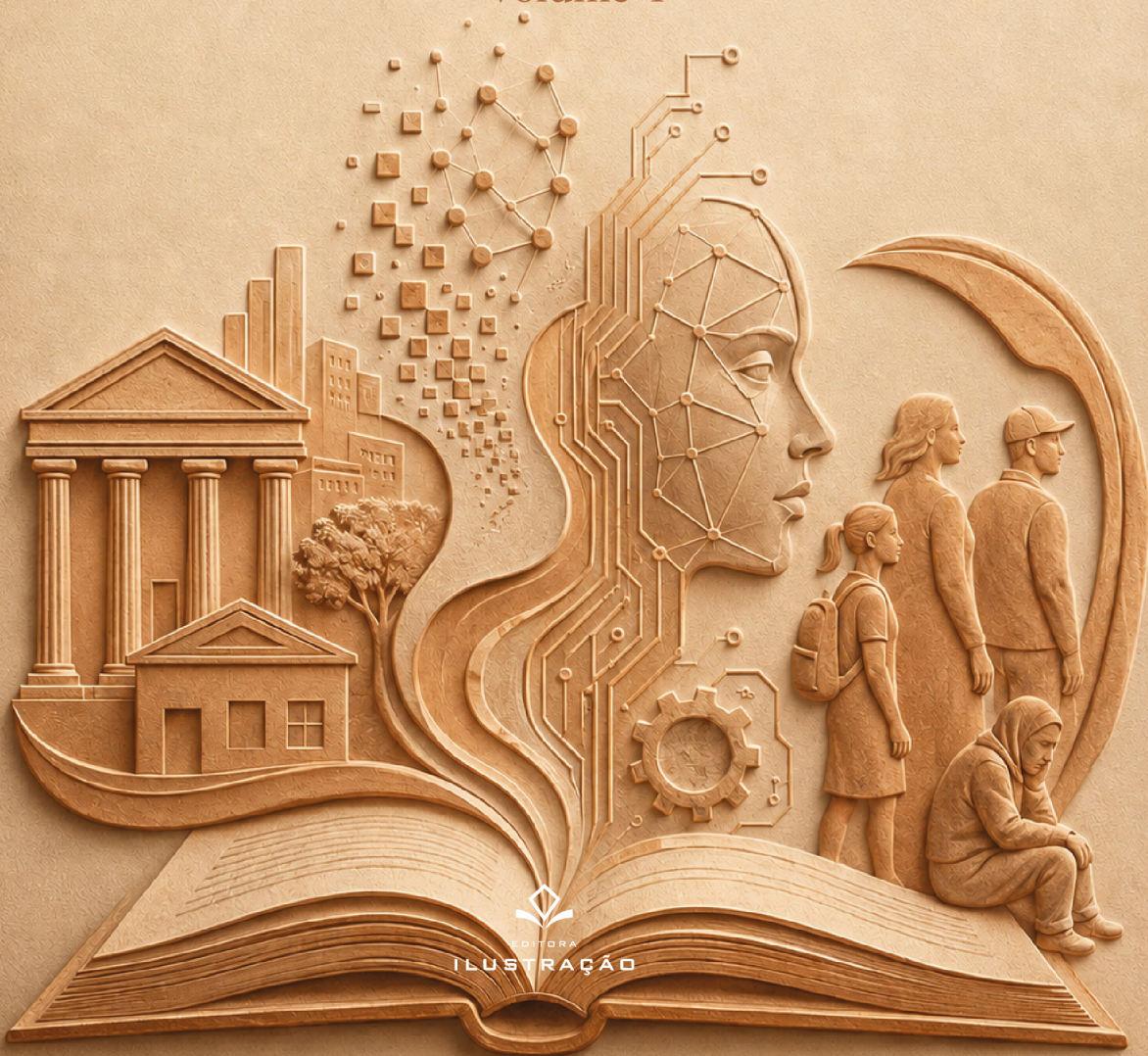


ROGÉRIO GESTA LEAL
MÔNIA CLARISSA HENNIG LEAL
(ORGANIZADORES)

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Volume 4



EDITORA
ILUSTRAÇÃO

ROGÉRIO GESTA LEAL
MÔNIA CLARISSA HENNIG LEAL
(ORGANIZADORES)

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLUME 4

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-gerente: Fábio César Junges

Capa: IA

Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

F981 Fundamentos constitucionais das políticas públicas [recurso eletrônico] / organizadores: Rogério Gesta Leal, Mônia Clarissa Hennig Leal. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
v. 4

ISBN 978-65-6135-301-4

DOI 10.46550/978-65-6135-301-4

1. Políticas públicas. 2. Direitos fundamentais. I. Leal, Rogério Gesta (org.). II. Leal, Mônia Clarissa Hennig (org.).

CDU: 342.7

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



Crossref



E-mail: ilustracao@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 Whatuba	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. Edeimar 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*.

Esta obra é resultado da produção científica avaliada no *XXII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea* e *XVIII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos* realizados pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
Rogério Gesta Leal	
Capítulo 1 - DISTINGUINDO CAPACIDADES ESTATAIS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL	11
Caroline Müller Bitencourt	
Aida Victória Steinmetz Wainer	
Capítulo 2 - DEMOCRACIA, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E <i>FAKE NEWS</i> : UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO DO STF	33
Faena Gall Gófas Meneghetti	
Mônia Clarissa Hennig Leal	
Capítulo 3 - RECONHECIMENTO FACIAL POR VIDEOMONITORAMENTO NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	51
Pedro Henrique Hermes	
Rogério Gesta Leal	
Capítulo 4 - FEMINICÍDIO E RESPOSTA PENAL NO BRASIL: INOVAÇÕES DA LEI N. 14.994/2024 E OS LIMITES DA NORMA COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA	73
Gracielle Almeida de Aguiar	
Franceli Bianquin Grigoletto Papalia	
Capítulo 5 - A SOCIEDADE PATRIARCAL E O ADOECIMENTO PSICOLÓGICO DE ADOLESCENTES MENINAS NO RIO GRANDE DO SUL: DA AUTOMUTILAÇÃO AO SUICÍDIO	87
Celiena Santos Mânica	
Débora Karoline de Oliveira Magalhães	

Capítulo 6 - AUTONOMIA DA VONTADE E ALGORITMOS: A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO MEDIADORA DAS ESCOLHAS NO ACESSO À JUSTIÇA	101
---	-----

Isabeau Lobo Muniz Santos Gomes
Maini Dornelles

Capítulo 7 - DIREITOS HUMANOS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DO CARÁTER ESTRUTURANTE DA ADPF 976 DO STF E DOS DESAFIOS PARA SEU CUMPRIMENTO	117
--	-----

Rutieli Rabuske da Silva
Maria Valentina de Moraes

Capítulo 8 - A NORMA QUE GOVERNA PELO QUE CALA: DISCURSO JURÍDICO E REGULAÇÃO SIMBÓLICA NA EDUCAÇÃO LOCAL....	139
---	-----

Cíntia Lopes Silva
Ricardo Hermany

Capítulo 9 - OS POTENCIAIS IMPACTOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA EMPREGABILIDADE: UMA PERSPECTIVA SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO NO TOCANTE AO DIREITO SOCIAL À PROTEÇÃO EM FACE DA AUTOMAÇÃO	159
--	-----

Vitor Potter dos Santos

APRESENTAÇÃO

O presente texto, *Fundamentos Constitucionais das Políticas Públicas - Volume IV* reúne estudos que refletem a produção científica apresentada e avaliada no XXII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e na XVIII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos, promovidos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

A obra oferece uma análise contemporânea dos principais desafios enfrentados pelo Estado Democrático de Direito na concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas. Os capítulos abordam temas de grande relevância jurídica, política e social, reunindo pesquisas que dialogam com diferentes áreas do conhecimento e apresentam reflexões fundamentadas sobre governança, democracia, direitos fundamentais, educação, desenvolvimento institucional, desinformação, sustentabilidade, inovação e gestão pública.

Ao longo dos textos, evidencia-se a preocupação em compreender não apenas a formulação normativa das políticas públicas, mas também sua implementação, seus mecanismos institucionais e sua efetividade na promoção da justiça social. As pesquisas demonstram que a concretização dos direitos constitucionais depende da articulação entre capacidades estatais, desenho institucional, participação democrática e atuação coordenada dos diversos atores envolvidos na gestão pública.

Mais do que uma coletânea de artigos científicos, este volume representa um espaço de diálogo entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais comprometidos com o fortalecimento das instituições democráticas e com a construção de soluções jurídicas para os desafios da sociedade contemporânea. A diversidade temática e metodológica dos trabalhos evidencia a maturidade acadêmica do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISC e sua contribuição para o desenvolvimento da pesquisa jurídica brasileira.

Esta obra convida o leitor a refletir criticamente sobre o papel do Direito na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, reafirmando o compromisso da pesquisa acadêmica com a defesa da Constituição, da democracia e da efetivação dos direitos fundamentais. Trata-se de uma contribuição relevante para pesquisadores, estudantes,

gestores públicos, operadores do Direito e todos aqueles interessados na construção de políticas públicas mais eficientes, inclusivas e comprometidas com a dignidade da pessoa humana

Uma boa leitura a todos.

Rogério Gesta Leal

Prof. Dr. Titular da UNISC

Coordenador do PPGD

Capítulo 1

DISTINGUINDO CAPACIDADES ESTATAIS, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ARRANJOS DE IMPLEMENTAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL¹

Caroline Müller Bitencourt²

Aida Victória Steinmetz Wainer³

1 Introdução

As políticas públicas podem ser sintetizadas como uma forma de atuação estatal orientada à concretização dos direitos fundamentais, notadamente diante da opção do constituinte de inserir um rol extenso desses direitos na Constituição Federal e consagrar a dignidade humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Assim, transiciona-se de um cenário de mera declaração formal de direitos e de imposição de deveres negativos ao Estado, voltados apenas à proteção das liberdades individuais, passando-se a exigir uma atuação estatal positiva, capaz de transformar a realidade social, conferindo ao Poder Público a tarefa de construir as condições institucionais, materiais e jurídicas necessárias à efetivação desses direitos fundamentais e à promoção do bem-estar coletivo.

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, PR, Brasil). Doutora e Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Advogada. E-mail: carolinemb@unisc.br.

3 Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II. Especialista em Direito da Criança e do Adolescente pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Supervisora de estágios e Professora da Graduação em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul, *campus* Capão da Canoa. Advogada. E-mail: aidavictoria@unisc.br.

Análises dessas políticas costumam se concentrar predominantemente em seus resultados, sobretudo na verificação da efetivação dos direitos que pretendem tutelar. Por mais relevante que seja, essa perspectiva é insuficiente para captar a complexidade dos processos que permeiam a ação estatal. Essa limitação também se verifica em análises voltadas exclusivamente ao momento de planejamento das políticas públicas: por estarem centradas em um desenho abstrato, permanecem dissociadas dos subsídios que explicam, na prática, os fatores que efetivamente influenciam seu desempenho.

Propõe-se, assim, uma análise da fase de implementação, marcada por um caráter eminentemente dinâmico e que exige decisões dos atores estatais, com adaptações e interações entre esses múltiplos partícipes da ação estatal que influenciam continuamente seus rumos, notadamente diante da inegável natureza negocial e conflitiva que exige rearranjos institucionais capazes de potencializar ou limitar os resultados pretendidos com uma política pública. Assim, analisar essa fase permite compreender os mecanismos, relações e condições que explicam a produção de resultados em contextos concretos.

Para tanto, ganham centralidade três categorias analíticas distintas, ainda que profundamente interrelacionadas: as capacidades estatais, os arranjos institucionais e os arranjos de implementação. Em termos gerais, as capacidades estatais referem-se aos recursos técnicos, administrativos, financeiros e políticos de que o Estado dispõe para formular e executar suas ações, os arranjos institucionais dizem respeito às regras, estruturas e mecanismos que organizam a ação coletiva entre os diferentes níveis e atores estatais e os arranjos de implementação correspondem aos modos concretos pelos quais essas capacidades e regras são efetivamente mobilizadas e articuladas no momento da execução da política. A distinção entre essas três dimensões é indispensável para compreender o desempenho das políticas públicas e os desafios de sua implementação, eis que a mera presença formal de capacidades e de arranjos institucionais não garante, por si só, sua efetivação concreta.

A pretensão deste trabalho é entender por que, no contexto federativo brasileiro, políticas públicas dotadas de desenhos institucionais semelhantes e formalmente amparadas por capacidades estatais apresentam resultados significativamente distintos? Mais especificamente, investiga-se em que medida essas variações podem ser explicadas não pelo desenho normativo ou pela existência abstrata de capacidades estatais, mas pelos

modos concretos de sua ativação nos processos de implementação. A educação infantil constitui um campo particularmente propício para observar esse fenômeno, por se tratar de política fortemente dependente de coordenação intergovernamental, de infraestrutura física municipal e de capacidade de gestão local, o que torna mais visível a distância entre o desenho institucional formal e sua efetiva materialização.

Para enfrentar o problema de pesquisa proposto, efetua-se uma investigação bibliográfica de abordagem qualitativa com a análise de dados públicos da educação infantil com a pretensão de responder ao problema de pesquisa formulado.

A pesquisa se organiza em quatro seções complementares: a primeira apresenta brevemente o conceito de políticas públicas e seu processo de estruturação (o ciclo das políticas públicas). A seguinte dedica-se à delimitação conceitual das categorias analíticas centrais da pesquisa, quais sejam as capacidades estatais, os arranjos institucionais e os arranjos de implementação, evidenciando suas distinções e interrelações. Na terceira parte deste artigo, as categorias são articuladas à política pública de educação infantil e, no último capítulo, efetua-se a análise da implementação de políticas públicas de educação infantil em quatro Municípios do Rio Grande do Sul para ilustrar os elementos analíticos objeto de análise e testar as hipóteses formuladas.

2 Uma breve análise do conceito e do processo de construção das políticas públicas

A Constituição de 1988 marca uma mudança de paradigma no constitucionalismo brasileiro: a partir de uma compreensão mais ampla do indivíduo e do compromisso com a dignidade da pessoa humana, instituiu-se um título próprio dedicado aos direitos sociais, dimensão dos direitos fundamentais que exige atuação positiva do Estado, voltada à promoção de melhores condições de vida, especialmente para os grupos mais vulneráveis, equalizando situações sociais desiguais e concretizando a igualdade material, para além da mera igualdade formal (Silva, 2005, p. 286-287). Assim, ao passo que os direitos de liberdade surgiram como limites ao poder estatal, os direitos sociais exigiram o movimento contrário: a ampliação da atuação estatal, mediante prestações positivas e a mobilização de estruturas institucionais capazes de fazer com que esses

direitos ultrapassem o plano meramente declaratório (Bobbio, 2004, p. 35).

Essa prestação a ser realizada pelo Estado materializa-se na forma de políticas públicas, cujo conceito é dotado de complexidade derivada das dimensões que articula (jurídica, política, econômica, social, etc) e, especialmente, da impossibilidade de reduzi-lo a qualquer uma delas isoladamente, eis que as políticas públicas são, ao mesmo tempo, decisões políticas, pois vinculam toda a coletividade, formas jurídicas, pois se expressam em leis, decretos e atos administrativos, instrumentos de planejamento, pois pressupõem a antecipação de objetivos e meios e processos administrativos, pois dependem de organizações, servidores, recursos e rotinas para se concretizar (Bitencourt; Reck, 2021, p. 31).

A atuação estatal que configura uma política pública é definida como um “agrupamento de ações conforme algum critério: algo que tenha início, meio e fim e que tenha algum grau de generalidade” (Bitencourt; Reck, 2021, p. 27), generalidade essa associada ao direito que se busca concretizar, daí expressões como “política pública de saúde” ou “de educação”, o que as distingue de seus instrumentos, que são ações específicas e concretas que as constituem, como a vacinação ou a disponibilização de vagas em creches (Bitencourt; Reck, 2021, p. 27).

Bucci (2023, p. 104) define política pública como o programa de ação governamental resultante de processos juridicamente regulados que coordena os meios estatais e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. A autora completa indicando devem existir prioridades definidas, meios reservados e prazo estabelecido para consolidação dos resultados. Reck (2023, p. 30) agrega ao conceito a ideia de articulação em rede, concepção essa que é reforçada por Pires e Gomide (2024, p. 07), para quem a condução de políticas públicas constitui um processo de ação coletiva, marcado pelo envolvimento articulado de múltiplos atores (Estado, sociedade e mercado) ao longo do tempo, regulado por instrumentos próprios.

Em conjunto, esses conceitos evidenciam elementos estruturantes comuns às políticas públicas: sua origem em processos juridicamente regulados, a coordenação de meios públicos e privados, a orientação a resultados delimitados por tempo e recursos, e a natureza interdependente e relacional que exige articulação entre múltiplos atores, constituindo aspectos centrais tanto para a avaliação da legalidade quanto da performance das políticas públicas. O aspecto relacional (rede) enfatiza a compreensão

de que a política pública se constitui de um processo vivo, atravessado por interesses, disputas, capacidades e limitações dos atores que nela intervêm e, por isso, uma política identicamente desenhada em locais distintos pode apresentar resultados diferentes, posto que no momento da implementação poderá encontrar diferentes atores (arranjos de implementação), mesmo a política pública tem como convergência um objetivo comum, qual seja uma “mudança social conscientemente dirigida” para fins de concretização do direito fundamental tutelado (Reck, 2023, p. 32).

A estruturação das políticas públicas é alvo de diferentes e complexas explicações na literatura, advertindo Bitencourt e Tavares (2026, p. 118) que essa complexidade advém do caráter cíclico e dinâmico desse processo, com uma “diversidade de atores, interesses, valores e demandas envolvidas” que são associadas com as variações inerentes da realidade social – que é o *locus* de implementação de uma política pública. Para fins analíticos, neste trabalho, adotar-se-á esse modelo cíclico⁴ para explicação do processo de estruturação das políticas públicas, bem como o modelo tripartite proposto por Bitencourt e Tavares (2026, p. 120).

O modelo tripartite proposto pelos autores realiza a divisão do ciclo das políticas públicas em três fases: planejamento, execução e avaliação que são, posteriormente, subdivididas. A fase de planejamento tem por conteúdo a definição do problema, a formação da agenda e o desenho da política pública, envolvendo a elaboração normativa e a escolha de instrumentos voltados a finalidades sociais (Bitencourt; Tavares, 2026, p. 121; Reck, 2023, p. 100). A segunda fase corresponde à implementação e operacionalização dos instrumentos escolhidos para alcançar os objetivos definidos na etapa de planejamento. É nessa etapa que emergem os desafios oriundos das questões relacionais, afinal se trata de uma etapa dinâmica, atravessada e subordinada à interesses, disputas, capacidades e limitações

4 Esse desenho cíclico possui, de certa forma, ancoragem constitucional expressa, estando timidamente reproduzido no parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal (Reck, 2023, p. 37) e sua escolha por esse modelo não ignora as críticas da literatura quanto às suas limitações, como a alegada linearidade, que Halachmi (1978, p. 74) buscou superar com um modelo espiralado, ao indicar a necessidade de aprendizagem incremental constante no curso de uma política pública. Mesmo mantendo o desenho cíclico, a literatura já incorpora a necessidade de monitoramento e adaptação constantes, reconhecendo que o processo decisório não se encerra em cada fase, mas retroage continuamente, incorporando novos dados, avaliações e pressões sociais em movimentos de revisão. Vale notar que o próprio modelo cíclico e suas fases não são unânimes na literatura, variando quanto ao número e à nomenclatura das fases. Transitando da proposta tripartite adotada no texto (Bitencourt; Tavares, 2026, p. 120), para propostas que adotam quatro (Reck, 2023, p. 37) ou cinco fases (Schmidt, 2018, p. 131). Todas essas divisões, entretanto, preservam a mesma lógica sequencial de identificação, priorização, decisão, execução, avaliação e retroalimentação.

dos atores que nela intervêm, exigindo uma coordenação para viabilizar o que Pires e Gomide (2024) descrevem como a “ativação das capacidades estatais”, que podem determinar o (in)sucesso de uma política pública. Por fim, a fase de avaliação corresponde ao “escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação” (Schmidt, 2018, p. 137).

Embora esse ciclo seja descrito em fases sequenciais, há sobreposições que viabilizam retroalimentação e correções ao longo do tempo, o que conduz ao argumento central deste artigo: nem todos os Entes Federativos possuem condições necessárias para conduzir políticas públicas com o grau de complexidade, coordenação e responsividade exigido, pois a previsão formal de direitos e desenhos institucionais sofisticados não bastam para garantir sua efetiva concretização, sobretudo diante de desigualdades territoriais, administrativas e institucionais. Ganham centralidade, assim, os conceitos de capacidades estatais, arranjos institucionais e arranjos de implementação, entendidos como o potencial de ação do Estado para mobilizar e sustentar políticas públicas orientadas a resultados socialmente relevantes.

3 Capacidades estatais, arranjos institucionais e arranjos de implementação: diferenciação conceitual

Para fins de distinção entre os conceitos objeto desta seção, parte-se da percepção de que as capacidades estatais se referem ao potencial do estado para formular, coordenar e executar políticas públicas, desdobrando-se nas dimensões técnico-administrativa, político-institucional e relacional. Os arranjos institucionais correspondem ao conjunto de regras, normas e estruturas organizacionais que conformam o funcionamento do Estado e delimitam as competências e relações entre os atores envolvidos na condução das políticas públicas. Já os arranjos de implementação dizem respeito à configuração concreta de atores, instrumentos e processos mobilizados para colocar em prática uma política específica. A distinção entre esses três conceitos é essencial para compreender não apenas se o Estado possui condições institucionais para agir, mas também como e em que medida essas condições são efetivamente mobilizadas na prática.

O primeiro conceito, portanto, é o de capacidades estatais, também descrito como tudo aquilo que está à disposição do Estado para ser articulado para o agir estatal. Parcela da literatura descreve essas capacidades como “estoques”, o que, entretanto, revela-se insuficiente

por adotar uma perspectiva estática, dissociada de sua mobilização no plano concreto. Justamente por isso que Grin e Abrucio (2018, p. 90-91) sugerem que a análise das capacidades estatais deve sempre ser orientada pela pergunta: “capacidade para quê?”, manifestando, assim, o potencial de ação do Estado, isto é, aquilo que ele é capaz de realizar a partir da combinação de seus recursos institucionais, organizacionais e políticos (Pires; Gomide, 2024).

Enquanto ferramenta analítica, tanto Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 45) quanto Gomide e Pires (2014, p. 352) sugerem que as capacidades estatais devem ser objeto de análise a partir de dimensões analíticas interdependentes: a técnico-administrativa, a político-institucional e a relacional. A primeira (técnico-administrativa) vincula-se à existência de burocracia qualificada, como recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados, além de mecanismos de coordenação e monitoramento capazes de orientar o desempenho das ações. A dimensão político-institucional, por sua vez, refere-se à aptidão do Estado para articular atores, coordenar diferentes instâncias decisórias e sustentar a governabilidade, envolvendo as relações entre poderes, entes federativos e demais instituições relevantes para a condução das políticas públicas. Por fim, a dimensão relacional diz respeito à habilidade do Estado de estabelecer e manter canais de interação com a sociedade, por meio de mecanismos de participação e controle social, possibilitando o processamento de demandas, a mediação de conflitos e a construção de legitimidade para a ação estatal (Grin; Demarco; Abrucio, 2021, p. 45; Gomide; Pires, 2014, p. 352).

Essas dimensões não operam de forma isolada (por isso a ideia de interdependência entre elas) mas se retroalimentam: a solidez técnico-administrativa sustenta a capacidade de articulação política, ao passo que a legitimidade construída na relação com a sociedade reforça e viabiliza as decisões tomadas nas esferas técnica e institucional. Fatores como prioridades governamentais, disputas políticas, arranjos institucionais e constrangimentos organizacionais podem influenciar a forma como tais recursos são utilizados, condicionando aquilo que Pires e Gomide (2024) denominam de “ativação das capacidades estatais”⁵.

