nível genéricos (gTLDs) e com códigos de países (ccTLDs), assim como as funções de gerenciamento do sistema de servidores-raiz.

sendo criado, e as empresas privadas precisavam se organizar para existirem e se desenvolverem. Desta forma, o êxito estrutural e organizacional do ICANN, se deve aos Estados nacionais, como é praxe nessa quarta revolução industrial – revolução da informação –, estarem atrasados nesses avanços tecnológicos da iniciativa privada, pois eram incapazes de realizarem movimentos regulatórios em benefício de suas populações.

Entretanto, há outros exemplos de falta de legitimidade e de democracia, em que esses regimes transnacionais são frutos da imposição da vontade de grupos econômicos e Estados economicamente hegemônicos, que tentam ressuscitar o velho colonialismo, oficial, “democrático e liberal”.

Em nome da democracia, as constituições transnacionais sofrem várias críticas, Hauke Brunkhorst propõe que a falta de democracia dos regimes transnacionais somente possa ser superada se suas constituições forem autorizadas por instituições políticas como o Parlamento Europeu. De acordo com o autor:

No entanto, a rede de leis e políticas públicas transnacionais e a formação já emergente do estado transnacional são muito fracas para estabelecer novamente o controle sobre os mercados globais. Os poderes estatais coordenados, juntamente com as organizações internacionais, podem, na melhor das hipóteses, criar o mercado global (integração negativa), mas estão longe de conseguir restringi-lo normativamente: isto é, no interesse geral de todos nós (integração positiva). Em trinta anos de globalização, os estados mais poderosos da história – as democracias ocidentais – foram transformados, como Wolfgang Streeck escreve, ‘em agências de cobrança de dívidas em nome de uma oligarquia global de investidores, em comparação com a qual a “elite do poder” de C. Wright Mills aparece como um exemplo brilhante de pluralismo liberal’.¹ (tradução livre do autor)

Há autores com pensamento bem mais teórico que realizam sua crítica praticando uma espécie de “autoimunização”, aplicando um

1 BRUNKHORST, Hauke. The Beheading of The Legislative Power: European Constitutionalisation Between Capitalism and Democracy. In: **The European Union in Crises Or The European Union as Crises?**. Ed. John Erik Fossum and Agustín José Menéndez. Norway: ARENA, 2014. p. 602-603. “However, the network of transnational public law and politics, and the already emerging formation of transnational statehood (Albert and Stichweh 2007), are by far too weak to establish control over global markets again. Coordinated state powers together with international organisations can at best make the global market (negative integration) but are nowhere near to being able to constrain it normatively: that is, in the general interest of all of us (positive integration). In thirty years of globalisation the most powerful states of history – the Western democracies – have been turned, as Wolfgang Streeck writes, ‘into debt-collecting agencies on behalf of a global oligarchy of investors, compared to which C. Wright Mills’s “power elite” appears a shining example of liberal pluralism.’”

padrão para as constituições dos Estados nacionais e outro padrão para as constituições dos regimes transnacionais, usando as ferramentas conceituais da teoria dos sistemas de forma equivocada e seletiva. Administraram a relação problemática entre a lógica funcional dos sistemas sociais e a legitimidade democrática de forma completamente diferente quando se trata do sistema político, por um lado, e da economia, por outro.¹

Entre conclusões específicas, pode-se demonstrar que nenhum dos nove estudos de caso empíricos revela que a governança internacional “pública”, em princípio, pode postular um grau mais alto de legitimidade do que as formas transnacionais ou privadas de governança, embora esta posição possua diversos seguidores, tal correlação sistemática entre a aceitabilidade de um arranjo de governança e o grau de sua aceitação parece não existir.²

Não teríamos de admitir que em ambos os sistemas é historicamente contingente se e em que grau as contra-instituições democráticas modificarão a obstinada autorreprodução unidimensional do poder ou do lucro? No caso da economia, os críticos de fato praticam o que de outra forma abominam – a reificação. Ao fazer mau uso das ferramentas conceituais de Luhmann, eles reificam as propriedades dos sistemas sociais - funções, programas e códigos binários - declarando-os a necessidades funcionais que são imunes a qualquer mudança. E o fazem embora Luhmann – em suas análises da economia, por exemplo, onde o código de propriedade foi transformado em código monetário – tenha mostrado que não apenas os programas, mas também os códigos binários estão sujeitos a consideráveis transformações ao longo do tempo.³ (tradução livre do autor)

-
- 1 SCHNEIDERMAN, David. Global Constitutionalism and International Economic Law: The Case of International Investment Law. In: **European Yearbook of International Economic Law**. Ed. M. Bungenberg, C. Herrmann, M. Krajewski and P.J. Terhechte. Norway: ARENA, 2014.
 - 2 TAKE, Ingo. Legitimacy in Global Governance: International, Transnational and Private Institutions Compared. **Swiss Political Science Review**, v. 18, p. 220-248. 2012.
 - 3 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? **Journal of Law and Society**, v. 45, p. S5-S29, 2018, p. 4-5. “Would we not have to admit that in both systems it is historically contingent whether and to what degree democratic counter-institutions will modify the stubborn unidimensional self-reproduction of power or that of profit? In the case of the economy, critics indeed practice what they otherwise abhor – reification. By misusing Luhmann’s conceptual tools they reify the properties of social systems - function, programmes and binary codes - by declaring them to functional necessities that are immune to any change. And they do so although Luhmann – in his analyses of the economy, for example, where the property code has been transformed to the monetary code - has shown that not only programmes, but also binary codes are subject to considerable transformation over time.”

Algumas críticas, tanto da direita quanto da esquerda, combinam hipocrisia e autoimunização, e para Teubner¹: “padecem da falta de alternativas credíveis que escondem cuidadosamente por detrás da sua crítica exagerada. A melhor resposta para eles é: crítica sem contraproposta não conta.” Podendo-se acrescentar que proposta carente de legitimidade e democracia também não conta, ou seja, tenhamos a responsabilidade de evitarmos retrocessos indesejados, não sendo apenas “mais do mesmo” que tanta desigualdade trouxe a toda a sociedade global.

Muitos críticos exageram e erram quando exibem um princípio célebre da democracia e o transladam, sem estabelecimento de qualquer juízo de valor, para os regimes transnacionais: *quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* (aquilo que afeta a todos deve ser tratado e aprovado por todos). Se analisarmos mais pormenorizadamente tal princípio, observaremos que no direito romano, este suposto preceito universal, “*quod omnes tangit* tinha sido inventado exclusivamente para resolver um ínfimo problema de direito privado, nomeadamente quando uma pluralidade de tutores legais tinha de decidir sobre a emancipação do mesmo tutelado quando cada um deles tinha o poder de representar o tutelado.”²(tradução livre do autor)³

Apenas com a chegada da modernidade é que o princípio *quod omnes tangit* foi utilizado nos assuntos públicos e se tornou o princípio-guia da participação direta. Contudo, com o nascimento dos Estados nacionais em maior número, os *omnes* logo se modificaram da participação de todos na representação das elites governantes, bem como nas disputas entre elas. Mesmo os ardorosos defensores admitem, ainda que silenciosamente, que a identidade dos autores e das pessoas afetadas não pode mais ser mantida para decisões reais de pessoas reais, mas tão somente para a situação hipotética do discurso ideal entre participantes hipotéticos.⁴

Neste contexto, os Estado nacionais possuíam tamanha complexidade que eram capazes de legitimar o funcionamento da dissidência fundamental na oposição organizada e no pluralismo

¹ TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018, p. 5.

² TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018, p. 5.

³ Em tradução de: “*quod omnes tangit* had been invented exclusively to resolve a tiny problem of private law, namely when a plurality of legal guardians had to decide over the emancipation of the same ward when each of them had the power to represent the ward”.

⁴ HABERMAS, Jürgen. On the Internal Relation between Law and Democracy. In: J. Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, Cambridge: MIT Press, 1998.

político. Esta dissidência organizada obteve efeitos profícuos ao produzir maior variabilidade de decisões coletivas, o que resultou em uma maior identificação dos cidadãos com a política.¹

Em se tratando de uma dissidência organizada em regimes transnacionais, que realiza “pressão” nessas constituições, essa oposição somente terá alguma espécie de êxito caso isso possa lhe causar algum tipo de prejuízo financeiro, por exemplo, um determinado setor, desenvolve seus produtos à custa de desrespeitos dos direitos humanos. Sendo assim, após a constatação de tal desrespeito, os consumidores organizados daqueles produtos poderão boicotar aquela empresa e seus produtos, causando prejuízo e uma efetiva pressão naquela empresa ou no setor econômico como um todo.

É importante salientar que no Estado nacional, que possui um mínimo de pressão política interna, não se consegue debelar certos constrangimentos e violações a direitos humanos fundamentais, provavelmente não será em constituições transnacionais, que agem sem uma transparência adequada e atendem sobretudo aos seus interesse e funções que o fará uma pressão de forma satisfatória.