5 Para os autores, a ativação das capacidades estatais corresponde ao processo pelo qual recursos, competências e estruturas organizacionais deixam de existir apenas como potencial e passam a ser efetivamente utilizados na implementação de políticas públicas. Essa conversão não ocorre de forma automática, de modo que, não havendo esse processo de ativação, as capacidades podem permanecer subutilizadas. A ativação depende, portanto, de mecanismos de coordenação, comunicação e controle capazes de transformar o potencial institucional em ação governamental concreta. Assim, mais importante do que identificar as capacidades

Cabe registrar que essas dimensões analíticas vêm sendo objeto de desdobramentos setoriais mais específicos, como é a proposta de Abrucio, Viegas e Corrêa (2025, p. 03) ao analisar as capacidades dos Municípios em políticas educacionais, propondo uma subdivisão em cinco dimensões de gestão: infraestrutural, organizacional, de pessoas, da política pública e da articulação política e social. Indicam os autores que a divisão mais comum (bipartite ou tripartite), embora adequada para captar as condições gerais da gestão pública, não é suficiente para “entender a especificidade de cada política pública” (Abrucio; Viegas; Corrêa, 2025, p. 02). Esse refinamento é útil ao presente trabalho porque permite qualificar com maior precisão as variáveis que serão apresentadas no estudo de caso: a receita municipal, por exemplo, insere-se na dimensão infraestrutural; a opção pela rede conveniada ou exclusivamente pública relaciona-se à dimensão organizacional, notadamente ao modelo de implementação adotado; e o regime de contratação docente tocam diretamente a dimensão da gestão de pessoas. Tal desdobramento não substitui a distinção conceitual entre capacidades estatais, arranjos institucionais e arranjos de implementação proposta neste artigo, mas oferece uma análise mais minuciosa para compreensão das variáveis dentro das dimensões analíticas.

Por isso, a compreensão das capacidades estatais em perspectiva dinâmica exige sua análise em conjunto com os arranjos institucionais e de implementação que estruturam e operacionalizam a ação estatal. Os arranjos institucionais correspondem ao conjunto de regras, mecanismos e processos que estruturam a coordenação entre atores e interesses no âmbito de uma política pública, podendo assumir caráter híbrido, ao envolver atores públicos e privados (Fiani, 2014, p. 57-63). Mais do que condicionante externo que apenas delimita a mobilização de capacidades preexistentes, essa moldura normativa desempenha papel constitutivo na própria formação das capacidades estatais, na medida em que estrutura as possibilidades de coordenação, integração e atuação dos atores públicos. Por isso que as capacidades estatais não devem ser compreendidas como um estoque prévio e autônomo, mas como dimensões que emergem em interação com os arranjos institucionais e se tornam efetivamente visíveis nos arranjos de implementação, que é o espaço relacional e operativo em que se expressam, são tensionadas e continuamente produzidas, influenciando diretamente o desempenho das políticas públicas.

disponíveis é compreender como elas são acionadas, articuladas e continuamente adaptadas aos desafios da implementação, de modo a produzir resultados efetivos nas políticas públicas (Pires; Gomide, 2024).

Sintetizam Gomide e Pires (2014, p. 21), nesse sentido, que são os arranjos institucionais que conferem ao Estado as habilidades necessárias para implementar seus objetivos, sendo a relevância desses arranjos reforçada por Loureiro, Macário e Guerra (2014, p. 115), ao demonstrarem que a capacidade de ação governamental não depende da concentração de poder no Executivo, afirmando que contextos marcados por maior controle, participação e prestação de contas tendem a ampliar a efetividade das políticas, na medida em que o debate e a negociação entre atores produzem decisões mais informadas, legitimadas e ajustadas à realidade. É nesse contexto institucional que se inserem a distribuição de competências entre níveis de governo, a definição de instrumentos de ação, a criação de espaços de negociação e decisão e a instituição de mecanismos de transparência e controle, elementos que, embora não determinem por si só os arranjos de implementação, delimitam o espaço de possibilidades dentro do qual eles serão configurados para cada política pública específica.

Um exemplo concreto dessa dimensão constitutiva pode ser observado no desenho de financiamento da educação básica brasileira. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Lei nº 14.113/2020, distribui recursos aos entes federativos com base no número de matrículas, ponderado por fatores que variam conforme a etapa, a modalidade e a carga horária de atendimento, atribuindo-se maior peso relativo a etapas e regimes de maior complexidade operacional, como é o caso da creche em tempo integral ofertada diretamente pelo ente público. Esse desenho normativo faz com que o próprio arranjo institucional de financiamento crie um incentivo para que os municípios ampliem e qualifiquem sua oferta: municípios que conseguem estruturar-se para identificar a demanda, reduzir a evasão e ampliar matrículas passam a dispor de maior volume de recursos, os quais podem ser reinvestidos na própria expansão da capacidade estatal (com a contratação de profissionais, construção de unidades e etc). Essa lógica de retroalimentação é confirmada por Abrucio, Viegas e Corrêa (2025, p. 05), ao observarem que o aumento das fontes orçamentárias decorrente do novo FUNDEB tende a produzir efeito significativamente maior sobre a qualidade da oferta educacional quando a política é conduzida por gestores exclusivamente dedicados à Educação.

Os arranjos de implementação, diferentemente dos arranjos institucionais, que operam em plano estrutural e normativo, expressam a dimensão fática e operativa das políticas públicas, articulando as decisões das

burocracias estatais com aquelas de atores políticos, sociais e econômicos, e fazendo emergir impasses e tensões que demandam ajustes contínuos, inovação e aprendizado institucional (Pires; Gomide, 2021, p. 51). Nesse espaço dinâmico, os papéis definidos na fase de planejamento podem exigir constante redefinição diante de conflitos, assimetrias de poder e dinâmicas informais, de modo que uma mesma política pode demandar arranjos substancialmente distintos conforme o contexto territorial de execução, como se observa, por exemplo, na diferença entre pequenos municípios e grandes centros urbanos (Pires; Gomide, 2021, p. 51). Pires e Gomide (2024, p. 08) explicam, nesse sentido, que são esses arranjos que definem as competências e os recursos disponíveis aos agentes implementadores e alocam poder no processo de implementação, conformando modos de ação coletiva entre os atores envolvidos. Desse processo de ativação podem emergir novas capacidades (como visto no exemplo do FUNDEB), fruto da coordenação, da aprendizagem e da inovação na gestão pública; por outro lado, quando os arranjos são marcados por fragmentação, descoordenação ou incapacidade de processar conflitos, o resultado tende a ser o enfraquecimento ou a subutilização das capacidades estatais.

Compreendidos, portanto, os contornos conceituais que distinguem e articulam capacidades estatais, arranjos institucionais e arranjos de implementação, cabe examinar como essa dinâmica se manifesta em um campo específico de política pública: a educação infantil no contexto do federalismo brasileiro.

4 A articulação entre capacidades estatais, arranjos institucionais e arranjos de implementação nas políticas públicas de educação infantil no federalismo brasileiro

Aplicando as categorias analíticas já delimitadas ao campo da educação infantil, observa-se que a dimensão técnico-administrativa dessas capacidades se manifesta, por exemplo, na existência de equipes técnicas municipais capazes de projetar a demanda por vagas em creches, de recursos orçamentários para a construção e manutenção de unidades escolares, e de quadros docentes qualificados e em número suficiente para atender às especificidades pedagógicas dessa etapa. A dimensão político-institucional, por sua vez, materializa-se na capacidade do município de negociar e articular, junto aos demais entes federados, repasses específicos voltados à educação infantil, como a adesão a programas federais de expansão de

vagas. Já a dimensão relacional expressa-se na interlocução com os atores responsáveis pela fiscalização da oferta e qualidade do atendimento, na elaboração conjunta dos Planos Municipais de Educação e na instituição de canais de mapeamento e escuta das famílias para a compreensão da real demanda pelo serviço público em questão.

Os critérios analíticos de Abrucio, Viegas e Corrêa (2025), podem ser verificados no campo infraestrutural, com a análise de condições financeiras, tecnológicas e de oferta de serviços, surgindo, aqui, a (in) existência de vagas como elemento estrutural da política. Já a dimensão organizacional se materializaria pelo aspecto normativo do planejamento, como a criação dos Planos Municipais de Educação. A gestão de pessoas vincula-se a qualificação dos servidores e a gestão da política pública ao efetivo planejamento das questões pedagógicas de aplicação da política. Por fim, a dimensão da articulação política e social abrange a capacidade de engajar escola e família e a relação entre as próprias escolas de forma intersetorial, intermunicipal e federativa, tendo como marco importante a recente criação do Sistema Nacional de Educação (outubro de 2025). Essa análise permite deslocar o foco de uma abordagem estática para uma abordagem dinâmica: um município pode dispor de professores qualificados e recursos financeiros disponíveis e, ainda assim, não conseguir convertê-los em ampliação real do atendimento, caso esses elementos não sejam devidamente mobilizados por meio de arranjos institucionais e de implementação adequados.

Essa configuração relacional e mutuamente constitutiva entre capacidades e arranjos explica por que políticas com desenhos institucionais semelhantes e níveis aparentes de capacidade estatal equivalentes podem produzir resultados distintos: as diferenças decorrem da forma como capacidades, instituições e atores se articulam em contextos concretos de implementação, gerando configurações distintas de coordenação, mobilização de recursos e processamento de conflitos. Supera-se, assim, a visão simplificadora que associa o sucesso das políticas exclusivamente à presença de capacidades estatais ou à qualidade do desenho institucional, especialmente diante da distribuição desigual de recursos e as diferentes formas de coordenação intergovernamental advindas do federalismo brasileiro em que as relações intergovernamentais materializam uma dinâmica complexa, marcada pela coexistência de competição, cooperação e acomodação institucional, e não um simples embate distributivo entre entes autônomos (Abrucio, 2005, p. 44).

Esse cenário reflete um dilema estrutural do federalismo brasileiro: embora a Constituição de 1988 e as leis subsequentes tenham consolidado a autonomia municipal e atribuído aos municípios a responsabilidade pela implementação de boa parte das políticas públicas, a maioria deles carece de capacidade administrativa e gerencial suficiente para tanto (Grin; Abrucio, 2018, p. 87), de modo que a descentralização de responsabilidades não foi acompanhada, automaticamente, pelo desenvolvimento das capacidades (financeiras e administrativas) necessárias. Dowbor (2016, p. 41) sintetiza esse dilema ao apontar que a administração local se vê pressionada pelas demandas crescentes do município e pela inoperância das demais instâncias, ocupando, na prática, “a linha de frente das pressões sociais e o último escalão no acesso aos recursos”, o que evidencia os desafios de um planejamento concebido de forma centralizada, mas executado de maneira distribuída entre entes com capacidades administrativas e financeiras muito distintas entre si.

A política pública de educação infantil ilustra com clareza esse dilema. A Constituição organiza a educação em regime de colaboração entre os entes federativos: à União cabe organizar, mediante metas e diretrizes⁶ e financiar o sistema federal de ensino, exercendo função redistributiva e supletiva em relação aos demais entes; aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária recai sobre o ensino fundamental e médio; e aos municípios atribui-se a atuação obrigatória na educação infantil e prioritária no ensino fundamental, além de programas suplementares como transporte e alimentação escolar (Brasil, 1988). Esse desenho normativo faz do município o ente que concentra, simultaneamente, o maior dever de execução direta e a menor competência legislativa sobre a matéria, tornando a capacidade administrativa e técnica municipal fator determinante para a efetividade da política.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que a educação infantil é, na prática, uma política municipal, ainda que formulada em diálogo com diretrizes nacionais que, muitas vezes, desconhecem a realidade local, conforme será analisado no capítulo a seguir.

6 Essa atividade organizadora da União materializa-se, por exemplo, Sistema Nacional de Educação (SNE) criado em outubro de 2025 pela Lei Complementar nº 220, cujas disposições preliminares já manifestam caráter negocial, ao buscar o fortalecimento da articulação entre os sistemas de ensino em regime de colaboração (Brasil, 2025). Somam-se a essa arquitetura normativa a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) decorrente do comando expreso do art. 214 da Constituição, com vigência decenal, destinado a estruturar um sistema educacional colaborativo, no qual se definem diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação (Brasil, 1988).

5 Dados em análise: um estudo de caso da Educação Infantil em municípios do litoral norte do Rio Grande do Sul

A educação infantil, compreendida como a primeira fase da educação básica, tem sua oferta dividida de acordo com o critério etário de seus favorecidos, com a obrigatoriedade de oferta gratuita e de frequência para aqueles alocados na pré-escola (04 e 05 anos de idade), cabendo, ainda, a oferta àqueles que optarem pela matrícula em creches⁷ (0 a 03 anos e 11 meses).

O Plano Nacional da Educação da década de 2014-2024 estipulou entre suas vinte metas, a universalização do atendimento na pré-escola até 2016 e a ampliação da oferta de creches para atender ao menos 50% das crianças de 0 a 3 anos até 2024, prazo posteriormente prorrogado para 2025. Nenhuma das duas metas, entretanto, foi plenamente alcançada, embora se tenha observado avanços relevantes em âmbito nacional, com a inclusão de 94,6% das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola e o atendimento de 41,2% das crianças de 0 a 3 anos em creches⁸. Para o decênio 2026-2036, o PNE elevou o patamar das metas, buscando atender 100% da demanda manifesta por creche em âmbito local e, nacionalmente, ao menos 60% das crianças de até 3 anos, além de universalizar, já no segundo ano de vigência, o acesso à pré-escola para a totalidade das crianças de 4 e 5 anos (Brasil, 2026).

No Rio Grande do Sul, dados de 2025 do Tribunal de Contas do Estado indicam que das 740.024 crianças de 0 a 5 anos no estado, 58,45% são atendidas pela política educacional, com 88,65% de cobertura entre as de 4 e 5 anos, já na etapa obrigatória, e apenas 41,98% entre as de 0 a 3 anos, patamar abaixo da própria Meta 1 do PNE 2014-2025. Esses dados estaduais revelam, ainda, um desequilíbrio expressivo entre municípios, com cobertura variando de 113,22% em Áurea/RS a apenas 25,15% em Barão do Triunfo/RS, enquanto a capital, Porto Alegre, atende 53,22% da demanda total da educação infantil. Essas disparidades revelam que a obrigação constitucional de oferecer educação infantil vem sendo cumprida de forma desigual entre os municípios, o que remete diretamente

7 O julgamento do Tema 548 pelo Supremo Tribunal Federal, cujo objeto é a obrigação dos Municípios ao fornecimento de vagas na educação infantil, resultou na fixação da tese no sentido de que a educação básica, em todas as suas fases, constitui direito fundamental das crianças e jovens, garantido por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, podendo sua oferta ser exigida individualmente, inclusive judicialmente.

8 https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/metal_23dez.pdf.

às variações nas capacidades estatais locais de planejar, organizar e executar esse serviço.

Essa heterogeneidade evidenciada em escala estadual, é o que motiva o recorte empírico deste capítulo. A escolha de Capão da Canoa, Xangri-lá, Tramandaí e Torres como objeto de estudo justifica-se por dois critérios complementares: a proximidade geográfica entre os Municípios e a similaridade estrutural entre os casos. Do ponto de vista geográfico, os quatro municípios integram o litoral norte do Rio Grande do Sul e poderiam articular uma estrutura cooperativa para atender às demandas. Do ponto de vista estrutural, os municípios selecionados compartilham características que permitem uma comparação mais controlada entre si: são todos municípios de médio e pequeno porte populacional, situados em área litorânea, e fortemente marcados pela sazonalidade turística como traço econômico e social comum, o que impacta diretamente variáveis relevantes para a política de educação infantil, como a flutuação populacional ao longo do ano. Ao mesmo tempo, mesmo dentro dessa base comum de semelhança, os quatro municípios apresentam variações relevantes em indicadores como receita e grau de hibridização da rede de ensino, o que permite observar como diferenças em capacidades estatais e em arranjos institucionais e de implementação produzem resultados distintos na efetivação da política de educação infantil.

Efetua-se, assim, uma análise dos dados à luz do referencial teórico desenvolvido nas seções anteriores. Uma primeira leitura, simplista, poderia associar que o desempenho da política dependeria de uma capacidade estatal isoladamente considerada (hipótese: municípios com mais recursos teriam melhor execução, de modo que maior receita corresponderia a maior cobertura e maior oferta de turno integral). Uma segunda leitura poderia presumir que como o arranjo institucional é comum aos quatro municípios (LDB, regime de colaboração da CF/88, diretrizes do PNE, financiamento via FUNDEB) os resultados produzidos seriam semelhantes. Uma terceira hipótese, alinhada ao argumento central deste trabalho, sustentaria que é a forma como capacidades e arranjos institucionais se articulam nos arranjos de implementação de cada gestão local que explica os resultados observados.

Para fins de verificação das hipóteses, a receita total é adotada como indicador da dimensão infraestrutural das capacidades estatais; a opção por rede conveniada ou exclusivamente pública, da dimensão organizacional; e o número de docentes, da dimensão de gestão de pessoas, alinhada aos

elementos analíticos propostos por Abrucio, Viegas e Corrêa (2025). Os dados a seguir permitem testar as três hipóteses:

Tabela 01 - Dados dos Municípios

MUNICÍPIO	CAPÃO DA CANOA	
População (2025)	66.234	
População de 0 a 5 anos (2025)	5.262	
Alunos de 0 a 5 anos	3.546	
Escolas ed. infantil	Municipais	11
	Conveniadas	12
Nº de matrículas por tipo de escola	Municipais	2.178
	Conveniadas	1.230
Nº total de docentes	438	
Percentual de atendimento da educação infantil	67,39%	
Percentual de atendimento de creches	50,13%	
Percentual de atendimento da pré-escola	100,00%	
Percentual de matrículas em turno integral	Municipais	5,25%
	Conveniada	45,77%
Receita total realizada (R\$)	R\$ 486.569.423,44	
MUNICÍPIO	XANGRI-LÁ	
População (2025)	16.949	
População de 0 a 5 anos (2025)	1.357	
Alunos de 0 a 5 anos	1.097	
Escolas ed. infantil	Municipais	4
	Conveniadas	6
Nº de matrículas por tipo de escola	Municipais	715
	Conveniadas	431
Nº total de docentes	129	
Percentual de atendimento da educação infantil	80,84%	
Percentual de atendimento de creches	67,04%	
Percentual de atendimento da pré-escola	106,54%	
Percentual de matrículas em turno integral	Municipais	59,44%
	Conveniada	79,12%
Receita total realizada (R\$)	303.184.994,37	

MUNICÍPIO		TRAMANDAÍ	
População (2025)		56.430	
População de 0 a 5 anos (2025)		4.202	
Alunos de 0 a 5 anos		2.491	
Escolas ed. infantil	Municipais	7	
	Conveniadas	6	
Nº de matrículas por tipo de escola	Municipais	1.167	
	Conveniadas	1.175	
Nº total de docentes		173	
Percentual de atendimento da educação infantil		59,28%	
Percentual de atendimento de creches		41,68%	
Percentual de atendimento da pré-escola		89,36%	
Percentual de matrículas em turno integral	Municipais	49,27%	
	Conveniada	100%	
Receita total realizada (R\$)		401.055.833,08	
MUNICÍPIO		TORRES	
População (2025)		43.344	
População de 0 a 5 anos (2025)		2.825	
Alunos de 0 a 5 anos		1.962	
Escolas ed. infantil	Municipais	11	
	Conveniadas	0	
Nº de matrículas por tipo de escola	Municipais	1.677	
	Conveniadas	0	
Nº total de docentes		233	
Percentual de atendimento da educação infantil		69,45%	
Percentual de atendimento de creches		51,85%	
Percentual de atendimento da pré-escola		100,89%	
Percentual de matrículas em turno integral	Municipais	39,36%	
	Conveniada	0	
Receita total realizada (R\$)		358.212.379,23	

Fonte: IBGE Cidades (IBGE, 2025) e Portal TCE-RS (Rio Grande do Sul, 2026), sistematização da autora.

Os dados refutam a primeira leitura. Capão da Canoa tem a maior receita do conjunto (R\$ 486.569.423,44), mas cobertura de educação infantil (67,39%) inferior à de Xangri-lá (80,84%), cujo orçamento é 37% menor (R\$ 303.184.994,37). Tramandaí, segunda maior receita (R\$ 401.055.833,08), tem o pior índice de atendimento do grupo (59,28%), afastando análise de capacidades isoladas como sinônimos de maior eficiência. Ainda que se realize uma análise de receita por aluno, o que elevaria Xangri-lá ao primeiro lugar, compatível com seu bom desempenho, os resultados divergentes de Capão da Canoa e Tramandaí, apesar de similares valores na receita por aluno, seguiriam sendo incompatíveis com a hipótese testada.

A análise isolada do número de escolas de educação infantil reforça a conclusão já obtida com a receita: a quantidade de infraestrutura escolar, isoladamente, também não explica os resultados. Capão da Canoa tem o maior número de escolas da amostra, mas seu percentual de atendimento (67,39%) fica abaixo do de Xangri-lá, que opera com menos da metade das escolas e ainda assim atinge 80,84% de cobertura. Em termos de matrículas por escola, Xangri-lá atende uma média de 115 alunos por unidade, contra aproximadamente 148 em Capão da Canoa, ou seja, Xangri-lá obtém melhor resultado agregado com uma rede proporcionalmente menor e mais eficiente por unidade escolar. Tramandaí apresenta a segunda maior rede da amostra, mas o pior índice de atendimento entre os quatro municípios (59,28%). Isso indica que nem sequer a combinação de receita elevada e rede física ampla é capaz de sustentar, isoladamente, bom desempenho. Torres, por sua vez, com uma rede exclusivamente Municipal apresenta atendimento de 69,45%, superior ao de Capão da Canoa, que tem o dobro de escolas e adota um regime híbrido. Isso sugere que nem mesmo a ausência de rede conveniada é, por si só, fator limitante: Torres consegue desempenho mediano-alto com rede exclusivamente pública, mesma quantidade aproximada de escolas de Capão da Canoa, mas resultado bem superior.

O número de escolas segue o mesmo padrão da receita: não há correlação direta entre quantidade de infraestrutura física e desempenho da política. Isso fortalece a proposição central do artigo, pois adiciona uma variável isolada de capacidade estatal (infraestrutura física, além da financeira) que também se mostra insuficiente isoladamente, deslocando novamente a explicação para a forma como essas capacidades são articuladas nos arranjos de implementação e não para o volume de recursos ou de unidades disponíveis.

A segunda hipótese também não se confirma, pois a existência de arranjos institucionais análogos, como o mesmo marco normativo federal e a mesma sistemática de financiamento, não conduziu para resultados semelhantes, com variação de cobertura em mais de vinte pontos percentuais entre Tramandaí e Xangri-lá e variação de quase dez vezes quando analisada a oferta de turno integral na rede municipal entre Capão da Canoa (5,25%) e Xangri-lá (59,44%).

Os dados se aproximam da terceira hipótese, em que se verifica a necessidade de análise da materialização dos três elementos analíticos objeto deste trabalho: as capacidades estatais, os arranjos institucionais e os arranjos de implementação. Isso se verifica, por exemplo, pelo fato de que em todos os municípios com rede conveniada, esta supera substancialmente a rede municipal na oferta de turno integral: em Capão da Canoa, 45,77% (conveniada) contra 5,25% (municipal); em Tramandaí, 100% contra 49,27%; em Xangri-lá, 79,12% contra 59,44%. Torres, sem rede conveniada, entrega turno integral em 39,36% das matrículas. Essas variações sugerem que o resultado não decorre da receita nem do arranjo institucional, mas de uma característica do próprio arranjo de implementação, como a opção do gestor de aderir ao modelo de convênios e optar por deslocar a demanda integral para esse espaço.

Tramandaí merece registro à parte: reúne receita elevada, forte hibridização institucional (1.167 matrículas municipais contra 1.175 conveniadas) e o pior desempenho agregado do grupo, o que desafia tanto a hipótese de suficiência da receita quanto a de que a hibridização, por si só, garante bom desempenho.

O número de docentes e o de alunos matriculados em cada rede também emerge como um indicativo interessante, posto que enquanto Capão da Canoa, Xangri-lá e Torres apresentam uma proporção próxima de um docente para cada oito alunos, Tramandaí registra uma razão de aproximadamente um docente para cada quatorze alunos, quase o dobro dos demais municípios. Essa discrepância é particularmente relevante por não encontrar correspondência na disponibilidade de recursos financeiros: Tramandaí figura entre os municípios de maior receita da amostra, o que afasta a hipótese de que a defasagem docente decorra de restrição orçamentária e reforça, ao contrário, a leitura de que se trata de uma falha na dimensão de gestão de pessoas (Abrucio; Viegas; Corrêa, 2025, p. 03), isto é, de não conversão da capacidade financeira disponível em estruturação do quadro funcional. O dado oferece, assim, uma explicação mais precisa para

o pior desempenho agregado desse município do que a mera constatação de hibridização institucional insuficientemente gerida, evidenciando de forma concreta como a subutilização de uma capacidade estatal específica, ainda que outras dimensões estejam disponíveis, compromete o resultado da política, exatamente o fenômeno de ativação desigual de capacidades que este artigo pretende demonstrar.

Portanto, em nenhuma das hipóteses, a análise isolada das capacidades estatais ou o arranjo institucional formal recupera o poder explicativo, sendo na forma concreta como a oferta é organizada e gerida que os resultados se constroem e, quanto mais qualificados os atores, apresentam melhores desempenhos.

6 Conclusão

A análise desenvolvida demonstrou que a compreensão do desempenho das políticas públicas exige a articulação entre capacidades estatais, arranjos institucionais e arranjos de implementação, afastando abordagens simplificadoras que isolam essas dimensões ou atribuem a apenas uma delas a explicação dos resultados da ação estatal. Em contextos federativos como o brasileiro, essa exigência ganha peso adicional: a heterogeneidade institucional dos entes subnacionais e a distribuição desigual de recursos fazem com que a descentralização de responsabilidades não garanta, por si só, efetividade, eis que a capacidade formal só se converte em capacidade efetiva quando ativada nas condições institucionais e relacionais concretas de cada território. Isso porque mesmo com políticas redistributivas como o FUNDEB, que dotam os municípios de capacidades abstratas e mesmo arranjo institucional (normativo), é na articulação desses elementos na fase de implementação que o sucesso de uma política se constrói.

Os arranjos institucionais cumprem, nesse processo, papel constitutivo e não meramente condicionante: ao estabelecerem regras, competências e espaços decisórios, não apenas delimitam externamente a ação estatal, mas participam da própria conformação das capacidades, criando condições para seu desenvolvimento e transformação. Os arranjos de implementação, por sua vez, não são uma etapa posterior da política pública, mas o espaço em que capacidades, instituições e atores interagem concretamente, produzindo coordenação, negociação, aprendizagem e adaptação.

A comparação entre os quatro municípios, desenhada como teste explícito das proposições derivadas do modelo teórico, refuta as hipóteses de suficiência da capacidade estatal isolada e do arranjo institucional isolado, corroborando a proposição central deste artigo de que a variação de desempenho advém da articulação dos elementos analíticos propostos. Assim, a efetividade das políticas públicas revela-se como produto de processos relacionais, dinâmicos e continuamente construídos ao longo da ação estatal. Mais do que distinguir conceitos, o estudo demonstra que capacidades estatais possuem reduzido poder explicativo quando analisadas isoladamente. Seu potencial analítico é potencializado quando compreendidas em interação com os arranjos institucionais e com os arranjos de implementação, afastando-se de uma mera análise dos resultados, mas efetivamente compreendendo-os.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/7zWs4By9mFRYQPskSGLSDjb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 05 mai. 2026.

ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; CORRÊA, Gabriel Barreto. Capacidades Estatais das Secretarias Municipais de Educação: Diagnóstico e Reformas. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas** Vol. 33, No. 84. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Ithala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. **Avaliação de políticas públicas: uma abordagem a partir do Direito das Políticas Públicas e suas contribuições**. São Paulo: JusPodvm, 2026.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: www.direitofma2010.wordpress.com. Acesso em 06 mai. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15388.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. A abordagem direito e políticas públicas no Brasil: Quadros Analíticos. **Rev. Campo de Pública**: con. e exp.v.2, n.1, 2023. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/24/19>. Acesso em: 10 out. 2025.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** Impertriz, MA: Ética, 2016.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Rev. Serv. Público**, Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro 85-122 dez 2018

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

HALACHMI, Arie. The Spiral Model of Policymaking. **Journal of Political Science**: 1978. Vol. 5: No. 2, Article 1. Disponível em: <https://digitalcommons.coastal.edu/jops/vol5/iss2/1>. Acesso em: 09 nov. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 5 jul. 2026.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro Henrique. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas.** In: Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.** Boletim de Análise Político-Institucional, n. 29, 2021.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: uma abordagem analítica.** Rev. Sociol. Polit., v. 32, e022, 2024.

RECK, Janriê Rodrigues. **Direito das políticas públicas:** regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Estado. Espaço do Controle Social: Primeira infância – educação infantil.** Porto Alegre: TCE-RS, 2026. Disponível em: https://paineis.tcers.tc.br/extensions/Primeira_Infancia-Educacao/educacao-infantil.html. Acesso em: 5 jul. 2026.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista de Direito da UNISC.** Santa Cruz do Sul, v.3, n.56, p.119-149, set/dez 2018. Disponível em: www.unisc.br. Acesso em: 01 mai. 2025.

DEMOCRACIA, LIBERDADE DE EXPRESSÃO E *FAKE NEWS*: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA DE COMBATE À DESINFORMAÇÃO DO STF

Faena Gall Gófas Meneghetti¹
Mônia Clarissa Hennig Leal²

1 Introdução

Na sociedade informacional, marcada pela centralidade das tecnologias digitais, ampliaram-se as possibilidades de acesso à informação, participação social e circulação de ideias, fortalecendo o pluralismo e o debate público. Contudo, esse ambiente também viabiliza a amplificação da desinformação, permitindo a rápida disseminação de conteúdos falsos, os quais interferem na formação da opinião pública, comprometem a qualidade do debate democrático, dificultam o diálogo, a construção de consensos e a confiança nas instituições democráticas.

- 1 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; Mestra em Direitos Emergentes na Sociedade Global pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM; Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal; Professora do Curso de Graduação em Direito da Universidade Luterana do Brasil - ULBRA Cachoeira do Sul; Advogada inscrita na OAB/RS sob o nº 93.344. E-mail: faenagall@gmail.com.
- 2 Pós-Doutorado na Ruprecht-Karls Universität Heidelberg (Alemanha) e Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - Unisinos, com pesquisas realizadas junto à Ruprecht-Karls Universität Heidelberg, na Alemanha. Coordenadora e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, onde ministra as disciplinas de Jurisdição Constitucional e de Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, respectivamente. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. Membro do Conselho Superior (2014-2019) e Coordenadora do Comitê de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - FAPERGS (2022-2024). Coordenadora científica e representante brasileira do grupo de especialistas do “Programa Estado de Derecho para Latinoamérica”, da Fundação Konrad Adenauer, com sede em Bogotá (Colômbia). Membro da Rede ICCAL-Brasil, vinculada ao Instituto Max Planck de Direito Internacional Público e Comparado, de Heidelberg, Alemanha. E-mail: moniah@unisc.br.

Nesse contexto, através do método de abordagem dedutivo e do procedimento analítico, a pesquisa decorre do seguinte problema: O Programa de Combate à Desinformação (PCD) do Supremo Tribunal Federal (STF) contribui para o enfrentamento de discursos antidemocráticos e para o efetivo fortalecimento do debate democrático, em um contexto de amplificação da desinformação?

Para responder ao problema proposto, objetiva-se, primeiramente, discorrer sobre a liberdade de expressão, o discurso de ódio e as *fake news* enquanto fenômenos inter-relacionados no ambiente da sociedade informacional, a fim de compreender os contornos e os impactos da desinformação no debate democrático, em contextos de elevada polarização política e social.

Na sequência, passa-se a análise de estratégias de combate à desinformação, especialmente do Programa de Combate à Desinformação do STF, analisando seus fundamentos, objetivos e estratégias de atuação, com o propósito de verificar seu papel institucional no enfrentamento da desinformação e sua potencial contribuição para a proteção do debate democrático.

Justifica-se a relevância da presente pesquisa pela necessidade de compreender as respostas institucionais desenvolvidas para enfrentar a desinformação e seus impactos sobre o debate democrático. Assim, a análise do PCD e de outras medidas permite avaliar o potencial de iniciativas institucionais voltadas à promoção de um ambiente informacional mais íntegro e ao fortalecimento do debate democrático.

2 Da liberdade de expressão à desinformação: desafios ao debate democrático na sociedade informacional

A relação entre democracia e liberdade de expressão decorre de um condicionamento mútuo, na medida em que o fortalecimento de regimes democráticos amplia a proteção a esse direito fundamental, o seu exercício irrestrito pode gerar riscos à democracia (Sarlet; Siqueira, 2020, p. 545). Nesse sentido, evidencia-se a necessidade de considerar mecanismos capazes de preservar o equilíbrio entre a garantia da liberdade de expressão e a proteção do regime democrático, especialmente em contextos de instabilidade e regressão democrática (Gargarella, 2019, p. 381-382).

A liberdade de expressão, assegurada pelo art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, constitui um dos pilares estruturantes do Estado

Democrático de Direito, garantindo a manifestação livre de ideias, opiniões e pensamentos, sem censura prévia. Trata-se de um direito historicamente vinculado à superação de regimes autoritários, sendo elemento essencial para a construção de uma sociedade aberta ao debate público (Courtis; Gargarella, 2009, p. 09-10).

Nesse contexto, a liberdade de expressão apresenta uma dupla dimensão: de um lado, a proteção da manifestação do pensamento; de outro, a vedação à censura, o que reforça seu papel central na manutenção do pluralismo democrático (Leal; Souza, 2023, p. 385). Assim, o Estado não deve atuar como inimigo da liberdade de expressão, mas como agente responsável pela preservação da qualidade e integridade do debate público, sobretudo diante de conflitos mais complexos entre direitos fundamentais, que exigem uma atuação orientada tanto pela proibição de excesso quanto pela proibição de proteção insuficiente (Leal, 2022, p. 52).

Nessa perspectiva, a proteção da liberdade de expressão não está condicionada à aceitação social ou ao número de pessoas que compartilham determinada opinião, mas, ao contrário, sua legitimidade reside justamente na garantia de um espaço para a manifestação de ideias divergentes, inclusive aquelas sustentadas por uma única pessoa em oposição à maioria. Conforme defendido por Mill ([1859] 2001, p. 18-19), o prejuízo decorrente da supressão de uma opinião ultrapassa a esfera individual e alcança toda a coletividade, uma vez que o silenciamento de ideias priva tanto as gerações presentes quanto as futuras do acesso a possíveis contribuições para o desenvolvimento do conhecimento.

Não obstante a ampla proteção conferida pela Constituição Federal de 1988 à liberdade de expressão, os desafios relacionados à efetivação desse direito não permaneceram estáticos ao longo do tempo. As transformações tecnológicas ocorridas nas últimas décadas alteraram significativamente as formas de produção, circulação e consumo de informações, ampliando as possibilidades de manifestação do pensamento e de participação democrática. Nesse novo contexto, marcado pela ascensão da sociedade informacional e pela expansão das tecnologias digitais, surgem novas questões relacionadas ao exercício da liberdade de expressão.

Isso porque, na sociedade informacional, embora haja significativa ampliação das possibilidades de exercício da liberdade de expressão, emergem desafios, especialmente no que refere à disseminação de desinformação, de discursos de ódio e *fake news*. E esse processo é potencializado pela formação de “bolhas informacionais” ou “câmaras de eco”, impulsionadas

por algoritmos e pela tendência humana de interação com indivíduos de opiniões semelhantes, o que contribui para o reforço de convicções prévias e para a redução do contato com perspectivas divergentes (Wardle; Derakhshan, 2017, p. 49-50).

Embora a circulação de notícias falsas não seja recente, a sociedade informacional representa um ponto de inflexão na forma como tais conteúdos são produzidos e disseminados. Se, por um lado, houve a ampliação do acesso à informação, da diversidade de fontes e da circulação em tempo real, por outro, as democracias continuam a depender de informações independentes, baseadas em fatos e comprometidas com a veracidade, como condição para garantir o pluralismo, fiscalizar o poder e assegurar a liberdade de expressão (Leal, M.; Leal, R., 2025, p. 90).

Nesse cenário, o termo *fake news* pode ser compreendido como informação falsa, frequentemente sensacionalista, por vezes veiculada sob a aparência de conteúdo jornalístico, e associada tanto a opiniões extremistas (como o discurso de ódio) quanto a estratégias de propaganda e marketing manipulador. As *fake news* consistem, portanto, em notícias que carecem de verdade e de veracidade: carecem de verdade na medida em que são literalmente falsas ou transmitem conteúdos falsos, e carecem de veracidade quando são propagadas com a intenção de enganar ou sem qualquer compromisso com a verdade. Tal fenômeno revela-se especialmente relevante no âmbito dos processos políticos e eleitorais, nos quais campanhas de desinformação podem gerar instabilidade, comprometer a formação da opinião pública e, em alguns casos, fomentar conflitos institucionais (Leal, M.; Leal, R., 2025, p. 90).

Esse cenário favorece a circulação de conteúdos que reforçam visões de mundo já consolidadas, muitas vezes associados à desinformação e à deslegitimação de instituições democráticas, o que compromete a construção de uma esfera pública plural e aberta ao diálogo (Leal, 2022, p. 49). Além disso, o uso de mecanismos artificiais, como robôs, intensifica a disseminação de narrativas enganosas, criando percepções artificiais de consenso e influenciando a opinião pública de forma distorcida.

Paralelamente, destaca-se o fenômeno do discurso de ódio, compreendido como manifestações que promovem ou incitam a discriminação, a hostilidade ou a violência contra indivíduos ou grupos vulneráveis, com base em características como raça, gênero, religião ou orientação sexual (Brugger, 2007, p. 180).

Em uma perspectiva ampliada, o discurso de ódio também se relaciona com a desordem informacional, podendo se manifestar por meio da disseminação deliberada de informações falsas (*dis-information*), da utilização de informações verdadeiras com finalidade lesiva (*mal-information*) ou da circulação de conteúdos inverídicos sem intenção de causar dano (*mis-information*) (Sarlet; Siqueira, 2020, p. 541).

A potencialização desses fenômenos decorre não apenas do conteúdo das mensagens, mas também dos mecanismos utilizados para sua difusão no ambiente digital. Destacam-se, sobretudo, as técnicas contemporâneas de propaganda, que influenciam e moldam a opinião pública por meio da criação de percepções artificiais de consenso e do direcionamento estratégico de conteúdo. Essa dinâmica altera profundamente a lógica democrática, na medida em que o fluxo de formação da opinião deixa de ocorrer de forma ascendente - dos cidadãos para os governantes - e passa a ser induzido de forma descendente, mediante estratégias de comunicação política e marketing ideológico (Leal, M.; Leal, R., 2025, p. 93).

Essa dinâmica é reforçada pela lógica do capitalismo digital, uma vez que a produção e a disseminação de conteúdos falsos se tornam altamente rentáveis. Nesse modelo, plataformas digitais e empresas de tecnologia operam sob uma economia da atenção, na qual narrativas sensacionalistas são privilegiadas por sua capacidade de gerar cliques e engajamento, ainda que em detrimento da veracidade das informações (Morozov, 2018, p. 186). Nesse ambiente, a velocidade da circulação das informações passa a desempenhar papel decisivo na formação da opinião pública.

Associa-se a esse fenômeno o fato de que as informações, na sociedade informacional, possuem um espaço de tempo reduzido, carecendo de estabilidade temporal, razão pela qual produzem uma percepção fragmentada da realidade e uma permanente sensação de imediatismo, o que é prejudicial à democracia, pois a aceleração da comunicação dificulta a reflexão e a ação racional. Além disso, a sucessão contínua de informações rápidas favorece respostas emocionais, de modo que conteúdos com maior potencial de estímulo tendem a prevalecer sobre argumentos fundamentados, fazendo com que *fake news* e informações descontextualizadas alcancem maior atenção e repercussão do que fatos propriamente ditos (Han, 2022, p. 23).

A comunicação digital privilegia conteúdos virais, especialmente *memes*, que se propagam rapidamente pelas redes sociais e mobilizam afetos mais do que reflexão. Como as imagens e as informações circulam

em velocidade superior à argumentação racional, o discurso democrático é enfraquecido e as *fake news*, por sua vez, produzem efeitos antes mesmo de serem verificadas, de modo que a verdade não consegue acompanhá-las (Han, 2022, p. 25-27). Os efeitos da desinformação, contudo, não se restringem ao ambiente informacional, uma vez que a forma como os conteúdos circulam nas plataformas digitais influencia diretamente os processos deliberativos e a formação das convicções individuais e coletivas, favorecendo a intensificação da polarização social.

Nesse viés, é comum que pessoas entrem em uma discussão sustentando determinada posição e saiam dela com uma percepção modificada, inclusive em temas políticos e morais. Contudo, quando essa discussão ocorre em grupos relativamente homogêneos, a tendência não é necessariamente o equilíbrio, mas o deslocamento coletivo para uma posição mais intensa do que aquela inicialmente defendida, como “moléculas polarizadas, os membros do grupo tornam-se ainda mais alinhados na direção para a qual já estavam inclinados” (Sunstein, 1999, p. 3-4). Esse resultado é comum, mas pode ser problemático em alguns contextos e até mesmo perigoso, em outros (Sunstein, 2018, p. 87).

Nesse sentido, Sunstein (1999, p. 04) observa que a “polarização de grupo é a consequência convencional da deliberação em grupo”, apresentando o seguinte exemplo:

[...] o primeiro grupo em deliberação provavelmente se tornará ainda mais comprometido com a ação afirmativa; o segundo grupo provavelmente acabará favorecendo o controle de armas com bastante entusiasmo; qualquer resolução grupal do terceiro grupo tenderá a favorecer o impeachment; o júri responsável por danos punitivos provavelmente chegará a uma indenização superior à mediana e talvez até superior à média; o grupo de mulheres preocupado com o feminismo provavelmente se tornará extremamente conservador em questões de gênero; o grupo da Internet provavelmente passará a temer algo semelhante a uma conspiração para encobrir as atividades relevantes.¹⁰ Dois mecanismos principais estão na base da polarização de grupo.

Denota-se, assim, que a polarização de grupo decorre, em grande medida, de dois mecanismos: a influência social sobre o comportamento dos indivíduos e a existência de “conjuntos limitados de argumentos” (“*argument pools*”). Quando os argumentos que circulam entre os membros do grupo (como ocorre nas “bolhas informacionais”) apontam majoritariamente para uma mesma direção, a deliberação tende a reforçar essa inclinação, levando ao extremismo, razão pela qual “grupos

deliberativos devem ser apropriadamente heterogêneos e conter uma pluralidade de pessoas articuladas e portadoras de opiniões razoáveis”. No entanto “é difícil especificar qual seria a heterogeneidade adequada e qual seria a pluralidade apropriada de opiniões sem realizar previamente determinados juízos acerca da questão substantiva em debate” (Sunstein, 1999, p. 04).

Os mecanismos descritos por Sunstein (1999) permitem compreender como a deliberação em grupos homogêneos favorece o extremismo. Na atualidade, entretanto, esse fenômeno ultrapassa a esfera da deliberação política e assume contornos mais amplos de polarização social, uma vez que a polarização não se limita a um fenômeno exclusivamente político, mas também possui dimensão social. Trata-se de um fenômeno marcado por estereótipos, preconceitos e forte volatilidade emocional, atingindo uma esfera onde a política deixa de envolver apenas discordâncias sobre políticas públicas e passa a ser vivenciada como uma disputa entre equipes opostas, com sujeitos cegos por suas semelhanças (Mason, 2018, p. 04).

A polarização social é fomentada pela raiva, pelo preconceito e pelo ativismo em defesa dessas emoções. Desse modo, os conflitos políticos estão mais relacionados à identidade dos grupos aos quais os indivíduos acreditam pertencer do que propriamente a divergências racionalmente fundamentadas. Consequentemente, a divisão da sociedade em duas equipes dificulta o compromisso democrático e estimula a escalada do conflito, visto que quanto maior o isolamento partidário e a hostilidade entre os grupos, mais difícil se torna alcançar a cooperação e o compromisso exigidos pelo funcionamento da democracia (Mason, 2018, p. 04).

O problema se agrava quando as disputas partidárias incorporam outras identidades sociais, como religião, raça, classe, cultura, gênero e localização geográfica. Com isso, o partidarismo deixa de ser apenas uma preferência política e passa a funcionar como uma espécie de “megaidentidade”, ampliando os efeitos psicológicos e comportamentais da polarização. Por exemplo, “em um jantar atualmente, falar sobre política também significa, cada vez mais, falar sobre religião e raça. Esses elementos estão agora conectados de uma nova maneira” (Mason, 2018, p. 14-15).

As plataformas digitais intensificam ainda mais essa dinâmica de polarização ao favorecer a interação entre indivíduos que compartilham crenças semelhantes, notadamente nas bolhas informacionais e nas câmaras de eco, formando o que Han (2022) intitula de “tribos digitais”. Nessas

tribos, a opinião se distancia dos fatos e dispensa fundamentação racional, uma vez que o sujeito passa a ter sensação de pertencimento, pela adesão a crenças compartilhadas pelo grupo e não pelo diálogo, onde o outro passa a ser visto como inimigo a ser combatido. Assim, o “tribalismo atual, que pode ser observado não apenas na direita, mas também na política identitária de esquerda, divide e polariza a sociedade” (Han, 2022, p. 35-36).

A democracia constitucional pressupõe a existência de um espaço público plural, no qual posições divergentes possam ser debatidas racionalmente. Quando a desinformação, a polarização e o discurso de ódio substituem o diálogo pela hostilidade e pela manipulação informacional, comprometem-se as condições necessárias para a formação livre da opinião pública.

Como consequência, observa-se a transformação na própria ideia de representação democrática, visto que o consenso social passa a ser constantemente disputado em ambientes marcados por polarização, por intensificação de emoções e pela adesão a lideranças, em detrimento do debate racional de ideias e propostas. Consequentemente, a desinformação, associada ao discurso de ódio e à dinâmica das plataformas digitais, configura um desafio estrutural à democracia.

3 O combate à desinformação enquanto estratégia de fortalecimento da democracia: uma análise do Programa de Combate à Desinformação do Supremo Tribunal Federal

Os desafios impostos pela desinformação ao debate democrático evidenciam a necessidade de respostas institucionais capazes de mitigar seus efeitos e fortalecer a integridade informacional. Nesse contexto, diversas instituições públicas passaram a desenvolver iniciativas voltadas à educação midiática, à produção de informações confiáveis e à cooperação com diferentes setores da sociedade, especialmente ante a existência de dados que demonstram a dimensão da desinformação no contexto brasileiro e a percepção da população acerca de seus impactos.

De acordo com a 21ª edição da pesquisa Panorama Político, realizada pelo DataSenado, em 2024, onde foram ouvidos 21.808 brasileiros de todas as regiões do país, as notícias falsas, assim como a polarização política, são capazes de impactar as eleições no Brasil. O levantamento apontou que 72% dos usuários de redes sociais já viram

notícias que suspeitavam ser falsas no semestre que antecedeu a pesquisa, o que evidencia a ampla circulação desse tipo de conteúdo. Além disso, 31% dos entrevistados acreditam que as *fake news* são compartilhadas com o objetivo de influenciar a opinião de outras pessoas, enquanto 30% atribuem sua disseminação ao desconhecimento acerca da veracidade das informações (DataSenado, 2024).

O estudo também revelou que 50% dos respondentes considera difícil distinguir notícias verdadeiras de falsas. Quanto aos impactos eleitorais, 81% dos participantes entendem que a propagação de notícias falsas pode influenciar significativamente os resultados das eleições, ao passo que 78% consideram muito importante o controle desse conteúdo nas redes sociais para garantir a igualdade de condições entre os candidatos. Ademais, 81% dos entrevistados defendem que as plataformas digitais devem ser responsabilizadas pela adoção de medidas capazes de impedir a disseminação de informações falsas, o que sugere que os entrevistados apoiam o uso de filtros, moderação e políticas de uso sobre o conteúdo que circula nas plataformas digitais (DataSenado, 2024).

No mesmo sentido, pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva, em fevereiro de 2024, apontou que quase 90% dos brasileiros já acreditaram em algum conteúdo falso, especialmente aqueles relacionados a campanhas eleitorais, políticas públicas, escândalos políticos, economia e segurança pública. Apesar disso, 62% dos entrevistados declararam confiar em sua própria capacidade de distinguir informações verdadeiras de conteúdos falsos (Agência Brasil, 2024).

A pesquisa também demonstrou que 65% dos participantes acreditam que a disseminação da desinformação é frequentemente impulsionada por robôs e ferramentas de inteligência artificial, enquanto oito em cada dez entrevistados reconhecem a existência de grupos e pessoas remuneradas para produzir e disseminar notícias falsas. Além disso, os dados demonstram a percepção dos impactos da desinformação na sociedade: para 26% dos entrevistados, o principal risco consiste na eleição de maus representantes políticos; para 22%, o maior prejuízo está nos danos à reputação das pessoas; e, para 16%, o principal problema é a propagação do medo e da insegurança na população (Agência Brasil, 2024).

Estes dados demonstram que a desinformação constitui um fenômeno amplamente disseminado na sociedade brasileira e percebido pela própria população como um fator capaz de influenciar processos

políticos e eleitorais. Muito embora parcela significativa dos entrevistados confie em sua capacidade de identificar conteúdos falsos, os elevados índices de pessoas que revelam já terem acreditado em *fake news* destacam a discrepância entre a percepção individual e a efetiva vulnerabilidade aos mecanismos de manipulação informacional.