Na eterna vigilância para que tenhamos uma democracia, sobretudo na atuação das empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs) no campo psicossocial, há que se desenvolver um consenso identitário mínimo, reconhecendo, contudo, as dificuldades dessa realização em nível nacional. Isso tudo aumentará, se expandirmos a democracia do sistema político para instituições não políticas. Em discrepância a isso, as instituições transnacionais possuem uma fraca capacidade para produzir tal consenso identitário.

Para transformar as instituições transnacionais mais responsivas, seja nos ambientes sociais, naturais e humanos, não se pode compreender que sua democratização seja entendida como uma garantia para a identidade de governantes e governados, mas como uma garantia para a dissidência organizada e contundente que desafia as decisões dos detentores do poder de forma eficaz.²

Sendo verdadeiro que na democracia transnacional necessita-se da promoção de uma dissidência institucionalizada. Como as instituições

1 TEUBNER, Gunther. *Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy?* *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018.

2 TEUBNER, Gunther. *Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy?* *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018.

democráticas do Estado nacional poderão ser generalizada e reespecificadas para os regimes específicos da globalidade? No intento de solucionar tal questão, Teubner sugere duas teses:

Primeira tese, generalização: O princípio democrático da representação política, que ainda expressa a tradicional simbiose democrática, precisa ser generalizado e substituído pelo princípio da *autocontestação dos regimes transnacionais*. A autocontestação exige que eles respondam a irritações externas, por um lado, e institucionalizem locais de dissensão interna, por outro.

Segunda tese, reespecificação: a autocontestação dos regimes transnacionais não pode seguir uma abordagem de tamanho único, mas precisa ser estabelecida com *amplas variações* que refletem a extrema diversidade entre os regimes transnacionais de questões específicas.¹ (tradução livre do autor).

Novos impasses nos procedimentos democráticos são criados a partir da “autocontestação contextualizada”, contudo também podem abrir perspectivas realistas, pois podem se basear em instituições de dissidência organizada já existentes em diversos regimes, mesmo que ainda hoje sejam rudimentares. Ingo Take reconhece que, em diferentes regimes transnacionais, existem diversas formas legítimas de governança que possuem grande potencial de desenvolvimento no futuro.²

Dessa forma, devemos reformular o princípio *quod omnes tangit, ab omnibus contestari debet* (aquilo que afeta a todos deve ser contestado por todos), pois para regimes transnacionais, não mais a identidade de governantes e governados é a expressão adequada da democracia, mas sua autocontestação em diversas formas adequadas ao contexto.³

No entanto, no “facebookistão” a autocontestação é realizada por seus órgãos consultivos que sabem o que é melhor para os interesses desta Big Tech, ou seja, o acesso do usuário é limitado e “pro forma”, pois não

1 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018. p. 7-8. “First thesis, generalization: The democratic principle of political representation, which still expresses the traditional democratic symbiosis, needs to be generalised and replaced by the principle of self-contestation of transnational regimes. Self-contestation requires them to be responsive to external irritations on the one side and to institutionalize sites of internal dissent on the other. Second thesis, respecification: the self-contestation of transnational regimes cannot follow a one-size-fits-all approach, but needs to be established with wide variations that reflect the extreme diversity among issue-specific transnational regimes.”

2 TAKE, Ingo. Legitimacy in Global Governance: International, Transnational and Private Institutions Compared. *Swiss Political Science Review*, v. 18, p. 220-248. 2012.

3 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018.

existe a quem recorrer após a decisão do Facebook. Além disso, a decisão de sair dessa rede social, que poderia ser uma forma de “pressão”, retira o usuário/cidadão do mundo social e dos negócios, pois esta Big Tech domina a maior parte deste mercado.

Teubner¹ analisa os componentes do princípio *quod omnes tangit*, comparando os regimes transnacionais com os Estados nacionais: 1º) *omnes*: enquanto os eleitores do Estado nacional são definidos como o único *demos*, os regimes transnacionais não podem confiar na autocontestação dentro de um coletivo bem definido, ao invés disso, eles têm que lidar com a dificuldade de constituintes extremamente flutuantes;

2º) *quod*: enquanto os sistemas políticos do Estado nacional decidem coletivamente de forma abrangente a respeito de toda a gama de questões de política nacional, um regime transnacional é altamente especializado em apenas um campo político. Destarte, resulta uma grande dificuldade, que é uma visão de túnel extremamente estreita, que tende a paralisar a autocontestação.