A intensificação da desinformação e seus impactos estruturais sobre o debate público, bem como a própria dinâmica democrática, evidenciam a necessidade de examinar as respostas institucionais construídas para enfrentar esse problema, razão pela qual diferentes instituições públicas passaram a desenvolver mecanismos voltados à identificação, à verificação e ao esclarecimento de informações inverídicas, buscando reduzir os efeitos da desinformação e promover o acesso a conteúdos verificados.

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Justiça, desenvolveu o Painel de Checagem de *Fake News*, iniciativa construída em conjunto com representantes da imprensa brasileira, associações da magistratura e tribunais superiores, com o objetivo de alertar e conscientizar a população sobre os perigos do compartilhamento de informações duvidosas (CNJ, 2019).

Entre as ações desenvolvidas, destaca-se a campanha #FakeNewsNão, lançada em parceria com tribunais superiores e entidades representativas da magistratura, voltada ao compartilhamento de conteúdos destinados a esclarecer os danos provocados pelas notícias falsas e a orientar a população na identificação de publicações suspeitas. Além disso, o Painel passou a atuar na checagem de fatos considerados falsos, principalmente em temas relacionados à atuação da Justiça brasileira, buscando evitar a distorção de informações que possam afetar a vida dos cidadãos caso o teor das decisões seja distorcido (CNJ, 2019).

No âmbito da Justiça Eleitoral, foi criada, em 2020, a página Fato ou Boato, com a finalidade de ampliar o esclarecimento de informações relacionadas ao processo eleitoral, almejando fomentar a circulação de conteúdos verídicos e estimular a verificação das informações por meio da divulgação de notícias checadas, recomendações e conteúdos educativos (Justiça Eleitoral, 2020).

O Senado Federal possui o canal Senado Verifica, que é um programa destinado à checagem de informações e ao combate à desinformação, desenvolvendo ações de educação midiática voltadas à orientação dos cidadãos quanto à identificação de notícias falsas, à consulta de fontes oficiais de informação e à prevenção do compartilhamento de

conteúdos enganosos. Com a aproximação dos períodos eleitorais, o serviço intensificou suas atividades, registrando, em 2025, um aumento significativo na demanda por verificações relacionadas a conteúdos manipulados, notadamente vídeos e áudios falsos (Senado Federal, 2025).

No contexto do STF destaca-se o Programa de Combate à Desinformação (PCD), instituído pela Resolução nº 742, de 27 de agosto de 2021, configurando-se como uma estratégia institucional voltada à preservação da integridade informacional e ao fortalecimento do regime democrático. A iniciativa parte da compreensão de que a desinformação produz impactos relevantes sobre o debate público, uma vez que compromete a formação de opiniões informadas, intensifica a polarização social e fragiliza a confiança nas instituições (STF, 2026).

A atuação do programa é organizada a partir de estratégias multissetoriais e transparentes, que privilegiam a produção e difusão de informações confiáveis, o fortalecimento da educação midiática e a promoção de pautas democráticas, buscando ampliar a capacidade crítica da sociedade e fomentar a valorização da verdade e das instituições (STF, 2023). Nessa lógica, através de parcerias articuladas com diversos setores da sociedade, o combate à desinformação é desenvolvido por meio de ações informativas e educativas, afastando-se de práticas repressivas ou de controle direto de conteúdos, o que denota a preocupação com a preservação das liberdades constitucionais, especialmente da liberdade de expressão.

Nesse contexto, visando à continuidade e ao aprimoramento do programa, o plano estratégico 2023/2025, desenvolvido no âmbito do STF, sob a Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso, reúne de forma sistematizada seus fundamentos, objetivos, projetos e metas, orientando sua implementação a partir de uma perspectiva multidisciplinar e abrangente, pautada na análise das causas estruturais da desinformação, de seus mecanismos de disseminação e de seus impactos sobre o ambiente democrático. Ademais, o programa é guiado pelo tripé “explicar, justificar e aproximar”, operacionalizado por meio da comunicação em linguagem simples, do fornecimento de fundamentos e esclarecimentos e da construção de uma relação mais próxima com os cidadãos (STF, 2023, p. 08).

Assim, as ações do programa são estruturadas em três eixos fundamentais. O primeiro eixo, voltado à compreensão da desinformação, concentra-se no desenvolvimento de estudos, análises e ferramentas capazes de identificar padrões, causas e mecanismos de disseminação de

conteúdos enganosos, permitindo uma atuação baseada em evidências e dados consistentes. Essa dimensão evidencia a preocupação em qualificar a resposta institucional por meio do conhecimento aprofundado das dinâmicas que envolvem a circulação de informações no ambiente digital (STF, 2023, p. 16-17).

O segundo eixo, direcionado à redução do impacto das narrativas desinformativas, enfatiza a necessidade de atuação coordenada entre diferentes atores sociais, incluindo instituições públicas, sociedade civil, imprensa e plataformas digitais. Nessa perspectiva, o programa investe na disseminação de informações confiáveis, no fortalecimento de parcerias estratégicas e no desenvolvimento de ações educativas e comunicacionais, buscando mitigar os efeitos negativos da desinformação e promover um ambiente informacional mais equilibrado e transparente (STF, 2023, p. 25-26).

Por sua vez, o terceiro eixo, voltado à recuperação da confiança das pessoas, destaca a importância de fortalecer os vínculos entre as instituições e a sociedade, mediante iniciativas que valorizem a verdade, a transparência e a credibilidade institucional. Esse eixo incorpora uma dimensão preventiva e proativa, ao promover a cultura democrática, a proteção dos direitos da cidadania e o desenvolvimento de respostas institucionais que reforcem a estabilidade democrática e a confiança social no sistema de justiça (STF, 2023, p. 34).

Ao articular produção de conhecimento, comunicação acessível, educação midiática e cooperação interinstitucional, o PCD constrói respostas que enfrentam diretamente narrativas desinformativas, e também atua de forma preventiva, fortalecendo a capacidade crítica da sociedade e promovendo valores como verdade, diálogo e respeito institucional, contribuindo para a proteção do ambiente democrático, especialmente ao mitigar práticas que distorcem o debate público, estimulam a polarização e fragilizam as instituições. Assim, evidencia-se que sua atuação, fundada em estratégias informativas, educativas e colaborativas, possui potencial relevante para enfrentar a desinformação e favorecer a construção de um espaço público mais qualificado, plural e comprometido com a integridade informativa.

Ao privilegiar a difusão de informações confiáveis e o fortalecimento da capacidade crítica da sociedade, o programa procura enfrentar fatores que favorecem a circulação de conteúdos desinformativos, contribuindo para a redução da polarização, para o fortalecimento do debate público e

para a preservação da confiança nas instituições democráticas, sem recorrer a mecanismos de censura ou de restrição prévia à liberdade de expressão. Nesse sentido, o PCD representa uma relevante iniciativa institucional de proteção da democracia, na medida em que busca preservar as condições necessárias ao exercício de um debate público livre, plural e informado.

Embora não constitua solução suficiente, por si só, para enfrentar a complexidade do fenômeno da desinformação, o programa revela uma atuação compatível com a função constitucional desempenhada pelo STF de proteção da ordem democrática, demonstrando que o fortalecimento da democracia também pode ser promovido por meio de ações informativas, educativas e colaborativas, voltadas à promoção da integridade informacional e da participação cidadã. Contudo, sua efetividade depende do aprofundamento contínuo de suas ações e, sobretudo, de uma maior aproximação com a sociedade, especialmente pelo uso estratégico das redes sociais do STF, bem como pela intensificação de ações educativas, comunicacionais e participativas em ambientes digitais, com maior regularidade, diversidade de formatos e estímulo à participação social, visando uma maior proximidade entre cidadãos e instituições democráticas.

4 Considerações finais

A sociedade informacional, ampliou significativamente as possibilidades de exercício da liberdade de expressão, mas também favoreceu a propagação de *fake news*, discursos de ódio e narrativas desinformativas capazes de comprometer a formação da opinião pública, intensificar a polarização social e fragilizar a confiança nas instituições democráticas.

No entanto, a liberdade de expressão permanece como um dos pilares estruturantes do Estado Democrático de Direito, constituindo condição indispensável para a circulação de ideias, para o pluralismo e para o debate público. Contudo, o seu exercício, na sociedade informacional, enfrenta os desafios decorrentes da velocidade de circulação das informações, da lógica das plataformas digitais, da formação de bolhas informacionais e da utilização de mecanismos tecnológicos capazes de potencializar a disseminação da desinformação e aprofundar a polarização política e social. Nesse contexto, a desinformação ultrapassa a mera circulação de conteúdos falsos, assumindo dimensão estrutural ao comprometer as condições necessárias para a formação da opinião e do debate público racional.

A desinformação constitui um fenômeno amplamente percebido pela sociedade brasileira, conforme revelam os dados apresentados, os quais evidenciam tanto a elevada exposição da população às *fake news* quanto a percepção de seus impactos sobre os processos políticos e eleitorais. Diante desse cenário, diferentes instituições públicas passaram a desenvolver iniciativas voltadas à promoção da integridade informacional, da educação midiática e da difusão de informações confiáveis, demonstrando que o enfrentamento da desinformação exige respostas institucionais articuladas e de caráter predominantemente preventivo.

No âmbito dessas iniciativas, o Programa de Combate à Desinformação do STF representa uma relevante estratégia institucional de proteção da democracia. Ao estruturar sua atuação na produção de conhecimento, na comunicação acessível, na educação midiática e na cooperação interinstitucional, o programa busca reduzir os impactos da desinformação sem recorrer a mecanismos de censura ou de restrição prévia à liberdade de expressão. Ao contrário, sua atuação procura fortalecer as condições necessárias para o exercício desse direito fundamental, promovendo um ambiente informacional mais íntegro, transparente e compatível com os pressupostos do Estado Democrático de Direito.

Embora não constitua solução suficiente, por si só, para enfrentar a complexidade do fenômeno da desinformação, o programa revela uma atuação compatível com a função constitucional desempenhada pelo STF de proteção da ordem democrática, demonstrando que o fortalecimento da democracia também pode ser promovido por meio de ações informativas, educativas e colaborativas, voltadas à promoção da integridade informacional e da participação cidadã. Contudo, sua efetividade depende do aprofundamento contínuo de suas ações e, sobretudo, de uma maior aproximação com a sociedade, especialmente pelo uso estratégico das redes sociais do STF, bem como pela intensificação de ações educativas, comunicacionais e participativas em ambientes digitais, com maior regularidade, diversidade de formatos e estímulo à participação social, visando uma maior proximidade entre cidadãos e instituições democráticas.

Isso porque, preservar a integridade informacional significa proteger as próprias condições de existência da democracia constitucional, uma vez que não há deliberação pública livre, plural e racional quando a formação da opinião pública é sistematicamente comprometida pela desinformação.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. *Quase 90% dos brasileiros admitem ter acreditado em fake news*. Brasília, DF, 1 abr. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-04/quase-90-dos-brasileiros-admitem-ter-acreditado-em-fake-news>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Painel de Checagem de Fake News*. Brasília, DF: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/painel-de-cheragem-de-fake-news/painel-de-cheragem-de-fake-news/>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 mai. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. *Pesquisa DataSenado revela o que pensa o brasileiro sobre fake news*. Brasília, DF, 19 ago. 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/materias/pesquisas/pesquisa-datasenado-revela-o-que-pensa-o-brasileiro-sobre-fake-news>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Senado se prepara para enfrentar fake news em ano eleitoral*. Rádio Senado, Brasília, DF, 22 jan. 2026. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2026/01/22/senado-se-prepara-para-enfrentar-fake-news-em-ano-eleitoral>. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa de combate à desinformação*. Brasília, DF: STF, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/desinformacao/>. Acesso em: 5 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa de Combate à Desinformação: Plano Estratégico 2023/2025*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/hotsites/desinformacao/docs/PCD_PORTUGUES_WEB.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fato ou Boato*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]. Disponível em: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>. Acesso em: 9 jun. 2026

BRUGGER, Winfried. Proibição ou tutela do discurso do ódio? Uma controvérsia entre a Alemanha e os EUA. Tradução: Peter Naumann. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

COURTIS, Christian; GARGARELLA, Roberto. *El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: Promesas e interrogantes*. CEPAL - Serie Políticas Sociales. Santiago, n. 153, nov. 2009.

GARGARELLA, Roberto. La revisión judicial para las democracias latinoamericanas. In: NIEMBRO, Roberto; VERDUGO, Sergio (coord.). *La justicia constitucional en tiempos de cambio*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2019.

HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. Petrópolis: Vozes, 2022.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Las redes sociales, la libertad de expresión, la democracia y el Supremo Tribunal Federal: um panorama sobre el caso de Brasil. In: LEAL, Mônia Clarissa Hennig; RANK, Hartmut. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, n. 10: redes sociales, Estado de derecho y control judicial. Bogotá: Felipe Franco, 2022.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LEAL, Rogério Gesta. Amenazas al Estado de derecho y a la democracia en Brasil: *fake news*, polarización política y ataques a las instituciones. El STF entre el estatus de “guardián” y “villano” de la democracia. In: RANK, Hartmut; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (eds.). *Justicia constitucional y derechos fundamentales 12: ¿Crisis del Estado de derecho en América Latina?* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2025. p. 85-134.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; SOUZA, Celso Jerônimo. A liberdade de expressão como direito fundamental no sistema jurídico-constitucional brasileiro: desafios à jurisdição constitucional. *Revista da AGU*, v. 22, p. 371-396, 2023.

MASON, Lilliana. *Uncivil agreement: how politics became our identity*. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

MILL, John Stuart. *On liberty*. 1859. Kitchener: Batoche Books, 2001.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. Tradução de Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; SIQUEIRA, Andressa de Bittencourt. Liberdade de Expressão e seus limites numa democracia: o caso das assim chamadas “fake news” nas redes sociais em período eleitoral no Brasil. *REI – Revista Estudos Institucionais*, 6(2), 534–578, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i2.522>. Acesso em: 04 mai. 2026.

SORJ, Bernardo. Nacionalismo e democracia na Europa e no Brasil. In:

Sorj, Bernardo; Fausto, Sergio. (org). *Sociedade civil, democracia e nacionalismo*. São Paulo: Fundação FHC, 2024.

SUNSTEIN, Cass. As mídias sociais são boas ou ruins para a democracia? *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 15, n. 27, p. 85-92, 2018. Tradução de Adriana Guimarães.

SUNSTEIN, Cass. *The Law of Group Polarization*. Chicago: University of Chicago, John M. Olin Law & Economics Working Paper, n. 91, 1999. Disponível em: Chicago Unbound. Acesso em: 18 maio 2026.

WARDLE, Claire; DERAQSHAN, Hossein. *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe. 27 Set. 2017. Disponível em: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinaryframework-for-research/168076277c>. Acesso em: 04 mai. 2026.

RECONHECIMENTO FACIAL POR VIDEOMONITORAMENTO NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Pedro Henrique Hermes¹

Rogério Gesta Leal²

1 Introdução

A crescente digitalização das relações sociais, econômicas e institucionais tem produzido profundas transformações na forma de organização e atuação do Estado. É sabido que o fenômeno da Sociedade em Rede ou Sociedade da Informação, como diversos teóricos tem buscado trabalhar, afeta um sem número de situações distintas, essencialmente na atuação de entes privados e estatais: seja no campo da saúde pública (vide a discussão do compartilhamento de dados discutida na ADI 6387); no âmbito das ditas cidades inteligentes; no campo da educação (especialmente envolvendo dados de criança e adolescente); entre outras atividades.

No âmbito da segurança pública, essas mudanças se manifestam de maneira particularmente intensa, na medida em que a prevenção, investigação e repressão de infrações passam a depender, em larga escala, da coleta, do tratamento e da circulação de dados. A segurança pública contemporânea deixa de se estruturar exclusivamente sobre a lógica da intervenção pontual e passa a operar por meio de fluxos informacionais contínuos, integrando múltiplas bases de dados e sistemas tecnológicos. Nesse sentido, diversos instrumentos e relações entre a atuação estatal e a tecnologia tem sido empregados: reconhecimento facial por videomonitoramento público, inclusive utilizando inteligência artificial;

1 Doutorando e Mestre em Direito (UNISC). Bolsista CAPES.
E-mail: pedrohermes.1@hotmail.com.

2 Doutor em Direito. Professor do PPGD da UNISC. E-mail: gestaleal@gmail.com

utilização de mecanismos de intrusão digital para fins de investigação de crimes; tipificação de novos crimes para fins de reprimir condutas no ambiente digital.

Nesse cenário, o uso de tecnologias de videomonitoramento com reconhecimento facial por meio de inteligência artificial assume papel central nas atividades estatais de segurança pública. No Brasil e no mundo diversas tem sido as práticas de emprego destas tecnologias, muitas vezes realizadas de modos desarrazoados e sem qualquer limitação, dada a ausência de diretrizes legislativas contundentes neste sentido.

A expansão dessas práticas não foi acompanhada pela construção de um regime jurídico específico capaz de disciplinar o compartilhamento de dados no âmbito da segurança pública. O ordenamento jurídico brasileiro apresenta normas fragmentadas, insuficientes para regular adequadamente os fluxos informacionais que sustentam a atuação estatal no ambiente digital. Nesse sentido, basta observar a lacuna existente na Lei Geral de Proteção de Dados no que toca ao uso de dados para fins de repressão penal e segurança pública, relegando esta tutela legislação própria. Essa lacuna normativa gera riscos relevantes à proteção de direitos fundamentais, especialmente no que se refere à proteção de dados, à privacidade, à igualdade e ao devido processo legal.

Diante desse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar criticamente o uso de videomonitoramento por reconhecimento facial na segurança pública digital brasileira, investigando suas implicações para os direitos fundamentais e propondo diretrizes regulatórias capazes de compatibilizar eficiência estatal e garantias constitucionais. O presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: o uso de sistemas de reconhecimento facial na segurança pública brasileira é compatível com os parâmetros constitucionais que limitam a atuação estatal no contexto digital? A hipótese é de que a utilização de sistemas de reconhecimento facial na segurança pública brasileira, na ausência de um regime jurídico específico, tende a produzir tensões com direitos fundamentais, ampliando o poder estatal de forma desproporcional e pouco transparente.

A metodologia empregada tem como procedimento o monográfico, objetivando a análise do contexto brasileiro frente a estas tecnologias e como abordagem o dedutivo, uma vez que se pretende a análise geral da segurança pública e partir para a situação específica do uso de tecnologias de reconhecimento facial no atual contexto digital. O presente artigo está dividido em dois momentos. No primeiro, busca-se apresentar uma visão

geral acerca das confluências existentes entre a segurança pública, sobretudo a partir dos conceitos constitucionais básicos. No segundo momento, busca-se analisar a realidade brasileira atual a partir da perspectiva existente sobre o reconhecimento facial diante dos instrumentos legislativos e estratégicos brasileiros.

2 A segurança pública na era digital: premissas fundamentais para compreensão

A temática da segurança pública não é de a muito conferida como perspectiva de direito fundamental. Apesar de sua previsão constitucional no Brasil, essencialmente nos artigos 5º, enquanto direito fundamental individual, e artigo 6º, enquanto direito fundamental social, o debate de sua definição vem sendo desenvolvido de forma ampla no Brasil nos últimos anos, especialmente em face da PEC da Segurança Pública e das crescentes inovações neste campo.

A segurança pública é direito individual, na medida em que consagra a possibilidade subjetiva de tutela da pessoa, mas também se consagra como direito fundamental social, porquanto garante a possibilidade de tutela coletiva, difusa, entre outros. Assim, esse direito não assume, logo, uma feição coletiva ou individual, haja vista

Com relação aos fundamentos constitucionais da segurança, é possível fazermos referência àquelas duas perspectivas já referidas, de um lado, a que lhe outorga a condição de interesse coletivo, e, de outro, a que lhe reconhece a condição de direito fundamental individual. Estas posições, todavia, não são irreconciliáveis, e devem estar associadas, e isto porque as dimensões individuais e coletivas/sociais das relações humanas, hoje e cada vez mais, contam com intersecções integracionistas, basta vermos o que ocorre nas chamadas redes sociais (Facebook, Instagram, WhatsApp, YouTube, Twitter, LinkedIn, Pinterest, Google+); tudo e todos estão interligados (Leal, 2020, p. 354).

Em se tratando de segurança pública, constata-se tanto a função repressiva – revestida essencialmente da perspectiva de persecução penal, como de promoção, através da atividade estatal de tutela dos interesses e fruição das garantias individuais e coletivas. Feroni (2008) pontua que o direito fundamental à segurança é um valor superprimário imbricado com a vida, incolumidade física, bem-estar, qualidade da existência e à dignidade humana. Na atualidade, constata-se que tal direito assume as

feições na tutela dos interesses sociais, especialmente na proteção da vida humana e também dos limites privados.

No contexto brasileiro, além da previsão de direito fundamental, a segurança pública teve espaço reservado no art. 144 da Constituição, quando institui os seus mecanismos e instrumentos. Importante destacar que estes instrumentos estão inseridos dentro de um aspecto erigido pelo Estado Democrático, uma vez que a Constituição reflete intensas proteções individuais e sociais. Nesse sentido, “o modelo de Estado Democrático de Direito estabelecido no Brasil está, assim, alicerçado nos deveres estatais de respeito, proteção e promoção de direitos fundamentais que se espalham por todas as estruturas do Estado” (Silva; Leal, 2023, p. 55).

Como apontado por alguns estudiosos da temática (Sapori, 2014) o debate brasileiro acerca de segurança pública tem centrado seus esforços muito mais em aspectos como a reforma de legislações penais, fortalecimento de polícias e atividades de repressão. Adorno (1999) muito bem destaca que as políticas públicas em matéria de segurança não foram capazes de produzir ações que fossem além do uso da repressão que, como visto, é apenas uma das formas de materialização dos mecanismos de segurança.

Com a ampliação do uso de equipamentos informáticos e tecnológicos, denota-se que os desafios à segurança pública e perseguição penal se ampliam. Pode-se visualizar dois fatores: (i) o uso de novos mecanismos de prevenção e repressão; (ii) configuração de novas práticas delituosas ou reconfiguração de práticas já conhecidas. Os órgãos de segurança pública, por sua vez, passaram a adotar novas ferramentas digitais para monitoramento, inteligência e combate à criminalidade. Sistemas de reconhecimento facial, análise preditiva de crimes e softwares de intrusão digital tornaram-se cada vez mais comuns no aparelho tecnológico do Estado. No Brasil, esta regulamentação ainda é incipiente, necessitando cautela e criação de parâmetros protetivos e regulatórios em face do uso de tecnologias.

É em nome da segurança pública contra atos de terrorismo e de criminalidade organizada que vários governos têm desenvolvido programas de vigilância de seus cidadãos ao redor do mundo. iniciativas governamentais - isoladas ou em colaboração global - para acessar dados e informações privados e públicos, de pessoas físicas e jurídicas, em nome da segurança preventiva e curativa, sem qualquer informação e prestação de contas àqueles que são atingidos por suas políticas (Kukso, 2019).

Diante do uso de avançadas tecnologias vem sendo imperioso que os órgãos de segurança pública tenham mecanismos e protocolos de investigação e responsabilização a altura. Tais mecanismos, contudo, devem ser condizentes com o nível tecnológico capaz de inibir e reprimir as práticas delituosas, sobretudo sob o amparo da lei e respeito aos direitos fundamentais. Recordar-se que os limites aos direitos fundamentais devem estar amparados em propósitos legítimos, sobretudo por se tratarem de instrumentos da liberdade (Sarlet, 2010). Nesse sentido, importante o avanço de novas ferramentas para auxiliar o Estado a lidar com inúmeros crimes através do uso de habilidades técnicas que permitem analisar dados e evidências relacionados aos delitos praticados (Casey, 2021).

O debate ganha maior profundidade quando contrastado com uma ativa vigilância, tão bem trazida por autores como Baumann. A capacidade de vigilância aumentou exponencialmente em quase todos os domínios institucionais – na segurança pública não é diferente, transformando cumulativamente o nosso mundo sociotécnico e, no processo, colocando novos riscos políticos.

Com já advertiu Haggerty (2021) a adoção em massa de vigilância carrega consigo o risco de formas draconianas de controle social. Ou seja, não apenas a vigilância infringirá as liberdades civis, mas que grupos combinarão e coordenarão tais dispositivos através de fronteiras institucionais, colocando-os a serviço de algumas das piores atrocidades imagináveis.

Nesse sentido, a investigação de crimes, através da prática de vigilância, por operar com a lógica e práxis dos delitos físicos e tradicionais, por vezes, não tem instrumentos adequados; por vezes é engessada por procedimentos restringidos por Direitos Fundamentais Individuais (privacidade, intimidade, propriedade privada) (Cosatbile, 2005).

Por conta de todos estes elementos vistos até aqui, revela-se de importância destacada de marcos normativos claros e pontuais sobre estes temas, dando maior segurança tanto aos órgãos investigativos como à sociedade. O desafio de encontrar pontos de equilíbrio dentre os diversos interesses em jogo, dentre os quais, a exigência de que o Estado possa investigar de maneira eficiente. Também há a constante preocupação dos Estados Democráticos regularem os limites e possibilidades de acesso e gestão de dados e informações pessoais é fator importante na perspectiva de se evitar abusos de poder ou desvios de finalidade, tanto no sentido de dimensionar quando é possível tais ocorrências, e com base em que

critérios de coleta, armazenamento, uso e descarte, como dimensionar o tempo em que isto se dará, com os mecanismos de controle respectivos.

É sabido o avanço das tecnologias digitais a segurança pública assume novas feições. Se décadas atrás Rolim (2007) apontava que poucas áreas como a segurança pública possuem espaços para inovação diante da resistência dos agentes, atualmente, esta não pode ser considerada uma verdade. Pouco a pouco, as tecnologias vêm assumindo espaço no campo da segurança pública a nível mundial, criando-se fortes mecanismos e instrumentos para sua configuração em novos formatos.

Reiteradas são as práticas de vigilância estatal no Brasil: monitoramento por câmeras de segurança em vias públicas; monitoramento de estádios (ANPD, 2024); compartilhamento indiscriminado de dados pessoais; utilização de mecanismos de inteligência artificial para captura de foragidos; entre outras medidas. Todas estas ações fazem reacender o debate entre a efetividade da segurança pública em face dos direitos individuais no ambiente digital e digitalizado. Diversos estudos vêm apontando desafios na prática da vigilância estatal com o uso de tecnologias. A vigilância foi objeto de análise pormenorizada pelo estudioso David Lyon (1994), que a define como um termo abreviado para abarcar as muitas, e em expansão, gamas de contextos nos quais os dados pessoais são coletados por agências de emprego, comerciais e administrativas, bem como no policiamento e segurança.

3 Perspectivas sobre o reconhecimento facial na segurança pública brasileira: limites e desafios

As práticas de vigilância no campo da segurança pública muito estão ligadas ao agir através do reconhecimento facial. Trata-se de tecnologia em ampla ascendência, uma vez que permite o escaneamento em tempo real de diversos dados biométricos com o fim de coletar, classificar, armazenar, entre outras operações envolvendo aquele dado sensível, especialmente em nome da segurança pública.

No conceito de Nunes (2019, p. 67-68)

O reconhecimento facial é uma forma de biometria, que é a ligação entre um elemento único do corpo humano de um indivíduo com uma unidade de registro. O elemento corporal utilizado pode ser a digital, a face, o modo de caminhar. As unidades de registro mais comuns são

os cadastros, como o Registro Geral (RG), o número da Previdência Social ou a conta bancária.

Alertam Melo e Serra (2022, p. 211), que “além de um uso para monitoramento coletivo, o reconhecimento facial é capaz de identificar, seguir, destacar individualmente e rastrear pessoas nos locais em que elas transitam, podendo, assim, exercer vigilância específica e violar direitos como privacidade, proteção de dados e não-discriminação”.

Contudo, trata-se de prática corriqueira e reiterada no Brasil, especialmente no campo da segurança pública. Em estudo datado de 2022, Nunes aponta o amplo uso de ferramentas de reconhecimento facial em cidades do Brasil. A despeito de que a maioria das pessoas não estejam conscientes disto, e da verdadeira dimensão do quanto estão sendo monitoradas/vigiadas, grande parte delas considera a vigilância como algo inexorável – quando não desejável – em suas vidas nos tempos atuais. Elementos como a sensação de segurança, a possibilidade de resguardo em tempo real em caso de vítima por delito, são justificativas sociais para a admissibilidade destes mecanismos por valorosa parte da população.

Diversos exemplos dos desafios destas práticas podem ser visualizados no contexto brasileiro. No ano de 2019, por exemplo, a Polícia Militar do Rio de Janeiro (PMERJ) implementou um sistema de videomonitoramento com reconhecimento facial no bairro de Copacabana e em áreas próximas ao estádio do Maracanã.

O mecanismo criado realizava diversos cruzamentos de dados entre informações de bancos de dados de pessoas procuradas, administrado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a exemplo de indivíduos com mandados de prisão em aberto, conjugando estes elementos com imagens capturadas em espaços públicos.

Os resultados constatarem que, em uma primeira fase de testes, foram instaladas 34 câmeras que capturaram cerca de três milhões de rostos e detectaram oito mil indivíduos suspeitos, mas apenas dez pessoas foram abordadas e levadas à delegacia (Silva, 2019). Ou seja, houve uma grande coleta de dados pessoais biométricos, resultando na abordagem de em torno de dez pessoas. De outro lado, um Relatório do projeto Panóptico, do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), apontou que o software utilizado pela PMERJ produziu diversos resultados de “falsos positivos”. Ao examinar a utilização do sistema em uma partida de futebol, verificou-se que o relatório apontou um dado preocupante: 63% das pessoas

abordadas pela polícia não correspondiam aos indivíduos sinalizados pelo programa de reconhecimento biométrico (Nunes *et al.*, 2022).

A crescente implementação de Tecnologias de Reconhecimento Facial (TRF) no campo da segurança pública utiliza basicamente de uma tecnologia de aprendizado de máquina (*machine learning*). Trata-se de ramo da Inteligência Artificial (IA) que consiste na captação de padrões e automatização de decisões a partir de dados de treinamento (Floridi, 2025). Contudo, o aprendizado de máquina utilizado pela IA é inerentemente vulnerável ao viés, uma vez que a tecnologia, criada por humanos, reflete valores e preconceitos, e o enviesamento ocorre devido à escassa diversidade nas bases de dados de treinamento, os algoritmos tendem a reproduzir padrões enviesados, perpetuando estereótipos sociais (Silva; Silva, 2019, p. 13).

Essa falibilidade é quantificável, sendo demonstrado que os algoritmos de reconhecimento facial podem ser menos precisos no reconhecimento de rostos negros, com taxas de erro que podem chegar a 34,7% para mulheres negras (Buolamwini; Gebru, 2018). Essa imprecisão tecnológica, ao se manifestar no contexto de um Estado cuja estrutura foi construída para garantir a segurança pública, pode afetar o exercício de direitos fundamentais, nomeadamente de face individual. Tais questões tem sido objeto de debate público, especialmente por instituições e organizações de defesa de direitos digitais.

Em maio de 2022, no Brasil, uma ampla articulação formada por organizações de direitos digitais, pesquisadores e ativistas lançou a campanha “Tire o Meu Rosto da Sua Mira”, defendendo a proibição integral do uso de tecnologias de reconhecimento facial na segurança pública. O movimento sustenta que tais ferramentas carregam elevado potencial de abusos e de violações a direitos fundamentais.

A expansão dessas tecnologias de vigilância gera um cenário de insegurança justamente porque afeta direitos sem que haja possibilidade real de escolha ou consentimento por parte das pessoas monitoradas. Há impactos diretos sobre a integridade individual, diante da coleta e do tratamento de dados biométricos; sobre a liberdade de locomoção e a autodeterminação, já que a vigilância permanente - 24 horas por dia - cria um ambiente de constante monitoramento e intimidação; e também sobre o devido processo legal, pois a lógica da vigilância massiva parte da suspeita generalizada, enfraquecendo a presunção de inocência como pilar do Estado de Direito. (Tire o Meu Rosto da Sua Mira, 2022, p. 06)

Trata-se de tema delicado, na medida em que o balanceamento entre os direitos individuais e sociais se consubstancia em um dos temas essenciais deste debate. Por certo que a coleta e utilização de dados pessoais para segurança pública não pode ser realizada de modo desarrazoado e, para tanto, necessário instituir princípios e procedimentos informacionais. Todavia, há a necessidade de garantia da segurança pública para fins de tutela coletiva, especialmente em realidade digital.

Para além dos riscos e perigos existentes neste tipo de estrutura tecnológica, há o grave risco a grupos vulneráveis. Diversos estudos apontam para a existência marcada de práticas racistas e discriminatórias no uso da tecnologia. Este fenômeno é particularmente grave no campo da segurança pública brasileira, resultando em evidências de que os erros da tecnologia afetam sobremaneira a população negra, com um levantamento de 2019 indicando que 90,5% das pessoas presas por monitoramento facial no Brasil eram negras, demonstrando a reprodução da discriminação e violência estatal.

Um conhecido estudo Buolamwini e Gebru (2019), do Massachusetts Institute of Technology, revelou que as margens de erro do reconhecimento facial foram bastante diferentes de acordo com a cor da pele e o gênero: 0,8% no caso de homens brancos, 26% quando homens negros e 34% no caso de mulheres negras, sendo uma das motivações a baixa representação de rostos de tonalidades mais escuras nos conjuntos de dados, deixando, assim, o reconhecimento mais impreciso quanto a esse grupo étnico-racial. Estudos indicam que a trajetória histórica da segurança pública brasileira é marcada por seletividade racial, herança deixada pela colonização e escravidão ocorrida durante o “projeto colonial do século XVI” (Silva, 2022, p. 17).

Talvez um dos mais ambiciosos e polêmicos projetos de videomonitoramento em tempo real em nome da segurança pública pode ser considerado o Projeto Smart Sampa. Trata-se de um caso emblemático que permite observar, na prática, como vieses associados ao aprendizado de máquina podem se infiltrar nas políticas de segurança pública brasileiras. A iniciativa consiste na instalação, pela Prefeitura de São Paulo, de um amplo sistema de câmeras integradas a tecnologias de reconhecimento facial e a mecanismos de videomonitoramento distribuídos pela cidade.

O programa está inserido no discurso de transformação de São Paulo em uma “cidade inteligente” (*smart city*), combinando inovação tecnológica e gestão urbana orientada por dados, buscando, ao mesmo

tempo, ampliar as promessas de eficiência e aprofunda os questionamentos jurídicos e éticos envolvidos.

Segundo informações divulgadas pela Prefeitura de São Paulo (2024), o projeto busca conferir maior agilidade e eficácia nos serviços de segurança, integrando diversos órgãos municipais e estaduais, como Guarda Civil Metropolitana (GCM), SAMU, Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e as Polícias Militar e Civil. O sistema utiliza Inteligência Artificial (IA) embarcada para cruzar informações de diferentes bases de dados, o que permite gerar alertas automáticos sobre intrusão, vandalismo, leitura de placas e identificação facial, facilitando a localização de foragidos da justiça e pessoas desaparecidas (Oliveira; Fagundes; Spolte, 2025).

Conforme texto divulgado pela ANPD (2024):

O projeto Smart Sampa contará com 20 mil câmeras que serão instaladas no entorno de escolas, unidades básicas de saúde, parques, áreas de grande circulação e com maior incidência de criminalidade e nas entradas e saídas do município. Ao todo, serão implantadas 3.300 câmeras na região central, 6 mil na Zona Leste, 3.500 na Zona Oeste, 2.700 na Zona Norte e 4.500 na Zona Sul. Contudo, o quantitativo de equipamentos poderá ser ampliado para 40 mil, pois o sistema permitirá a integração com mais 20 mil câmeras pertencentes a municípios, empresas e concessionárias. Além disso, todos os alertas emitidos pelo sistema passarão pela análise de agentes, de forma que as circunstâncias de cada caso sejam averiguadas antes que qualquer medida seja tomada.

A implementação do Smart Sampa, contudo, foi imediatamente marcada pela controvérsia, expondo a natureza não-neutra da tecnologia. A primeira versão do edital divulgada para a contratação do sistema revelou explicitamente a intenção de utilizar o sistema para monitorar “vadiagem” (considerada uma ação suspeita) e identificar pessoas com base na “cor da pele”.

Além disso, a primeira versão do edital afirmava que a identificação de pessoas suspeitas ocorreria de acordo com a cor da pele (Martins, 2022), um dos motivos pelo qual o pregão de contratação chegou a ser temporariamente suspenso após críticas e sete representações questionando o modelo da licitação, possíveis violações a LGPD e direito das minorias (Kruse, 2024). Contexto esse que demonstra qual o principal perfil de cidadãos que poderiam ser afetados negativamente pela utilização do sistema de vigilância. Também, segundo Tulio Kruse (2024) durante a ocasião, a Prefeitura afirmou que a inclusão dos termos cor da pele e vadiagem eram oriundos de um erro de tradução do manual das câmeras. Os termos questionados foram suprimidos

posteriormente “[...] sem nenhum impedimento técnico, os termos inadequados, que deram margem a interpretações equivocadas, foram retirados do texto (Martins, 2022). (Barrientos-Parra; Horiquni, 2024, p. 138).

A supressão dos termos inadequados não extingue o risco inerente à tecnologia de reconhecimento facial, especialmente em um sistema penal histórico e notoriamente marcado por seletividades. A menção explícita à “vadiagem” no edital do Smart Sampa reforça a herança do período imperial e da Lei de Contravenções de 1941, que objetivava a criminalização de corpos negros e pessoas pouco abastadas (Oliveira; Fagundes; Spolle, 2025).

Diante dessas especificações problemáticas, o projeto foi suspenso por ordem judicial três vezes, sendo alvo de sete representações que questionavam o modelo da licitação, possíveis violações à LGPD e aos direitos das minorias, contudo, a própria Prefeitura de São Paulo informou que os termos seriam retirados, alegando que eram oriundos de um “erro de tradução” do manual das câmeras (Barrientos-Parra; Horiquni, 2024).

Paralelamente, a sociedade civil e órgãos públicos se mobilizaram ativamente contra a iniciativa. A campanha “Tire Meu Rosto da Sua Mira”, formada por mais de 50 organizações, pressionou a Prefeitura pela suspensão do edital e continua defendendo o banimento total do reconhecimento facial na segurança pública. Essa campanha buscava o banimento por entender que o uso dessas ferramentas potencializa o racismo e a seletividade do sistema penal (Azevedo; Moreira; Alcântara; Rachid, 2022).

No âmbito institucional, o Ministério Público de São Paulo (MPSP), por meio da Promotoria de Justiça de Direitos Humanos, instaurou um inquérito civil para investigar possíveis violações de direitos humanos. A Promotoria recomendou medidas rigorosas para evitar a discriminação.

Nesse sentido, a Promotoria de Justiça de Direitos Humanos recomendou à Prefeitura de São Paulo a adoção de um conjunto de medidas com o objetivo de evitar episódios de discriminação e garantir a proteção de dados pessoais frente ao risco de violação do sigilo de informações sensíveis relacionadas à intimidade das pessoas, além da possibilidade de inibição da liberdade de expressão advinda de uma vigilância pública exacerbada (MPSP, 2024). Ademais, a Promotoria recomendou providências no intuito de evitar tais violações de direitos fundamentais. A implementação de uma Ouvidoria para receber e apurar relatos de preconceito, discriminação e racismo, juntamente com a instalação de sistema eficaz de proteção de dados e o estabelecimento

de critérios específicos para o compartilhamento de informações em âmbito interinstitucional (MPSP, 2024). Ainda, propôs a criação de um espaço virtual de disponibilização de informações periódicas à população. Dessa forma, a comunicação relacionada a reclamações, estudos e aperfeiçoamentos do programa poderia ser melhor publicizada. Além disso, a administração da capital deve garantir a transparência e o controle social, com a participação paritária de instituições de caráter científico, tecnológico e de inovação e organismos da sociedade civil (MPSP, 2024). Tamanha preocupação advinda do Ministério Público de São Paulo se justifica frente ao potencial negativo de desrespeito à direitos fundamentais propiciado por esse tipo de técnica de vigilância extensiva e automatizada. O fato do edital inicial de tal projeto trazer o combate a situações de vadiagem e tempo de permanência como comportamento suspeito (Augusto, 2022) representa grande indicativo de quais são os problemas inatos encontrados nesse sistema. (Barrientos-Parra; Horiquni, 2024, p. 137-138).

A preocupação de que o Smart Sampa materializa o racismo algorítmico baseia-se em dados concretos do uso da tecnologia no Brasil. A utilização de sistemas de reconhecimento facial tem resultado majoritariamente na prisão de pessoas negras, com levantamentos indicando que cerca de 90% dos presos identificados por monitoramento facial são negros (Oliveira; Fagundes; Spolle, 2025). Essa discrepância corrobora que a tecnologia, treinada com bases de dados que podem refletir preconceitos históricos, torna-se um meio para que o racismo estrutural se repita. Tarcizio Silva (2022) explica que a algoritmização do racismo transcende a falha técnica, tratando-se do modo como as tecnologias digitais realizam uma “ordenação algorítmica racializada de classificação social” em um mundo moldado pela supremacia branca.

A prática do uso da tecnologia na segurança pública é, portanto, um problema multifacetado. Como alerta Samuel Oliveira (2021, p. 131), o “uso da câmera de segurança e, recentemente, da tecnologia de reconhecimento facial, não impede a ocorrência de crimes. O que frequentemente acontece é que a presença de aparatos de vigilância faz com que os crimes simplesmente ocorram em outros lugares, menos vigiados”. O autor ainda pontua que,

o videomonitoramento não impede a ocorrência de crimes violentos, provavelmente porque esses crimes geralmente são espontâneos, não premeditados. Além de sistema de vigilância não necessariamente aumentarem a segurança, eles podem tornar as pessoas menos seguras se virem câmeras e erroneamente presumirem que alguém está assistindo e que prontamente irá socorrê-las se necessário, uma vez que a maioria

das câmeras não é monitorada em tempo real. Assim, apesar de câmeras de segurança possivelmente reduzirem a ocorrência de crimes de menor potencial lesivo, como furtos e roubos, não são efetivas na maioria das situações (Oliveira, 2021, p. 131).

Interessante observar que as práticas do uso de tecnologia, sobretudo o reconhecimento facial com inteligência artificial vem sendo objeto de paulatina preocupação. Exemplo disso, pode-se citar o projeto de lei que visa regulamentar a inteligência artificial no Brasil, qual seja o PL 2.338/2022, na medida em que destaca o art. 15 para tratar sobre a temática:

Art. 15. No âmbito de atividades de segurança pública, somente é permitido o uso de sistemas de identificação biométrica à distância de forma contínua em espaços acessíveis ao público, quando houver previsão em lei federal específica e autorização judicial em conexão com a atividade de persecução penal individualizada, nos seguintes casos:

I – persecução de crimes passíveis de pena máxima de reclusão superior a dois anos;

II – busca de vítimas de crimes ou pessoas desaparecidas;

III – crime em flagrante.

Parágrafo único. A lei a que se refere o caput preverá medidas proporcionais e estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, observados o devido processo legal e o controle judicial, bem como os princípios e direitos previstos nesta Lei, especialmente a garantia contra a discriminação e a necessidade de revisão da inferência algorítmica pelo agente público responsável antes da tomada de qualquer ação em face da pessoa identificada.

Veja-se que a proposta regulamentadora destaca a possibilidade para previsão legal diversa, quando a finalidade for espaços públicos, ou mediante decisão judicial para fins individualizados, resguardando as questões relativas à discriminação e princípios gerais, especialmente o devido processo legal.

Dentre outras iniciativas na tentativa de dialogar a segurança pública e o Estado Digital, marcado pelo crescente uso dos mecanismos acima mencionados, pode-se mencionar a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. Trata-se de um importante mecanismo que busca propor o debate da regulamentação da IA à luz de distintos eixos. Conforme o documento assume o papel de nortear as ações do Estado brasileiro em prol do desenvolvimento das ações, em suas várias vertentes, que estimulem a pesquisa, inovação e desenvolvimento de soluções em

Inteligência Artificial, bem como, seu uso consciente, ético e em prol de um futuro melhor” (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2021). A Estratégia é dividida 9 eixos temáticos: (i) legislação, regulação e uso ético; (ii) governança de inteligência artificial; (iii) aspectos internacionais; (iv) qualificações para um futuro digital; (v) força de trabalho e capacitação; (vi) pesquisa, desenvolvimento, inovação e empreendedorismo; (vii) aplicação nos setores produtivos; (viii) aplicação no poder público e (ix) segurança pública (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2021). Interessa para esta pesquisa trazer algumas considerações sobre a segurança pública.

O estudo realizado pela Estratégia elenca algumas estratégias consideradas para os autores como essenciais para se debater quando o assunto é tecnologia de inteligência artificial e segurança pública:

Estabelecer mecanismos supervisores para monitorar o uso da IA para atividades de segurança pública.

Estimular que os órgãos que venham a fazer uso da IA para monitoramento apresentem relatório de impacto de proteção de dados previamente à implementação.

Disponibilizar mecanismos eficazes para que os indivíduos monitorados possam reagir à operação de vigilância.

Apresentar relatórios com estatísticas e resultados do serviço implementado.

Elaborar lei sobre proteção de dados aplicadas à segurança pública.

Implementar um sandbox regulatório da privacidade e proteção de dados para sistemas de IA voltados para a segurança pública (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2021).

Observa-se que as métricas estabelecidas trabalham muito mais sob a lógica da regulação e do controle dos mecanismos de tecnologia para a segurança. Vide, por exemplo, o elenco acerca da elaboração de lei de proteção de dados para a segurança pública, temática de essencial relevância não apenas para o campo da inteligência artificial, mas para toda a segurança pública - o que será abordado no tópico seguinte.

O levantamento governamental também refere as problemáticas existentes quando o assunto envolve as discriminações através de sistemas de reconhecimento facial. O estudo destaca que o emprego dessas tecnologias tem sido objeto de intenso debate, sobretudo em razão dos riscos ligados a vieses e práticas discriminatórias, muitas vezes associados a bases de treinamento pouco diversas ou insuficientemente representativas.

Ainda que sistemas de reconhecimento facial voltados à segurança pública tenham sido incorporados em diferentes países - inclusive no Brasil -, as taxas de falsos positivos permanecem motivo de alerta. Quando esses sistemas falham, as consequências não são meramente técnicas: podem resultar em abordagens indevidas, exposições constrangedoras, detenções injustas e, em última instância, em graves violações de direitos fundamentais (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2021).

O relatório da Estratégia muito bem aponta também acerca do uso dessas tecnologias não apenas para a repressão, mas para o policiamento preditivo, prática muito criticada pelo campo da criminologia:

Para além das tecnologias de reconhecimento facial, técnicas de policiamento preditivo adotadas em outros países têm também sido criticadas a partir de perspectivas que questionam tanto a sua efetividade como também os riscos de perfilamento racial e construção de “profecias autorrealizáveis”. Por exemplo, em 2016, o software COMPAS, utilizado em tribunais nos EUA para determinar o índice de reincidência criminal e concessão de fianças, foi duramente criticado ao se revelar que ele era tendencioso contra pessoas negras: estas tinham 45% mais chances de serem identificados como indivíduos de alto risco do que pessoas brancas (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2021).

Veja-se, portanto, que a Estratégia elaborada reconhece os deficitários mecanismos de controle e sindicabilidade destas informações no âmbito brasileiro, enunciando a elaboração de regulações específicas destas políticas públicas como essenciais para a temática enfrentada.

A crítica de Duarte (2022, p. 81) é certa ao enfrentar a questão dos controles dos dados para a correta aplicação dos mecanismos, uma vez que “faltam padrões claros para coleta, armazenamento e processamento de dados pelas forças policiais. Estão em operação múltiplos sistemas de reconhecimento facial que se valem de diferentes bases, são empregados em diferentes funções e que raramente assumem modelos de avaliação e *accountability*.”

À guisa de debate, o cenário europeu tem intensificado os debates sobre a matéria a exemplo da redação do *AI Act*. O instrumento europeu utiliza um modelo regulatório baseado em riscos, graduando as possibilidades ou impossibilidades do uso da IA de acordo com os riscos ao ser humano e às atividades a serem realizadas. O regulamento europeu enquadra o reconhecimento facial como tecnologia de alto risco, razão pela qual sua adoção fica condicionada ao cumprimento de exigências

específicas voltadas à transparência, à segurança e à supervisão adequada (Pereira, 2022). Nesse contexto, os responsáveis pela operação desses sistemas devem comunicar aos indivíduos sobre sua utilização, exceto em situações excepcionais, desde que devidamente fundamentadas (Pereira, 2022).