3º) *tangit*: enquanto no Estado nacional é o poder político que é contestado pelo contrapoder da oposição organizada, regimes transnacionais - atuando em diversos contextos sociais como economia financeira, ciência e tecnologia, saúde, educação, cultura, novas mídias digitais – enfrentam a dificuldade de desenvolver procedimentos de contestação não apenas contra o poder, mas contra diversas fontes de autoridade.

Diante de tais questões, pode-se indagar sobre quem seria o *demos* dos regimes independentes transnacionais? Como se pode identificar o eleitorado desses regimes, sendo eles tão diversos como a OMC, a lex mercatoria, a lex digitalis ou corporações multinacionais, e após organizá-los para que se desenvolvam realizando procedimentos democráticos? “Não há sistema político centralizado comparável ao governo do estado-nação, que decide de forma abrangente sobre toda a gama de questões políticas globais.”² (tradução livre do autor)

David Kennedy resume de forma consistente o pensamento crítico que se opõe às ideias de que grupos privados transnacionais unidos com

1 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018, p. 9.

2 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? *Journal of Law and Society*, v. 45, p. S5-S29, 2018. p. 9. “There is no centralized political system comparable to the government of the nation state, which decides comprehensively on the whole range of global political issues.”

potências econômicas hegemônicas possam desenvolver ações que afetem a todos, porém, que não tenham a participação dos afetados por essas ações:

Nosso objetivo seria levar a força revolucionária da promessa democrática, dos direitos individuais, da autossuficiência econômica, da cidadania, do empoderamento comunitário e da participação nas decisões que afetam a vida de cada um aos lugares da autoridade global e transnacional, por mais locais que eles possam ser. Multiplicar os lugares onde as decisões poderiam ser vistas e contestadas, em vez de condensá-las em um centro, na esperança de uma heterogeneidade de soluções e abordagens e um alto grau de experimentação, em vez de um processo constitucional melhorado ou de um acordo mais estável.¹ (tradução livre do autor).

Nas organizações que defendem o meio ambiente, por exemplo, as potências hegemônicas de um determinado setor econômico podem fomentar questões fictícias que influenciem e fundamentem ações realizadas pela Organização Mundial do Comércio, mitigando a igualdade e liberdade de ações de outros Estados.

Na autocontestação em regimes transnacionais, o que equivaleria à oposição parlamentar e extraparlamentar no Estado nacional, distinguem-se três categorias de grupos participantes: os membros, os destinatários da regra e os forasteiros afetados. Estes três grupos não constituem um *demos* estável, pois são constituintes extremamente flutuantes, ou seja, os indivíduos mudam de lugar, de uma categoria para outra, é o que alguns autores denominam “cidadania difusa” dos regimes. Portanto, não podem ser identificados como pessoas reais, mas por suas ações concretas que definem o pertencimento a um desses “grupos”.²

4 Considerações finais

Neste trabalho foi analisada a legitimidade das constituições transnacionais a partir das observações de Gunther Teubner, que

1 KENNEDY, David W. The Mystery of Global Governance. 34. **Ohio Northern University Law Rev.**, v. 827, 2008. p. 859. “Our objective would be to carry the revolutionary force of the democratic promise, of individual rights, of economic self-sufficiency, of citizenship, of community empowerment, and participation in the decisions that affect one’s life to the sites of global and transnational authority, however local they may be. To multiply the sites at which decisions could be seen and contested, rather than condensing them in a center, in the hope for a heterogeneity of solutions and approaches and a large degree of experimentation, rather than an improved constitutional process or more stable settlement.”

2 TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? **Journal of Law and Society**, v. 45, p. S5-S29, 2018.

apresentou a situação atual da teoria constitucional frente à incapacidade da teoria tradicional do constitucionalismo de resolver os problemas que surgiram na atual fase da globalização, atentando para as críticas realizadas às constituições transnacionais, sobretudo as direcionadas à ausência de legitimidade desses sistemas parciais na sociedade mundial.

Em um contexto de teorização constitucional na atual conjuntura de globalização, Teubner constata e evidencia a fragmentação constitucional e suas colisões, a suplantação do constitucionalismo clássico centralizado no Estado-nação, expondo as principais alternativas da constituição híbrida nesse novo cenário constitucional que se configura após a Quarta Revolução Industrial, que nos trouxe constantes transformações sociais advindas da rede mundial de computadores, e que está transformando a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos.