Especificamente para o campo da segurança pública, o regulamento admite a utilização da tecnologia apenas em hipóteses estritamente excepcionais, como na localização de pessoas desaparecidas, na prevenção de ameaças terroristas iminentes ou em investigações relacionadas a crimes graves (Pereira, 2022). Ainda assim, mesmo nessas circunstâncias, o uso não é automático: depende de autorização prévia concedida por autoridade judicial ou por órgão administrativo independente, assegurando que a medida esteja fundamentada em critérios de necessidade e proporcionalidade (Pereira, 2022).

Nesse sentido, o regulamento também impõe alguns limites objetivos ao emprego de sistemas de reconhecimento facial no âmbito da segurança pública, na medida em que utilização deve ser claramente circunscrita quanto ao espaço, ao tempo e às pessoas envolvidas (Souza *et al.*, 2024). Em outros termos, a tecnologia só pode operar nas áreas efetivamente vinculadas à investigação, por prazo determinado e direcionada a indivíduos previamente identificados, afastando qualquer forma de monitoramento amplo ou indiscriminado (Souza *et al.*, 2024). Essas balizas procuram compatibilizar eventuais ganhos operacionais com a tutela dos direitos fundamentais, reduzindo riscos inerentes à ferramenta, como erros de identificação capazes de comprometer a confiabilidade e a legitimidade do sistema (Souza *et al.*, 2024).

Disso tudo, verifica-se que é constante preocupação dos Estados Democráticos regularem os limites e possibilidades de acesso e gestão de dados e informações pessoais é fator importante na perspectiva de se evitar abusos de poder ou desvios de finalidade, tanto no sentido de dimensionar quando é possível tais ocorrências, e com base em que critérios de coleta, armazenamento, uso e descarte, como dimensionar o tempo em que isto se dará, com os mecanismos de controle respectivos, além dos instrumentos tecnológicos utilizados para fins de segurança pública.

De qualquer sorte temos de nos perguntar permanentemente que tipos de sacrifícios às liberdades civis e ao direito de privacidade devemos suportar? E por conta de retornos efetivos? Bem como se qualquer invasão de privacidade é realmente necessária e com base em quais regras

de autorização, vedação e controles, e o quanto do aspecto da segurança pública se busca democraticamente observar.

Basta lembrar que as primeiras formas de vigilância em massa surgiram em sistemas gerados pelo próprio Estado de Bem-Estar Social para administrar benefícios sociais, e também sistemas de negócios para rastrear o uso do crédito pelos consumidores, já na primeira metade do século XX (Doneda, 2019). De lá para cá, houve contínuo crescimento e intensidade das práticas de vigilância, muito por conta da descoberta que a possibilidade de cruzamento de dados, extensos bancos de dados, coleta e mapeamento de informações comportamentais poderiam deixar a agentes públicos e privados (Zuboff, 2020). Ou seja, as práticas vigentes no Estado Digital permitiram uma ampla gama de instrumentos em nome da segurança pública, sem que, até o momento, houvesse efetiva preocupação democrática ao regulamentar estas questões - talvez por muitas vezes as práticas serem de desconhecimento geral da população (Zuboff, 2020).

Não é à toa que, autores como Bioni *et al.* (2020) referem o surgimento do devido processo informacional, direito que regulamenta medidas legais e procedimentais para a forma com que dados pessoais serão tratados, investigações serão conduzidas, nomeadamente no ambiente digital, uma vez que impactam diretamente nas liberdades individuais e coletivas (Bioni *et al.*, 2020). Veja-se que estes procedimentos se destacam a situações que envolvem a fragilização de direitos, nomeadamente no que tange à segurança pública. A ausência de algumas diretrizes mínimas que devem estar presentes nestes casos, especialmente pelo Estado, acarreta a fragilização de direitos, possibilitando concretos riscos à pessoa.

Salienta-se que a existência de previsões procedimentais, ainda mais em relação a atividades capitaneadas pelo Estado, especialmente nas questões de segurança, resguardam o devido processo legal, que, com a tecnologia, se tem conceituado como devido processo informacional, pois, assim “garante-se **contraditório e ampla defesa, o que ganha relevo ainda maior na seara penal, uma vez que as decisões ali tomadas impactam um dos bens jurídicos cuja perda é de maior gravidade: a liberdade de locomoção**” (Bioni *et al.*, 2020, p. 09) [grifo do autor].

Por outro lado, como lembra Albrecht (2016, p. 55),

verifica-se na atualidade uma crescente tematização do que seria uma suposta tensão envolvendo a eficiência do processo penal e da política de segurança, de um lado, e a liberdade dos cidadãos, de outro. Os debates sobre essa relação conflituosa entre segurança, eficiência e

liberdade vêm sendo marcados por um deslocamento da função atribuída ao Direito Penal, do qual se exigem mais e mais medidas garantidoras da segurança e pela ênfase dada a riscos excepcionais atribuídos à criminalidade organizada transnacional e, sobretudo, ao terrorismo internacional. Com isso, também o conceito de “segurança” ganha novos contornos, passando a ser entendido cada vez mais como segurança frente à criminalidade e sobretudo frente à violência, convergindo nos conceitos de “segurança interna” e “segurança externa”.

A segurança, em sentido amplo, constitui inexoravelmente pressuposto da liberdade; ou seja, não pode existir qualquer oposição entre esses dois valores, já que a liberdade apenas pode ser exercida se houver condições sociais básicas de segurança que permitam a fruição desse Direito. O que pode haver entre estes Direitos Fundamentais/vetores axiológicos, contingencialmente, são eventuais tensões localizadas, questões que precisam ser aferidas a partir de severos testes de proporcionalidade entre os escopos perseguidos e bens tutelados.

Ou seja, sinergias entre o bem-estar coletivo e individual são basilares e essenciais para se estabelecer os parâmetros normativos e modos de tutela do direito à segurança pública, nomeadamente os limites legislativos, evitando-se arbitrariedades e ações ilegais. Trata-se de fundamento do Estado de Direito, nomeadamente pela “la eliminación de la arbitrariedad en el **ámbito** de la actividad estatal que afecta a los ciudadanos” (Zagrebelski, 1992, p. 21).

4 Conclusão

O presente artigo teve como objetivo investigar se o uso de sistemas de reconhecimento facial na segurança pública brasileira é compatível com os parâmetros constitucionais que limitam a atuação estatal no contexto digital.

Em um primeiro momento, pode-se verificar que a segurança pública vem ganhando forte ênfase na discussão brasileira quando inserido o elemento da tecnologia. Diversas são as discussões jurídicas e sociais que vêm ganhando palco, a exemplo do compartilhamento de dados, criminalização de condutas, programas de intrusão digital para atividades de investigação, entre outros. Observa-se, contudo, que por vezes estas inovações no campo da segurança pública digital vêm desacompanhadas dos respectivos instrumentos legislativos de controle e sindicabilidade,

ou seja, das possibilidades de órgãos institucionais e sociais realizarem a averiguação da legalidade.

Assim, importante destacar que todo o debate envolvendo o uso de tecnologias no campo da segurança pública deve ter como objetivo demarcar, pela via de consensos, possibilidades ordenadoras de compatibilização entre (i) o dever do Estado em exercitar, com eficiência, suas obrigações no campo da segurança pública e persecução penal, observando o devido processo legal (constitucional e infraconstitucional), (ii) e os direitos individuais de privacidade e intimidade da pessoa humana.

No que toca ao campo específico do reconhecimento facial, ainda existem lacunas importantes no Brasil, especialmente através da ausência de regulamentação da inteligência artificial e, inclusive, das tecnologias de reconhecimento facial no Brasil, embora haja uma base robusta legislativa de instrumentos importantes e necessários que visam fornecer o fundamento necessário para a proteção judicial dos direitos fundamentais.

Necessário mencionar que o debate sobre a tecnologia de reconhecimento facial no Brasil tem sido discutido de forma ampla. No entanto, de um lado, observa-se a crescente panaceia pelo uso destas tecnologias como a solução necessária para a segurança pública do país, embora não proporcionam o grau necessário de transparência, responsabilização, análise de proporcionalidade e sensibilidade aos direitos fundamentais à privacidade e à proteção de dados. Por outro lado, diversos setores têm demonstrado as fragilidades desta tecnologia, inclusive limitando-se através de mecanismos legislativos em discussão.

Referências

ADORNO, Sérgio. Políticas públicas de segurança e justiça criminal. In: *Segurança Pública*. São Paulo: Cadernos Adenauer, ano IX, n. 4, p. 9-27, 2008.

ALBRECHT, Hans-Jörg. Direito Penal e Periculosidade: a política criminal entre prevenção, combate a perigos e retribuição de culpa. In: MACHADO, Marta R. de Assis; PÜSCHEL, Flavia Portella (org.). *Responsabilidade e Pena no Estado Democrático de Direito*. São Paulo: FGV, 2016.

AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Radar tecnológico nº 2 biometria e reconhecimento facial estudos preliminares. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/radar-tecnologico-biometria-anpd-1.pdf>. Acesso em: 5 abr.

2026.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; HORIQUINI, Gabriel Menezes. Segurança pública algorítmica: riscos do autoritarismo digital. In: *Seminário de História e Filosofia da Medicina, 1.; Seminário Internacional Jacques ELLUL*, 10., Botucatu, 2024. Botucatu: UNESP, 2024. p. 130–146.

BIONI, Bruno; EILBERG, Daniela Dora; CUNHA, Brenda; SALIBA, Pedro; VERGILI, Gabriela. *Proteção de dados no campo penal e de segurança pública*: nota técnica sobre o Anteprojeto de Lei de Proteção de Dados para segurança pública e investigação criminal. São Paulo: Associação Data Privacy Brasil de Pesquisa, 2020.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://lapin.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Estrategia-Brasileira-de-Inteligencia-Artificial.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 1143. 2023.

BUOLAMWINI, J.; GEBRU, T. Gender shades: intersectional accuracy disparities in commercial gender classification. *Proceedings of Machine Learning Research*, v. 81, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html>. Acesso em: 5 abr. 2026.

CASEY, Eoghan. *Digital evidence and computer crime*. New York: Elsevier, 2021.

COSATBILE Gerardo. *Scena criminis, documento informatico e formazione della prova penale*. In *Cyberspazio e Diritto*, disponível no site <http://www.altalex.com/documents/news/2005/04/27/scena-criminis-documento-informatico-e-formazione-della-prova-penale>, Acesso em: 05 abr. 2026.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*: elementos da formação da Lei geral de proteção de dados. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

DUARTE, Daniel Edler. Biometria facial e segurança pública: práticas contemporâneas de vigilância policial. In: DUARTE, Daniel Edler; CEIA, Eleonora Mesquita (org.). *Tecnologia, segurança e direitos: os usos e riscos de sistemas de reconhecimento facial no Brasil*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2022.

FERONI, Cerrina. La sicurezza: un valore superprimario. In: *Percorsi*

costituzionali: quadrimestrale di diritti e libertà. Roma: Rubbettino, 2008.

FLORIDI, Luciano. *A ética da inteligência artificial*: princípios, desafios e oportunidades. Curitiba: PUCPRESS, 2024

HAGGERTY, Kevin D. Ten thousand times larger - anticipating the expansion of surveillance. In GOOLD, Benjamin and NEYLAND, Daniel. *New directions in surveillance and privacy*. Devon/UK: Willan Publishing, 2019.

KUKSO, Federico. Una historia de control. In: *El Atlas de la revolución digital* - del sueño libertario al capitalismo de vigilancia. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2019.

LEAL, Rogério Gesta. Direito fundamental à proteção de dados em tempos de pandemia: necessárias equações entre segurança pública e privada. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 14, n. 43, p. 357-374, jul./dez., 2020.

LYON, D. *The electronic eye: the rise of surveillance society*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994.

MELO, Paulo Victor; SERRA, Paulo. Tecnologia de reconhecimento facial e segurança pública nas capitais brasileiras: apontamentos e problematizações. *Comunicação e Sociedade*, n. 42, p. 205-220, 2022.

NUNES, P. Novas ferramentas, velhas práticas: reconhecimento facial e policiamento no Brasil. O Panóptico, 2019. Disponível em: <https://opanoptico.com.br/novas-ferramentas-velhas-praticas-reconhecimento-facial-e-policiamento-no-brasil/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

NUNES, Pablo. Vigilância da cor: a tecnologia de reconhecimento facial e sua utilização no Brasil. In: *Tecnologia, Segurança e Direitos*: Os usos e riscos de sistemas de reconhecimento facial no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2022. p. 35-60

OLIVEIRA, Cyntia Barbosa; FAGUNDES, Mari Cristina de Freitas; SPOLLE, Marcus Vinicius. Racismo digital e gestão populacional: uma análise sobre câmeras com reconhecimento facial. *Revista Mediações*. v. 17, n. 27, 2025. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10365905>. Acesso em: 5 abr. 2026.

OLIVEIRA, Samuel R. de. Sorria, você está sendo filmado: repensando direitos na era do reconhecimento facial. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PEREIRA, R. Sobre o Uso de Sistemas de Identificação Biométrica (e de Tecnologias de Reconhecimento Facial) para Fins de Segurança Pública e de Aplicação Coerciva da Lei: Reflexões a Propósito da Proposta de Regulamento Europeu Sobre a Inteligência Artificial. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v. 63, n. 1-2, 2022. p. 839-865.

ROLIM, Marcos. *A síndrome da Rainha Vermelha: Policiamento e segurança pública no século XXI*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SAPORI, Luis Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2010.

SILVA, Rosane Leal da; SILVA, Fernanda dos Santos Rodrigues da. Reconhecimento facial e segurança pública: os perigos do uso da tecnologia no sistema penal seletivo brasileiro. In: *Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade*, 5, 2019, Santa Maria. Santa Maria: UFSM, 2019.

SILVA, Tarcízio. *Racismo algorítmico: inteligência artificial e discriminação nas redes digitais*. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2022.

SOUSA, S.; RIBEIRO, A; CRESTANI, A; GONÇALVES, A; FRANCO, L; PÉREZ, M; FARIAS, T. *Inteligência Artificial e Manutenção da Ordem Pública: Impacto da Proposta de Regulamento da IA no Direito Português*. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2024, p. 151.

TIRE O MEU ROSTO DA SUA MIRA. *Carta aberta pelo banimento total do uso das tecnologias digitais de reconhecimento facial na segurança pública*. 8 mar. 2022. Disponível em: <https://tiremeurostodasuamira.org.br/carta-aberta/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

ZAGREBELSKI, Gustavo. *El derecho dúctil*. Torino: Giulio Einaudi, 1992.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

FEMINICÍDIO E RESPOSTA PENAL NO BRASIL: INOVAÇÕES DA LEI N. 14.994/2024 E OS LIMITES DA NORMA COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

Gracielle Almeida de Aguiar¹

Franceli Bianquin Grigoletto Papalia²

1 Introdução

A violência contra as mulheres constitui um problema estrutural de longa data no Brasil, enraizado em relações históricas de dominação de gênero que atravessam instituições, práticas culturais e o próprio ordenamento jurídico (Saffioti, 2015). Em sua forma mais extrema, essa violência resulta no feminicídio, compreendido como o assassinato de mulheres em razão de sua condição de gênero - expressão que, ao longo deste artigo, é utilizada em conformidade com o conceito legal de “condição de sexo feminino” previsto no art. 121-A do Código Penal, cuja delimitação é objeto de análise na seção dogmática. A violência contra as mulheres manifesta-se em múltiplas formas - física, psicológica, sexual, moral e patrimonial -, culminando, em sua expressão mais grave, no assassinato motivado por discriminação de gênero. A especificidade desse crime reside precisamente nessa motivação, elemento que o diferencia de outros homicídios e que justifica uma resposta jurídica e social específica (Bianchini; Bazzo; Chakian, 2023).

O reconhecimento legislativo da gravidade e da natureza peculiar do feminicídio é recente no Brasil. Por muitos anos, esses assassinatos foram registrados e julgados como homicídios comuns, sem a devida visibilidade institucional e sem a constatação de que integravam um

1 Doutoranda em Psicologia na Universidade Federal de Santa Maria-RS. Graduada em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria-RS. E-mail: gracielleaguiar5@gmail.com.

2 Orientadora. Professora da Faculdade de Ciências Jurídicas de Santa Maria, RS. Doutoranda em Educação pela UFPEL. Advogada. E-mail: franceli.grigoletto.adv@gmail.com.

fenômeno sistêmico de violência de gênero. A promulgação da Lei n. 13.104/2015 representou uma inflexão normativa ao introduzir o crime de feminicídio como qualificadora do homicídio e inseri-lo no rol dos crimes hediondos. Recentemente, a Lei n. 14.994/2024 aprofundou esse percurso ao transformá-lo em tipo penal autônomo, com pena de reclusão de 20 a 40 anos.

Decorrido mais de uma década da primeira tipificação, impõe-se a pergunta: Por que, mesmo após avanços normativos sucessivos, os índices de feminicídio no Brasil permanecem elevados? Esse paradoxo entre avanço legislativo e persistência da violência constitui o problema central desta investigação e justifica o exame crítico do alcance e dos limites da resposta penal como mecanismo de enfrentamento da violência letal de gênero.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar criticamente o tratamento jurídico-penal do feminicídio no Brasil, com foco nas inovações introduzidas pela Lei n. 14.994/2024, examinando seus efeitos normativos, suas tensões dogmáticas e seus limites preventivos à luz dos dados estatísticos nacionais e da experiência comparada latino-americana. A justificativa para esta investigação é empírica e urgente: o 19.º Anuário Brasileiro de Segurança Pública registrou 1.492 feminicídios em 2024, o maior número desde o início da série histórica em 2015, num cenário em que as mortes violentas intencionais gerais recuaram 5,4% no mesmo período (FBSP, 2025). Esse contraste exige uma avaliação crítica sobre os fundamentos e os limites da resposta penal como instrumento de enfrentamento da violência de gênero.

Convém delimitar o escopo temporal da análise: a Lei n. 14.994/2024 entrou em vigor em outubro de 2024, de modo que a produção de dados estatísticos confiáveis sobre seus impactos concretos demanda período de observação mais extenso do que o disponível quando da elaboração deste trabalho. A análise concentra-se, portanto, no plano normativo e nos limites estruturais da resposta penal, sem a avaliar, neste momento, os efeitos quantitativos da nova lei sobre os registros de feminicídio no país após sua promulgação.

Do ponto de vista metodológico, este texto adotou raciocínio dedutivo, com pesquisa bibliográfica e abordagem qualitativa de natureza teórico-documental. Realizou-se análise normativa da Lei n. 13.104/2015, da Lei n. 14.994/2024 e dos diplomas internacionais pertinentes, cotejada com dados empíricos secundários extraídos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da Comissão Econômica para a América Latina e o

Caribe (CEPAL) e de relatórios da ONU Mulheres. Do ponto de vista teórico, a pesquisa apoiou-se na literatura do feminismo jurídico, da criminologia feminista e dos estudos sobre violência de gênero e políticas públicas.

2 Do feminicídio qualificado ao tipo penal autônomo: contextualização normativa e debate doutrinário

A violência de gênero opera como fenômeno estrutural, reproduzido por instituições, práticas culturais e normas jurídicas que historicamente invisibilizaram sua especificidade (Saffioti, 2015). Sem uma categoria jurídica própria, os assassinatos de mulheres motivados por sua condição de gênero eram absorvidos por tipos penais genéricos, o que comprometia o registro adequado do fenômeno e a resposta institucional a ele. O movimento de tipificação específica ganhou impulso na América Latina a partir dos anos 2000, com Costa Rica, em 2007, Guatemala, em 2008, Chile, em 2010 e Peru, em 2011 adotando legislações específicas em resposta às obrigações assumidas no âmbito da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Brasil, 1996). O Brasil integrou esse movimento com a promulgação da Lei n. 13.104/2015, embora optando, num primeiro momento, pelo modelo da qualificadora em vez do tipo penal autônomo já adotado por vários países da região.

A Lei n. 13.104/2015 inseriu o feminicídio como qualificadora do crime de homicídio, prevista no art. 121, §2.º, inciso VI, do Código Penal, determinando sua inclusão no rol dos crimes hediondos, nos termos do art. 1.º, inciso VI, da Lei n. 8.072/1990, com as consequentes restrições quanto à progressão de regime, à liberdade provisória e ao cumprimento de pena. A norma define o feminicídio como homicídio praticado por razões da condição de sexo feminino, explicitando, no §2.º-A, duas hipóteses: crimes cometidos no contexto de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei n. 11.340/2006, e crimes motivados por menosprezo ou discriminação à condição feminina. O principal valor da tipificação reside na nomeação jurídica do fenômeno, pois conferir ao feminicídio categoria própria é o que permite sua investigação, seu registro sistemático e seu enfrentamento institucional adequado (Bianchini; Bazzo; Chakian, 2023).

A partir dessa estrutura normativa, a doutrina divergiu quanto à natureza jurídica da qualificadora e tais divergências assumem

consequências probatórias e processuais. A corrente objetiva, representada por Nucci (2024), sustenta que basta a verificação do contexto de gênero, sobretudo nos casos de violência doméstica, independentemente de motivação discriminatória específica. Em sentido diverso, a corrente subjetiva, defendida por Bianchini, Bazzo e Chakian (2023), exige a demonstração de motivação discriminatória como elemento essencial do tipo, sob pena de violação ao princípio da responsabilidade penal subjetiva. A corrente mista, formulada por Souza e Barros (2020), propõe solução que concilia as duas perspectivas: o inciso I teria natureza objetiva, em razão do contexto de violência doméstica, e o inciso II, natureza subjetiva, por exigir prova da motivação de menosprezo ou discriminação. O Superior Tribunal de Justiça consolidou posição alinhada a essa última corrente: no HC n. 433.898/RS, julgado pela Sexta Turma em 24 de abril de 2018, sob relatoria do Ministro Nefi Cordeiro, reconheceu a natureza objetiva da qualificadora para o inciso I, admitindo sua cumulação com qualificadoras subjetivas sem configurar bis in idem, e, para o inciso II, vedou a cumulação com outras qualificadoras de mesmo gênero subjetivo, impondo ônus probatório mais exigente à acusação.

Decorrida uma década de vigência da Lei n. 13.104/2015, os registros oficiais de feminicídio revelaram os limites estruturais desse modelo punitivo. Desde a tipificação do crime em março de 2015, ao menos 13.703 mulheres foram assassinadas em razão de sua condição de gênero no Brasil, com crescimento contínuo do número de casos ao longo de todo o período, de 449 registros em 2015 para 1.568 em 2025, aumento de 14,5% somente nos últimos cinco anos (FBSP, 2026). Ferraz e Costa (2023b) demonstram que a evolução normativa no campo da violência de gênero não é acompanhada, na mesma velocidade, pela transformação dos processos subjetivos e relacionais que a produzem, uma vez que os mecanismos de socialização masculina operam em temporalidade distinta da legislação penal e não são alcançados pelo agravamento das penas. Esse descompasso entre norma e realidade evidenciou a insuficiência do modelo da qualificadora e constituiu o principal argumento empírico e político-criminal que motivou a reforma legislativa de 2024.

3 A Lei n. 14.994/2024: autonomização, inovações e limites

A aprovação da Lei n. 14.994/2024 ocorreu em um contexto de pressão crescente do movimento feminista e de parlamentares comprometidos com a agenda da segurança de gênero, diante da constatação

empírica de que a qualificadora introduzida pela Lei n. 13.104/2015 não havia produzido redução sustentada nos índices de violência letal. O Projeto de Lei n. 4.266/2023, de autoria da senadora Margareth Buzetti, resultou em um conjunto de alterações que atingiu não apenas o Código Penal, mas também a Lei das Contravenções Penais, a Lei de Execução Penal, a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei Maria da Penha e o Código de Processo Penal, refletindo a percepção de que o enfrentamento do feminicídio exigia resposta normativa mais ampla e articulada (Simões, 2024).

3.1 Autonomização do tipo penal e inovações normativas

A principal inovação da Lei n. 14.994/2024 é a criação do art. 121-A do Código Penal, que conferiu ao feminicídio identidade normativa própria, desvinculando-o da estrutura do homicídio qualificado. A elevação da pena mínima de 12 para 20 anos de reclusão, com máximo de 40 anos, é a alteração mais visível, fixando o feminicídio como o crime com maior pena mínima do Código Penal. A lei introduziu também novas causas de aumento de pena, aplicáveis quando o crime for cometido durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto, contra pessoa menor de 14 anos ou maior de 60 anos, na presença física ou virtual de descendentes ou ascendentes da vítima, ou em descumprimento de medidas protetivas previstas na Lei n. 11.340/2006. Para além do Código Penal, a lei promoveu a dobra da pena para crimes contra a honra praticados por razões de gênero e estabeleceu a perda automática de cargo, função ou emprego público para o condenado, medidas que ampliam o espectro punitivo para além da privação de liberdade (Simões, 2024).

Ressalta-se que, ao criar artigo próprio no Código Penal, o legislador conferiu ao feminicídio identidade normativa distinta e sinalizou que o Estado reconhece esse crime como categoria de violência com dinâmica e gravidade próprias, irredutível à estrutura genérica do homicídio qualificado. Esse reconhecimento tem valor institucional e simbólico relevante, pois nomear juridicamente um fenômeno é condição de possibilidade para que seja investigado, registrado e punido com a seriedade que demanda (Bianchini; Bazzo; Chakian, 2023). Com a reforma, o Brasil transitou do modelo da qualificadora para o do tipo penal autônomo, aproximando-se da estrutura normativa já vigente em países como Costa Rica, Guatemala e Chile, que adotaram esse modelo entre 2007 e 2010, e que haviam sido referência no debate legislativo que antecedeu a aprovação da lei.

A crítica doutrinária mais recorrente à opção pelo agravamento punitivo apoia-se na teoria do direito penal simbólico para sustentar que a norma não produziu efeitos preventivos e punitivos verificáveis (Simões, 2024). A persistência dos índices de feminicídio ao longo de uma década de vigência da lei anterior é apresentada como evidência dessa limitação. Há ainda críticas às majorantes penais sob o ângulo da proporcionalidade: Greco (2025) questiona se circunstâncias como a gravidez da vítima ou sua condição de idosa, não consideradas qualificadoras nos demais tipos de homicídio, podem incidir sem gerar assimetria no tratamento penal e tensão com o princípio da proporcionalidade. Levanta-se, ainda, a questão do *bis in idem*: se o tipo já se funda na condição feminina da vítima, a incidência de nova causa de aumento por vulnerabilidade adicional poderia configurar dupla valoração do mesmo elemento fático. Apesar dessas objeções de ordem técnica, ainda assim, a doutrina tende a reconhecer que os benefícios da tipificação autônoma superam as imperfeições de sua redação.

3.2 Ambiguidades do tipo autônomo e desafios de interpretação jurisprudencial

A análise dogmática do art. 121-A revela tensões interpretativas que a prática jurídica precisará enfrentar. A definição do tipo penal mantém a referência à condição de sexo feminino como elemento determinante, sem precisar com clareza se essa condição deve ser compreendida em sentido biológico ou de gênero. A jurisprudência formada sob a Lei n. 13.104/2015 havia avançado nesse ponto, uma vez que, decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de tribunais estaduais passaram a reconhecer mulheres trans como vítimas de feminicídio, assentando que o gênero, e não o sexo biológico registral, é o elemento determinante para a configuração do tipo penal. Tal posicionamento está em conformidade com as diretrizes da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e com os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (De Paula, 2018). A nova lei não incorporou expressamente esse entendimento, o que significa que a questão permanecerá dependente de construção jurisprudencial, com risco de aplicação desigual entre as instâncias e de retrocesso em relação ao patamar protetivo já alcançado.

A autonomização do tipo penal altera a estrutura do crime e pode exigir revisão dos critérios interpretativos consolidados sob a lei anterior,

em especial quanto à natureza subjetiva ou objetiva da qualificadora. A orientação do STJ fixada no HC n. 433.898/RS (Sexta Turma, 24 abr. 2018) e no HC n. 541.237/DF (Quinta Turma, 5 dez. 2020) adotou solução mista segundo a hipótese configurada e permanece como principal referência, mas ainda não foi expressamente transposta para o art. 121-A, o que mantém em aberto questões interpretativas relevantes para a aplicação do novo tipo.

Para além da questão da natureza jurídica da qualificadora, a Lei n. 14.994/2024 introduziu causas de aumento de pena que suscitam dificuldades interpretativas próprias, algumas das quais ainda sem resposta no texto legal. A causa de aumento de pena relativa à presença virtual de descendentes ou ascendentes da vítima suscita dúvidas interpretativas que o texto legal não resolve. A extensão do conceito de presença ao ambiente digital responde à realidade contemporânea, mas exige que os operadores do direito desenvolvam critérios de verificação e prova ainda ausentes da legislação. Não está definido se basta a possibilidade técnica de visualização do evento pelo familiar ou se é necessária sua efetiva percepção, e essa lacuna deverá ser preenchida pela jurisprudência. A imprecisão redacional compromete a segurança jurídica e abre espaço para aplicação inconsistente entre as instâncias, o que assume relevo em um tipo penal com penas de tal magnitude

3.3 Entre a norma e a realidade: o feminicídio como fenômeno irreduzível à pena

Os dados empíricos sobre o perfil estrutural do feminicídio no Brasil impõem uma avaliação crítica sobre a capacidade preventiva da escalada punitiva. Entre 2021 e 2024, 59,4% das vítimas foram mortas pelo companheiro e 21,3% pelo ex-companheiro, 66,3% dos crimes ocorreram na residência da própria vítima e 62,6% das vítimas eram mulheres negras, evidenciando que a vulnerabilidade ao feminicídio é agravada pela intersecção entre gênero e raça (FBSP, 2026). Esse padrão indica que o crime resulta de uma lógica de posse e controle que se desenvolve ao longo do tempo, frequentemente precedida por episódios de violência física e psicológica que o sistema de proteção não interrompeu. Como aponta Campos (*apud* Simões, 2024), o feminicídio representa a ponta de um *iceberg* de violências precedentes, o que significa que a morte anuncia um

ciclo que poderia ter sido interrompido em etapas anteriores, desde que houvesse condições institucionais para tanto.

Os dados relativos às medidas protetivas de urgência reforçam esse argumento. Pesquisa realizada em 16 estados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que 13,1% das vítimas de feminicídio foram assassinadas com medida protetiva vigente no momento do crime (FBSP, 2026). Tal percentual indica que a proteção judicial formal, considerada isoladamente, não é suficiente para interromper trajetórias de violência já instaladas. A concessão da medida protetiva é, em regra, resultado de uma trajetória institucional prévia que envolve reconhecimento da violência, acesso a canal de denúncia e acolhimento qualificado. Quando essa trajetória não se consolida, a proteção estatal não alcança a mulher em risco, independentemente do rigor das penas cominadas ao agressor. Isso evidencia a necessidade de monitoramento efetivo, articulação interinstitucional e investimento em redes de proteção territorialmente capilarizadas.

Segundo Ferraz e Costa (2023a) a racionalidade estrutural da violência de gênero atravessa também o poder judiciário, refletindo nas demandas judiciais mesmo quando não versam explicitamente sobre gênero, o que reforça a necessidade de instrumentos institucionais que reconheçam e mitiguem as desigualdades em todas as etapas do processo judicial. Em pesquisa sobre os processos de socialização masculina, Ferraz e Costa (2023b) demonstraram que os mecanismos que ensinam o controle sobre as mulheres como prática legítima nas relações afetivas operam em temporalidade distinta da legislação penal e não são alcançados pelo agravamento das penas. Soares e Costa (2023) acrescentaram que a prevenção efetiva da violência de gênero exige a construção de uma educação escolar com perspectiva de gênero, capaz de intervir nas bases culturais que sustentam a assimetria entre homens e mulheres. Essas contribuições convergem para a hipótese central deste trabalho: a resposta penal é condição necessária, mas insuficiente para o enfrentamento do feminicídio.

A experiência latino-americana confirma essa conclusão em escala regional. Países que adotaram legislações específicas sobre feminicídio antes do Brasil seguem registrando índices de violência letal de gênero. A CEPAL registrou, em 2023, ao menos 3.897 mulheres vítimas de feminicídio em 27 países e territórios da região, equivalente a 11 casos por dia, com mais de 65% perpetrados por parceiros ou ex-parceiros íntimos (CEPAL,

2024). Relatório conjunto da ONU Mulheres e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, publicado em novembro de 2024, revelou que 85.000 mulheres e meninas foram mortas intencionalmente em 2023, sendo 60% desses casos cometidos por parceiro íntimo ou membro familiar (UN Women; UNODC, 2024). A convergência entre os dados nacionais e regionais corrobora o fato de que a efetividade da Lei n. 14.994/2024 dependerá menos do rigor das penas que estabelece e mais da capacidade do Estado de construir, paralelamente, políticas de identificação precoce de risco, fortalecimento das redes de proteção e transformação das condições estruturais que produzem a violência.

4 Conclusão

Diante da análise realizada, conclui-se que o percurso normativo brasileiro relativo ao feminicídio - da qualificadora introduzida pela Lei n. 13.104/2015 ao tipo penal autônomo criado pela Lei n. 14.994/2024 - representa avanço legislativo genuíno e necessário, mas insuficiente para alterar, por si só, as condições estruturais que produzem a violência letal de gênero. O artigo examinou em que medida a resposta penal isolada é suficiente para reduzir o feminicídio, e os dados analisados apontam resultado negativo. A escalada normativa da última década não produziu redução sustentada dos índices, o que indica que o direito penal opera sobre o desfecho da violência sem alcançar os fatores que a produzem.

Os resultados se organizaram em três dimensões. No plano normativo, a Lei n. 14.994/2024 conferiu ao feminicídio identidade jurídica própria, elevou as penas e ampliou o espectro de proteção com novas majorantes. No plano dogmático, a autonomização do tipo não encerrou os debates interpretativos: a extensão do sujeito passivo a mulheres trans, a imprecisão quanto à presença virtual e a transposição do debate sobre natureza jurídica para o art. 121-A demandam consolidação jurisprudencial. No plano empírico, os dados nacionais e a experiência comparada latino-americana indicam que marcos normativos progressivos não produziram redução estrutural dos índices de violência letal de gênero, o que sugere que o agravamento das penas não altera as dinâmicas relacionais e culturais que sustentam o fenômeno.

Por fim, acredita-se que contribuição deste estudo reside na articulação entre a análise jurídico-dogmática da Lei n. 14.994/2024 e a evidência empírica produzida por fontes oficiais e pela literatura

especializada em criminologia feminista, oferecendo ao debate acadêmico jurídico um contraponto crítico à tendência de avaliar reformas legislativas exclusivamente por seus efeitos simbólicos ou pelo rigor das penas que estabelecem. A perspectiva adotada sugere que a avaliação de políticas criminais voltadas ao feminicídio deve incorporar indicadores de efetividade preventiva, e não apenas de adequação normativa, o que amplia o horizonte analítico disponível para pesquisadores e operadores do direito.

Como limitações deste estudo, destaca o curto período de vigência da Lei n. 14.994/2024 desde outubro de 2024, que torna a análise de seus efeitos sobre os índices de feminicídio necessariamente preliminar. Pesquisas futuras poderão avaliar os efeitos empíricos da nova lei sobre os padrões de registro, investigação e punição do feminicídio, bem como examinar a recepção jurisprudencial do art. 121-A nos tribunais estaduais e superiores. Tais temáticas não foram objeto de pesquisa neste estudo, mas se impõem como agenda de investigação necessária para a compreensão do fenômeno do feminicídio em sua integralidade.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana; CHAKIAN, Sílvia. **Crimes contra mulheres: Lei Maria da Penha, crimes sexuais, feminicídio e violência política de gênero**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Decreto n. 1.973, de 1.º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 ago. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.994, de 9 de outubro de 2024. Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para tipificar o feminicídio como crime autônomo. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 out. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n. 433.898/RS**. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Julgado em: 24 abr. 2018. DJe: 11 maio 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n. 541.237/DF**. Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik. Quinta Turma. Julgado em: 5 dez. 2020. DJe: 18 dez. 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 14 jun. 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe: indicadores de feminicídio 2023**. Santiago: CEPAL, 2024. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/indicadores/femicidio>. Acesso em: 14 jun. 2026.

DE PAULA, Dandara Oliveira. Human rights and violence against

women: Campo Algodonero case. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 26, n. 3, e58582, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/nkZpVgDmLFMhGBxCjy6BVSC/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

FERRAZ, Deise Brião; COSTA, Marli Marlene Moraes da. O protocolo de julgamento com perspectiva de gênero como resposta institucional à pretensa universalização do feminino, amparada nos esforços internacionais de eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 114-127, 2023a. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/9070>. Acesso em: 14 jun. 2026.

FERRAZ, Deise Brião; COSTA, Marli Marlene Moraes da. Violência de gênero, subjetivação e homossociabilidade masculina: nem sempre os processos de socialização acompanham a evolução legislativa. In: GORCZEWSKI, Clovis; CUSTÓDIO, André Viana (org.). **Direito e políticas públicas**. v. 3. Porto Alegre: Free Press, 2023b. p. 309-328. Disponível em: https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/livros/2023/Direito_e_Polticas_Pblicas_III.pdf. Acesso em: 14 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 17. ed. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. 19. ed. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Retrato dos feminicídios no Brasil**. São Paulo: FBSP, 2026. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes/retrato-dos-feminicidios-no-brasil/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte especial**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP). **Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP): dados de feminicídio até outubro de 2024**. Brasília: MJSP, 27 dez. 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal comentado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**. Nova York: ONU, 1979. Promulgada no Brasil pelo Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

REDE DE OBSERVATÓRIOS DA SEGURANÇA. **Boletim de monitoramento (9 estados): Relatório 2024**.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SIMÕES, Aline Pereira. A Lei 14.994/2024 e o feminicídio no Brasil: avanços, limitações e desafios de uma política criminal punitivista. **Revista Eletrônica do Curso de Direito**, PUC Minas Serro, v. 14, n. 2, p. 35-48, 2024. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/DireitoSerro/article/view/35333>. Acesso em: 14 jun. 2026.

SOARES, Etyane Goulart; COSTA, Marli Marlene Moraes da. A Lei 14.164/21 e políticas públicas de prevenção à violência de gênero no Brasil. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Niterói, v. 15, n. 3, p. 404-424, set./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.15175/1984-2503-202315304>. Acesso em: 14 jun. 2026.

SOUZA, Luciano Anderson de; BARROS, Paula Pécora de. Feminicídio e violência doméstica. **Delictae: Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito**, v. 5, n. 9, p. 140-189, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/107>. Acesso em: 14 jun. 2026.

UN WOMEN; UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Femicides in 2023: global estimates of intimate-partner and family-member femicides**. New York; Vienna: UN Women; UNODC, nov. 2024. Disponível em: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2024/11/femicides-in-2023-global-estimates-of-intimate-partner-and-family-member-femicides>. Acesso em: 14 jun. 2026.

A SOCIEDADE PATRIARCAL E O ADOECIMENTO PSICOLÓGICO DE ADOLESCENTES MENINAS NO RIO GRANDE DO SUL: DA AUTOMUTILAÇÃO AO SUICÍDIO

Celiena Santos Mânica¹

Débora Karoline de Oliveira Magalhães²

1 Introdução

O presente estudo aborda o suicídio, considerando também as tentativas de suicídio e automutilações, tendo como principal perfil de vítima adolescentes meninas e, a partir disso, relaciona esta violência com a ideia de violência de gênero, como um fenômeno que atravessa a experiência na vivência de meninas, as quais estão construindo a sua identidade e sentem os impactos das construções machistas e patriarcais, razão pela qual a delimitação do tema consiste na influência da sociedade patriarcal na saúde mental de meninas e adolescentes no Rio Grande do Sul, com foco em práticas de automutilação e suicídio.

-
- 1 Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa Capes modalidade II. Mestra em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduada em Direito pela Universidade de Erechim (URI). Graduada em Letras Português, Inglês e respectivas literaturas pela Universidade de Lajeado (UNIVATES). Integrante do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Advogada e professora. E-mail: maniacaceliena@yahoo.com.br.
 - 2 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa PROSUC/CAPES Modalidade I e período de Doutorado-Sanduíche na Universidade de Salamanca (USAL/Espanha). Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), com bolsa integral nível Mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). Integrante do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social e do Grupo de Estudos em Direitos Humanos de Crianças, Adolescentes e Jovens do PPGD/UNISC. E-mail: debrmagalhaes@gmail.com.

A violência autoinfligida entre os adolescentes é um movimento que vem crescendo no mundo e, também, no Brasil. Pelos índices alarmantes que atingiu nos últimos anos, o suicídio se tornou um problema de saúde pública, apontando para a necessidade de abordar a temática da saúde mental dos jovens, além de incluir esta pauta no debate público para desenvolvimento de estudos, refletindo acerca das situações que podem atuar como influenciadoras.

A partir dessas premissas, a questão norteadora do trabalho foi: como as construções sociais machistas e patriarcais podem impactar na saúde mental de adolescentes meninas e desdobrarem-se em violências contra o próprio corpo? A hipótese inicial é a de que as opressões exercidas sobre os corpos femininos afetam a saúde física e mental de adolescentes, as quais podem apresentar tendências ao suicídio e automutilação. Com o objetivo geral, pretende-se analisar de que modo construções sociais machistas e patriarcais impactam a saúde mental de adolescentes meninas e se relacionam com práticas de violência autoinfligida. Para o cumprimento da finalidade geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos no sentido de compreender o adoecimento psicológico cujo resultado é a prática da automutilação e, em casos extremos, do suicídio, como problema de saúde pública; identificar os fatores sociais que influenciam na saúde mental de meninas e adolescentes; e demonstrar a relação entre violência de gênero, práticas de automutilação e tentativa de suicídio entre adolescentes meninas enquanto reflexo de sociedades patriarcais e machistas, tendo como metodologia o método de abordagem dedutivo, enquanto o método de procedimento é o monográfico, utilizando-se das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

2 O adoecimento psicológico, a automutilação e o suicídio como problema de saúde pública

A prática da violência autoinfligida, cujo resultado é o suicídio na modalidade tentada ou consumada, é uma questão de saúde pública que consiste em um fenômeno complexo multidimensional presente nos diferentes ciclos de vida, com maior incidência entre adolescentes e pessoas jovens. Não se trata de uma problemática diretamente conectada ao fator etário, mas relacionada especialmente ao estado de bem-estar psicossocial da população, o qual tende a ser uma agravante para as pessoas que estão iniciando o planejamento de vida focado no autoconhecimento, na

percepção da própria identidade, assim como na construção de valores e objetivos; sejam eles pessoais, sociais e/ou profissionais (Rio Grande do Sul, 2025).

A palavra suicídio – criada em 1737, por Desfontaines com origem no latim: *sui* (si mesmo) e *cæderes* (ação de matar) – aponta para a necessidade de se busca a morte como refúgio para o sofrimento que se torna insuportável, ou seja, não é um ato de coragem e nem de covardia, é um ato de desespero (Penso; Sena, 2020, p. 62).

As lesões autopratricadas são agressões ao próprio corpo de forma consciente por meio de atos impulsivos ou ações planejadas, em que o principal objetivo consiste na atenuação emocional ocasionada por situações cotidianas complexas que produzem dor, sofrimento e angústia. Trata-se de um comportamento frequentemente associado à dificuldade de regulação emocional e de controle dos impulsos diante de intenso sofrimento psíquico. Nem sempre são praticadas com a intenção suicida, pois a finalidade não é provocar a própria morte, mas aliviar um sofrimento psíquico intenso. A ausência de intenção suicida no momento da autolesão não exclui a possibilidade de que a pessoa apresente risco de suicídio em outro momento, mas indica que aquele comportamento específico não tinha a morte como finalidade (Campos, 2023).

O suicídio pode ser considerado como única alternativa para a ruptura com um sofrimento considerado definitivo, consistindo na manifestação extrema do adoecimento psicológico, precedido principalmente por atos de violência contra o próprio corpo em decorrência de uma diversidade de fatores que produzem experiências sucessivas de sofrimento, como a violência física, sexual ou psicológica; depressão; conflitos familiares ou dificuldade de acesso a direitos básicos considerados essenciais para uma vida digna. Quando uma criança ou adolescente passa a compreender a própria morte como a única forma de interromper esse sofrimento, é porque o direito ao desenvolvimento saudável na infância deixou de ser concretizado por aqueles que possuíam o dever jurídico de garanti-lo. Ou seja, há uma falha na proteção à vida por parte da família, diante da incapacidade de reconhecer e responder adequadamente às manifestações de sofrimento da criança e do adolescente; do Estado, pela insuficiência de políticas públicas voltadas à prevenção, à identificação precoce e ao atendimento em saúde mental; e da sociedade, pela persistente deslegitimação dos sentimentos e experiências vivenciadas na infância (Campos, 2023).

A automutilação e o suicídio podem ser compreendidos como manifestações da negação da condição de crianças e adolescentes como

sujeitos de direitos dotados de opiniões, sentimentos e vontades próprias, o que é caracterizado pela objetificação da infância que faz com que crianças e adolescentes deixem de ser reconhecidos como sujeitos capazes de atribuir significado às próprias experiências, em razão de que o sofrimento passa a ser interpretado segundo a percepção do adulto, que frequentemente avalia a gravidade dos acontecimentos a partir de sua própria trajetória de vida, desconsiderando que a compreensão da realidade durante a infância é influenciada pelo peculiar processo de desenvolvimento humano, momento em que a violência autoinfligida atua como forma de comunicar um sofrimento que permaneceu sem reconhecimento nas relações familiares e sociais (Campos, 2023).

Além de ser um problema ligado à saúde pública, o suicídio consiste também em uma problemática política, jurídica e social. Política em razão da inadequação das políticas públicas brasileiras cuja ação do Estado parece ignorar a intensificação dos índices de suicídios expressos nos indicadores, especialmente os que são produzidos pelo Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), que é alimentando pelas secretarias municipais de saúde a partir das fichas de notificações de violência. Aqui entra a problemática das cifras ocultas e dos casos subnotificados no que diz respeito às tentativas de suicídio e aos atos de automutilação, com ou sem ideação suicida, e a necessidade de uma política estratégica com ações integradas e contínuas pautadas nos diagnósticos produzidos por meio dos dados disponibilizados publicamente (Stavizki, 2020).

É um problema normativo porque envolve a violação do maior bem jurídico que deveria ser protegido de todas as formas pelo ordenamento jurídico brasileiro: a vida. Até o presente momento, o Brasil não possui um Plano Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, documento básico considerado fundamental para a instrumentalização de estratégias em caráter contínuo com ações permanentes que não sejam limitadas a campanhas anuais, como o setembro amarelo. O que foi implementado, tardiamente, consiste apenas na Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, instituída em 2019 pela lei nº 13.819 (Brasil, 2019). Porém, diante da ausência de um plano nacional, não há como transformar os indicadores em estratégias de prevenção e sensibilização, tampouco estabelecer metas e objetivos que atentem-se aos fatores geográficos e subjetivos presentes nos diagnósticos até então produzidos.

O reconhecimento do suicídio entre crianças, adolescentes e pessoas jovens como problema de saúde pública exige sua inserção no debate público como temática prioritária para a atuação do Estado, especialmente em observância à prioridade absoluta conferida a essas pessoas pelo artigo 227 da Constituição Federal. A articulação de ações estratégicas de políticas públicas voltadas à prevenção da automutilação e do suicídio depende da utilização dos indicadores produzidos pelos sistemas oficiais de informação, permitindo a identificação dos fatores relacionados à sua ocorrência e a definição de metas e ações voltadas ao enfrentamento dos fatores sociais, territoriais e culturais que influenciam a prática da violência autoinfligida e do suicídio (Machado; Leite; Bando, 2014).

As motivações sociais estão diretamente conectadas ao momento econômico-social do país, conjuntamente ao contexto territorial, bem como à subjetividade de cada pessoa. Ou seja, as restrições materiais para a autossustentação limitam o acesso a direitos básicos que afetam a saúde mental e consistem em uma agravante para a ideação suicida em decorrência do adoecimento psicológico, assim como a ocorrência de eventos sanitários, como a Covid-19, e episódios climáticos extremos, como as enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul, que produzem rupturas abruptas nas condições de vida da população. Esses acontecimentos podem ser ainda mais prejudiciais para crianças e adolescentes, na medida em que incidem durante a formação identitária dessas pessoas, produzindo a interrupção dos seus projetos de vida (Stavizki, 2020).

[...] o suicídio entre adolescentes é um problema crítico de saúde pública, com taxas crescentes de comportamentos suicidas observadas nos últimos anos. Pesquisas internacionais indicam que fatores como uso de redes sociais, transtornos psiquiátricos e abuso de substâncias contribuem significativamente para a prevalência de suicídios nesse grupo etário (Costa *et al.*, 2026, p. 09).

O sofrimento psíquico, que vitimiza milhares de jovens, encontra raízes em diferentes áreas. “Todos os anos, 727 mil pessoas tiram a própria vida, e muitas outras tentam o suicídio. [...] O suicídio ocorre ao longo de toda a vida e foi a terceira principal causa de morte entre jovens de 15 a 29 anos em todo o mundo em 2021” (World Health Organization, 2025, tradução nossa).