É notória que a globalização seja algo inevitável e um novo constitucionalismo deve surgir daí, no entanto, a sua realização deve seguir alguns ditames minimamente democráticos e legítimos, evitando-se retrocessos inaceitáveis, bem como a manutenção do eixo de poder colonialista. Distintamente desse “desenvolvimento”, deve-se construir uma sociedade global igualitária, baseada em um catálogo de direitos humanos fundamentais que proteja todos os homens e seu ambiente.

Ainda não é chegada a hora de declinarmos o uso do princípio *quod omnes tangit*, contudo as avançadas propostas de Teubner devem ser consideradas e estudadas com profundidade, pois são extremamente relevantes ao apontarem problemas e possíveis soluções. No entanto, há a necessidade de um maior desenvolvimento de tais ideias juntamente com a sociedade mundial, aguardando o tempo em que poderão ser implementadas de forma a não ferirem a expressão legítima da vontade popular, ofuscando conquistas que lentamente foram produzidas, causando retrocessos inaceitáveis. Como por exemplo, o ressurgimento, apresentado por Gunther Jakobs, de uma teoria muito utilizada no período de entreguerras, sobretudo no regime nazifascista, na Europa: a teoria do direito penal do inimigo.

Não por acaso a tentativa de aumentar a legitimidade da governança da internet ICANN organizando uma eleição mundial de representantes para cada continente foi um fracasso espetacular. Por isso, há a necessidade de que tenhamos um aprofundamento do estudo dessas questões que envolvem um novo constitucionalismo, global ou fragmentado, contextualizando os interesses econômicos hegemônico globais com

as transformações diárias trazidas pela Quarta Revolução Industrial, a revolução da informação, da inteligência artificial, enfim, da globalização virtual em que estamos inseridos.

Existe alguma dificuldade para que se realizem protestos contra governos em determinados Estados, mesmo existindo regras sobre sua possibilidade de realização, em que o cidadão possa usar vários meios legais para essa modalidade de pressão popular e política. Entretanto, o protesto contra instituições transnacionais de acordo com as regras por eles impostas, com pouca ou nenhuma legitimidade democrática, torna-se pouco crível, se tiver como realizador desta contestação o forasteiro, aquele que é apenas atingido pelas ações de um regime transnacional.

Dentro de diretrizes teóricas da sociologia, talvez esses contrapontos sejam factíveis, no entanto, na atual fase de globalização em que nos encontramos, dentro de uma expansão diária da internet - que sempre presta conta ao novo capitalismo de vigilância – estas questões tornam-se um tanto complicadas.

Referências

- BRUNKHORST, Hauke. The Beheading of The Legislative Power: European Constitutionalisation Between Capitalism and Democracy. In: **The European Union in Crises or The European Union as Crises?** Ed. John Erik Fossum and Agustín José Menéndez. Norway: ARENA, 2014.
- COSTA, Bernardo Leandro Carvalho; ROCHA, Leonel Severo. Fragmentos de Constituição e Transconstitucionalismo: Cenários atuais da Teoria Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**. Pouso Alegre, v. 34, n. 1, p.1-26, jan./jun. 2018.
- DUNOFF, Jeffrey. A New Approach to Regime Interaction. In: M. Young (Ed.). **Regime Interaction in International Law**: Facing Fragmentation . Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 136-174.
- HABERMAS, Jürgen. On the Internal Relation between Law and Democracy. In: J. Habermas. **The Inclusion of the Other**: Studies in Political Theory. Cambridge: MIT Press, 1998.
- KENNEDY, David W. The Mystery of Global Governance. 34. **Ohio Northern University Law Rev.**, v. 827, 2008. Disponível em: <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:11222700>. Acesso em: 30 jan. 2025.

- LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad.** Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007.
- HNEIDERMAN, David. Global Constitutionalism and International Economic Law: The Case of International Investment Law. In: **European Yearbook of International Economic Law.** Ed. M. Bungenberg, C. Herrmann, M. Krajewski and P. J. Terhechte. Springer, 2016.
- TAKE, Ingo. Legitimacy in Global Governance: International, Transnational and Private Institutions Compared. **Swiss Political Science Review**, v. 18, p. 220-248, 2012.
- TEUBNER, Gunther. **Fragmentos Constitucionais:** Constitucionalismo Social na Globalização. São Paulo: Saraiva, 2016.
- TEUBNER, Gunther. Quod omnes tangit: Transnational Constitutions Without Democracy? **Journal of Law and Society**, v. 45, p. S5-S29, 2018.

ISBN 978-656135219-2

9 786561 352192



EDITORA

ILUSTRAÇÃO