Os eventos climáticos extremos acrescentam uma nova dimensão ao enfrentamento do adoecimento psicológico de crianças e adolescentes, na medida em que comprometem, simultaneamente, diferentes direitos característicos do período geracional da infância. A perda da moradia,

a interrupção da rotina escolar, o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, a insegurança quanto às condições de vida e a instabilidade econômica familiar comprometem as condições materiais, sociais e afetivas necessárias ao desenvolvimento integral. São reflexos que implicam de forma mais intensa quando ocorrem durante o peculiar processo de desenvolvimento humano, período em que a formação da identidade, do sentimento de pertencimento e das relações afetivas ainda se encontra em construção (Scavacini; Silva, 2024).

Ou seja, os fenômenos climáticos constituem um dos fatores relacionados ao adoecimento psicológico, em que as experiências de sofrimento psíquico também são influenciadas pelas estruturas sociais que organizam as relações humanas ao produzirem diferentes formas de violência, as quais afetam especialmente crianças, adolescentes e pessoas jovens.

3 Os fatores sociais que influenciam a saúde mental de meninas e adolescentes e a relação entre violência de gênero como reflexo de sociedades patriarcais e machistas

As incertezas perante a vida, exclusões entre pares, violências, negligências, entre outras situações, podem influenciar comportamentos agressivos contra outros ou contra si mesmos. “Em alguns contextos nacionais, esse quadro é agravado pela situação socioeconômica sombria, piora nas oportunidades no mercado de trabalho e colapso das estruturas de apoio social” (Costa; Silva; Magalhães, 2026, p. 09).

Configurações socioeconômicas precárias, viver em zonas de conflitos e pertencer a minorias sexuais, de gênero, religiosas ou étnico-raciais impactam comportamentos, expectativas de futuro, exigências sociais, participação cultural e experiências familiares, implicando diferentes condições de inserção ou exclusão social, guardando diferentes formas de ser e estar no mundo (Avanci *et al.*, 2025, p. 02).

Os avanços neoliberais fazem com que o acesso a direitos seja prejudicado e a qualidade de vida caia drasticamente, uma vez que a pobreza cresce em razão da exploração econômica e faz com que milhares de pessoas fiquem à margem do acesso a direitos fundamentais e das condições materiais necessárias para uma vida digna, assim “quanto mais a ideologia neoliberal de desresponsabilização do Estado se solidifica na cultura política de uma sociedade, mais vulnerável se torna a perspectiva de

vida da classe trabalhadora mais precarizada, sobretudo para as mulheres [...]” (Vazquez; Falcão, 2019, p. 383).

No caso de adolescentes meninas, estas têm as vidas marcadas por construções sociais machistas que as colocam em uma posição de objeto de controle, opressão exercida sobre seus corpos e suas mentes, tentando torná-las dóceis e controláveis. “O patriarcado mantém e sustenta a dominação masculina [...]. São ideologias que nos ensinam que as mulheres são naturalmente inferiores” (Aronovich, 2019, p. 21).

Em relação à figura masculina, espera-se a autonomia, coragem, uma identidade construída para a liderança e liderar, tendo como pressuposto a valorização da força e da virilidade como requisitos para a conservação da masculinidade hegemônica, que também é produto da dinâmica cultural da sociedade ao produzir e reproduzir comportamentos discriminatórios pautados em uma perspectiva de gênero, em que “[...] a discriminação contra as mulheres na sociedade capitalista não é o legado de um mundo pré-moderno, mas sim uma formação do capitalismo, construída sobre diferenças sexuais existentes e reconstruída para cumprir novas funções sociais” (Federici, 2017, p. 11).

Às meninas é imposta uma espécie de construção da autoidentidade de forma compulsória que deve obedecer às expectativas sociais projetadas para a manutenção do controle político e social sobre corpos femininos no âmbito de uma sociedade notoriamente patriarcal e machista, em que se espera que meninas, adolescentes e mulheres sejam dóceis, submissas e subservientes, como uma naturalização dessa ordem. “Pensar a reprodução social implica pensar nas relações entre poder material e simbólico, uma vez que incorporamos, sob a forma de esquemas inconscientes de percepção, de apreciação e de ação, as estruturas da ordem social” (Bourdieu, 1974, p. 84).

A dominação masculina, que constitui as mulheres como objetos simbólicos, cujo ser esse é um ser-percebido, tem por efeito colocá-las em permanente estado de insegurança corporal, ou melhor, de dependência simbólica: elas existem primeiro pelo, e para, o olhar dos outros, ou seja, enquanto objetos receptivos, atraentes, disponíveis. Delas se espera que sejam “femininas”, isto é, sorridentes, simpáticas, atenciosas, submissas, discretas, contidas ou até mesmo apagadas. E a pretensa “feminilidade” muitas vezes não é mais que uma forma de aquiescência em relação às expectativas masculinas [...] (Bourdieu, 2012, p. 82).

Nesse sentido, observa-se que ideias extremistas de cunho violento, machista e patriarcal são propagadas por meio da internet, na qual as redes sociais têm um papel significativo, pois acabam fomentando ideias de superioridade masculina e subjetificando meninas por meio de imagens, brincadeiras ou ironias alusivas ao corpo que as inferiorizam e humilham.

Vale lembrar que a adolescência, momento de consolidação da personalidade e da necessidade de uma aceitação de grupos, está exposta a todas essas concepções preconceituosas e, em razão de serem sujeitos em uma condição peculiar de desenvolvimento, acabam se tornando alvos vulneráveis expostos a uma construção patriarcal e machista, a qual firma a ideia da mulher como objeto a ser dominado, alterando as percepções da realidade e influenciando na construção da própria personalidade. “Identidade se transforma porquê considera-se que ela é construída a partir de um processo de metamorfose, o que significa dizer que a identidade do sujeito está em constante transformação e construção” (Paulino-Pereira *et al.*, 2017, p. 03).

Nesse sentido, uma das violências sofridas por meninas guarda relação com o corpo. A falsa ideia de haver um padrão de beleza que deve ser alcançado a qualquer custo é uma cobrança que recai especialmente sobre meninas que estão formando a sua personalidade e são expostas a essa abordagem patriarcal de que a mulher deve servir aos interesses masculinos.

As imagens, bem como as possibilidades de visualização delas, revelam-se fundamentais para a experiência, sendo que as mídias digitais, em conjunto com as novas possibilidades de registro, manipulação e compartilhamento das imagens por atores não especializados, abrem campo para uma série de questões, entre as quais a constituição da própria subjetividade como apresentação de si [...] (Rossi, 2017, p. 2045).

A exploração da imagem do corpo feminino nas redes sociais demonstra que o corpo feminino é visto como um objeto de domínio masculino, e que deve servir aos interesses masculinos, sendo que os corpos que não se encaixam em um padrão culturalmente pré-estabelecido são rejeitados e ridicularizados, impactando diretamente a saúde mental das meninas, as quais sentem que não se encaixam no padrão e enfrentam um extremo sofrimento causado por essa rejeição.

Os impactos negativos na construção da identidade podem levar a um sentimento de culpa, não pertencimento e isolamento, os quais podem desencadear a prática de atos de automutilação ou de atos contra a própria vida, uma vez que essa adolescente se sente desqualificada, sem

valor naquele meio em que está inserida, ou buscando a sua inserção. A automutilação “pode apresentar-se de diversas formas, com destaque a: arranhões na pele, lesões em tórax ou seios, rosto e genitália, bater a cabeça, queimar-se e cortar-se” (Bezerra *et al.*, 2023, p. 03).

Até mesmo para as meninas que detêm os corpos considerados socialmente aptos a ocuparem um lugar dentro do padrão culturalmente imposto, existe uma busca incessante pela manutenção deste corpo, o que também leva a uma angústia constante, pois é uma trajetória na busca por algo que é inalcançável, seja pela modificação desse padrão, seja pela construção da ideia de nunca ser o suficiente.

Em meio a cenários frenéticos de divulgação de informações, de influências e de demandas por padrões – características da sociedade atual, observa-se que o adolescente pode passar pela acentuação de conflitos internos, de instabilidades e de perturbações que, por sua vez, podem influenciar a execução de automutilação (Bezerra *et al.*, 2023, p. 08).

A não aceitação da diversidade é outro ponto que coloca meninas em um lugar de adoecimento mental, pois a adolescência, ao ser um momento de fortalecimento e necessidade de consolidação de vínculos, torna esse movimento de ser aceito ainda mais forte e profundo. A violência com que as meninas são tratadas, enfrentando todo um sistema que as coloca sob pressão e as nomeia como subalternas e incapazes, causa um sofrimento psicológico que pode acompanhá-las até a vida adulta, causando danos na sua autoestima e na forma como elas se relacionam com outras pessoas. A violência se dá “[...] como ruptura de qualquer forma de integridade da vítima: integridade física, integridade psíquica, integridade sexual, integridade moral” (Saffioti, 2011, p. 17).

Assim, o patriarcado se desdobra em violências contra a mulher, atuando a partir de sofrimentos físicos e psicológicos. “Toda a conjuntura pessoal, social e política precisa ser considerada na abordagem do comportamento suicida e da autolesão, evidenciando como as condições de vida são adoecedoras e causam sofrimento” (Avanci *et al.*, 2025, p. 02).

Dados do Boletim Epidemiológico do Rio Grande do Sul, 2025, apontaram que “em 2024, 68,80% (7.849) das notificações de lesão autoprovocada referiram-se a pessoas do sexo feminino, evidenciando que a ocorrência desse agravo é aproximadamente duas vezes maior em mulheres em comparação aos homens (31,20%, n = 3.560)”. Ainda, a mesma pesquisa identificou que, no caso de meninas, “as maiores taxas

ocorreram nas faixas etárias de 10 a 14 anos (306,48) e de 15 a 19 anos (471,79)” (Rio Grande do Sul, 2025, p. 04).

Sobre as regiões, no que tange à notificação de lesão autoprovocada, “as com maiores taxas, em 2024, foram a 13ª CRS com sede em Santa Cruz do Sul (209,33), 4ª CRS com sede em Santa Maria (179,22) e 5ª CRS com sede em Caxias do Sul (140,38)” (Rio Grande do Sul, 2025, p. 10).

De acordo com os dados apresentados, nota-se que as adolescentes apresentaram uma maior tendência à automutilação, apontando para um cenário grave de que adolescentes meninas são as maiores vítimas de adoecimento psicológico.

4 Considerações finais

O suicídio ou a sua ideação, assim como a prática de atos de automutilação entre adolescentes meninas, consistem em fenômenos complexos cuja análise perpassa pelas estruturas sociais ao exercerem influência no que se refere ao adoecimento psicológico da população. Verifica-se que a maior incidência de lesões autoprovocadas entre adolescentes meninas no Rio Grande do Sul demonstra a relação entre o adoecimento psicológico e as construções sociais machistas e patriarcais que incidem sobre seus corpos e trajetórias, momento em que a hipótese inicial desse estudo é confirmada na medida em que as opressões de gênero atuam como agravantes para a violência autoinfligida em paralelo à insuficiência e inadequação das políticas públicas voltadas à prevenção da automutilação e do suicídio, razão pela qual o enfrentamento da problemática exige ações articuladas em rede com a inclusão do bem-estar psicológico de crianças e adolescentes no debate público, enquanto uma responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado.

Respondendo ao problema de pesquisa, que questiona como as construções sociais machistas e patriarcais podem impactar na saúde mental de adolescentes meninas e desdobram-se em violências contra o próprio corpo, verifica-se que essa influência decorre da produção e reprodução de relações desiguais de poder que naturalizam diferentes formas de violência, controle e discriminação direcionadas ao feminino desde a infância. Essas experiências atuam de forma contínua sobre a construção da identidade, da autoestima e da percepção do próprio corpo, produzindo sofrimento psicológico que, quando associado à insuficiência das redes de cuidado,

pode favorecer a prática da automutilação e, em situações extremas, do suicídio.

A compreensão do adoecimento psicológico de adolescentes meninas exige, portanto, o reconhecimento de que a automutilação e o suicídio não constituem apenas questões relacionadas à saúde mental enquanto problemática de saúde pública, porque também expressam desigualdades estruturais incompatíveis com a proteção integral e o processo peculiar de desenvolvimento humano, que requer especial atenção e cuidado. A prevenção desses fenômenos, compreendidos como violações de direitos, pressupõe o fortalecimento de políticas públicas em caráter contínuo de forma articuladas e intersetorial entre os órgãos que integram o Sistema de Garantia de Direitos, especialmente aqueles que fazem parte da rede de atendimento com vistas ao enfrentamento das múltiplas formas de violência que atravessam o período geracional da infância, especialmente aquelas produzidas pelas relações desiguais de gênero.

Como sugestão para pesquisas futuras, a partir das abordagens realizadas no presente artigo, destaca-se a necessidade de ampliação da produção científica acerca da influência das relações patriarcais e machistas sobre a saúde mental de meninas e adolescentes, especialmente quanto à compreensão dos fatores sociais que contribuem para o adoecimento psicológico e para a prática de atos de automutilação e, em situações extremas, de suicídio. O desenvolvimento de novas pesquisas sobre essa temática poderá contribuir para a elaboração de um Plano Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, instrumento ainda inexistente no Brasil e fundamental para orientar a formulação de metas e estratégias permanentes voltadas ao enfrentamento dos fatores que potencializam a prática da automutilação e do suicídio, considerando os indicadores disponíveis nas bases de dados oficiais brasileiras.

Referências

ARONOVICH, Lola. Prefácio. LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens**. São Paulo: Cultrix, 2019.

AVANCI *et al.* Tendências das lesões autoprovocadas no Brasil de 2001 a 2021: análises da notificação, internação e morte. **Revista Ciências e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 10, p. 1-12, 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019**. Institui a Política Na-

cional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13819.htm. Acesso em: 02 mai. 2026.

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BOURDIEU, Pierre. Stratégies de reproduction et modes de domination. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Paris, n. 105, p. 3-12, déc. 1994.

CAMPOS, Bruna Mascarenhas. **Autolesão não suicida em adolescentes: um fenômeno multifacetado**. 2023. 71f. Dissertação (Mestrado em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência) – Programa de Pós-Graduação em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

COSTA, Nilson do Rosário; SILVA, Paulo Roberto Fagundes da; UHR, Deborah; MAGALHÃES, Raphael Mendonça. A tendência do suicídio no Brasil e a questão da adolescência: uma revisão de escopo. **Revista Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 50, n. especial, p. 1-15, fev., 2026.

FEDERICI, Silvia. **Calibá e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Tradução: coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017. 464 p. Título original: Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation.

MACHADO, Marcos Fabrício Souza; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; BANDO, Daniel Hideki. Políticas Públicas de Prevenção do Suicídio no Brasil: uma revisão sistemática. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 334-356, 2014.

PAULINO-PEREIRA, Fernando César; SANTOS, Lara Gabriella Alves dos; MENDES, Sarah Cristina Carvalho. Gênero e identidade: possibilidades e contribuições para uma cultura de não violência e equidade. **Revista Psicologia e Sociedade**, v. 29, p. 1-10, 2017.

PENSO, Maria Aparecida; SENA, Denise Pereira Alves de. A desesperança do jovem e o suicídio como solução. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 35, n. 1, p. 61-82, jan./abr., 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Boletim Epidemiológico**. Centro Estadual de Vigilância em saúde. Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul, 2025.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

SCAVACINI, Karen; SILVA, Jessica. **Prevenção do Suicídio em Emergências e Desastres Ambientais**. São Paulo: Instituto Vita Alere, 2024.

STAVIZKI, Carlos. Os riscos sobre o aumento dos casos de suicídio no contexto de Pandemia: perspectivas para a prevenção no Estado do Rio Grande do Sul – Brasil. **Revista Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 2, p. 02-21, jul./dez, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Suicide**. 2025. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/suicide>. Acesso em: 01 mai. 2026.

VAZQUEZ, Ana Carolina Brandão; FALCÃO, Ana Taisa da Silva. Os impactos do neoliberalismo sobre as mulheres trabalhadoras: a esfera do cuidado e a precarização do trabalho feminino. **O Social em Questão**, n. 43, p. 371-392, jan./abr., 2019.

AUTONOMIA DA VONTADE E ALGORITMOS: A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO MEDIADORA DAS ESCOLHAS NO ACESSO À JUSTIÇA

Isabeau Lobo Muniz Santos Gomes¹

Maini Dornelles²

1 Introdução

A inteligência artificial (IA) tem adquirido espaço nos mais diversos processos organizacionais da sociedade (na saúde, indústria, administração pública, na educação, etc.). Diante disso, sua incorporação tem gerado tanto benefícios quanto temores. No âmbito do acesso à justiça, cujo enfoque do presente trabalho reside, verifica-se que a jurisdição privada, assim como a pública (Judiciário), tem aderido ao uso crescente de ferramentas de inteligência artificial em seus funcionamentos.

No cenário do Judiciário, são várias as plataformas aplicadas ao cotidiano forense, como o Codex³ do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO), o RAFA 2030⁴ (Redes Artificiais Focadas na Agenda 2030) do Supremo Tribunal Federal (STF), o Concilia JT⁵ do Tribunal Regional

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR); Advogada; Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8825898994155793>; Email: isabeau.lobomuniz@gmail.com.

2 Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), com bolsa Prosuc-Capes, modalidade II. Especialista em Direito Civil, Direitos Humanos e Direito Constitucional. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2017/2). Integrante do grupo de Pesquisas Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos, vinculado ao CNPq, liderado pela Professora Pós-Dr Fabiana Marion Spengler. Professora do Departamento de Ciências Jurídicas - UNISC. Advogada, OAB/RS 112.231. Juíza Leiga do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, atuando na Comarca de Sobradinho. Endereço eletrônico: maini_md@hotmail.com.

3 O Codex tem sua aplicação voltada ao saneamento e consolidação das bases de dados processuais do Tribunal de Justiça de Rondônia (Salomão *et al.*, 2023, p.18).

4 Voltado à classificação dos processos conforme o objetivo da agenda 2023 da Organização das Nações Unidas (ONU) (Salomão *et al.*, 2023, p. 24).

5 Calcula o potencial de acordo nos processos a partir da análise de dados processuais disponíveis

do Trabalho da 12ª Região (TRT 12), entre outras mais, que voltam-se à otimização da gestão processual, e da mesma forma dá-se na seara da jurisdição privada, que incorpora às facilidades da inteligência artificial junto aos serviços de resolução de conflito, sobretudo nas plataformas de ODR (Online Dispute Resolution), como o caso da plataforma Projuris e várias outras *Lawtechs* e *Legaltechs* voltadas a resolução de conflitos.

Na seara da resolução consensual de conflitos o auxílio da inteligência artificial também se faz fortemente presente na promoção do acesso à justiça, por meio de sistemas inteligentes aptos a analisar dados, sugerir propostas de acordo e até mesmo estimar probabilidades de êxito em determinadas proposições, conferindo maior celeridade e economicidade à resolução dos conflitos. Apesar disso, alguns desafios demandam atenção para serem devidamente superados. Assim, o presente artigo se orienta pela seguinte questão central: quais as consequências da incorporação da inteligência artificial (IA) nos mecanismos de solução consensual de conflitos no acesso à justiça? A hipótese suscitada é de que a inteligência artificial traz benefícios relacionados a celeridade na resolução de conflitos, possível redução de custos logísticos e ampliação do acesso à justiça por meio dos mecanismos autocompositivos à população em geral, mas apresenta desafios a serem superados, como o comprometimento da autonomia das partes. Para a averiguação do problema-hipótese proposto, o trabalho será dividido em três seções.

No primeiro momento analisar-se-ão os entrelaces entre acesso à justiça e inteligência artificial, a partir da construção conceitual de ambos e como funcionam entre si no contexto contemporâneo de transformação digital do sistema de justiça. Num segundo momento, contextualizar-se-á, o uso da IA junto aos mecanismos consensuais de solução de conflitos, onde serão destacadas suas principais formas de funcionamento e benefícios. Por fim, serão analisadas as consequências do uso da inteligência artificial na solução consensual de conflitos.

O procedimento adotado para elaboração do presente artigo é de cunho monográfico e de método dedutivo, partindo-se de premissas gerais acerca do acesso à justiça e inteligência artificial, para premissas específicas sobre a incorporação da IA aos mecanismos consensuais de solução de conflitos (benefícios e consequências). O presente estudo mostra-se relevante frente ao aumento do uso de tecnologias baseadas em inteligência artificial no âmbito do sistema de justiça, especialmente no que concerne

à expansão dos mecanismos consensuais de solução de conflitos como instrumentos de efetivação do acesso à justiça.

2 Inteligência artificial e acesso à justiça

A guinada digital no acesso à justiça, promovida pela virtualização dos serviços públicos e privados durante a pandemia, trouxe mudanças significativas no funcionamento da justiça e de toda sociedade. O que antes era experimentado à passos lentos desde 2001, com a Lei n. 10.259 de 2001 que autorizou o recebimento de petições pela via eletrônica e reunião entre magistrados federais das turmas recursais de forma online, passou a ser incorporado de forma mais acentuada em razão da necessidade de adaptação às medidas sanitárias de isolamento social. Associado à virtualização e à expansão da importância da internet no funcionamento da sociedade, novas formas de tecnologias foram introduzidas também no âmbito do sistema de justiça, dentre as quais se destaca a inteligência artificial, cujos entrelaces com o acesso à justiça será analisado no presente momento.

O acesso à justiça consiste em um direito de complexa conceituação, cuja compreensão sofreu significativas transformações ao longo do tempo. Antes da formação dos Estados modernos, não se reconhecia o acesso à justiça como um direito propriamente dito. O que existia eram formas de resolução de conflitos esparsas e fragmentadas, variáveis conforme o contexto histórico em que se inseriam. Nesse sentido, considerando que “[...] o nascimento do Estado praticamente coincide com o surgimento do Direito e, ambos, com a criação de mecanismos para a realização do primeiro [...]” (Cichocki, 1998, p. 51), verifica-se que a centralização do *jus dicere* nas mãos do Estado foi elemento essencial para a institucionalização da função jurisdicional e para a consolidação do próprio Estado moderno.

Assim, nos Estados liberais burgueses, “[...] o direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação [...]” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 09), traduzindo-se em uma concepção estritamente formal de acesso à justiça de direitos individuais. Com o avanço tecnológico, o desenvolvimento das revoluções industriais e a crescente complexidade das relações sociais, emergiu a demanda pelo reconhecimento de direitos e deveres sociais por parte dos governantes e das comunidades, o que

ampliou a concepção de acesso à justiça para uma dimensão material de conferir acesso ao direito (Greco, 2015, p. 599)

Com a transição dos Estados liberais - marcados pela mínima intervenção na esfera privada e pela compreensão do acesso à justiça como o direito de propor ou contestar uma ação - para os Estados sociais, caracterizados por uma atuação mais ativa na concretização dos direitos formalmente previstos e pela vinculação do acesso à justiça a efetivação desses direitos por meio da atuação do Judiciário (Galvão, 2020, p. 40), “[...]os recursos disponíveis para atender a grande quantidade de demandas voltadas a efetivação dos direitos fundamentais mostraram-se insuficientes[...]” (Gomes; Spengler, 2026, p. 371). A esse respeito, Bryant Garth e Mauro Cappelletti (1988, p. 11-12) qualificam o acesso à justiça como o mais básico dos direitos, na medida em que constitui requisito indispensável para a reivindicação e a efetivação dos demais direitos.

É nesse cenário de busca contínua pela efetivação de direitos predominantemente por meio do Judiciário que a incorporação e a promoção de políticas públicas voltadas ao uso de meios adequados de solução de conflitos passaram a integrar a agenda política nacional (Greco, 2015, p. 857) no intuito de ampliar as possibilidades de acesso à justiça para além da via jurisdicional tradicional, promovendo soluções mais céleres, econômicas e menos burocratizadas.

Concomitantemente a esse movimento de valorização da consensualidade, as evoluções tecnológicas passaram a ocupar papel central na reconfiguração do sistema de justiça, o qual “[...] inclui desde a digitalização de processos até alcançar novas formas de resolução de conflitos [...]” (Cabral, 2024, p. 695). Para além da adaptação do sistema de justiça às transformações sociais, a incorporação tecnológica também suscita expectativas quanto à possibilidade de superação da chamada “tragédia da justiça”, nos termos problematizados por Erik Navarro Wolkart (2019, p. 723). Atualmente, dentre todo o escopo tecnológico presente, destaca-se a incorporação da inteligência artificial no cotidiano da justiça, que vai:

[...] desde tarefas de processamento de banco de dados (como acervos normativos e repertórios de jurisprudência), tarefas de identificação de padrões (algoritmo de regressão) e de agrupamento (algoritmo de classificação), até tarefas mais complexas baseadas em técnicas de *machine learning* [...] (Fux, 2021, p. 129).

A inteligência artificial, assim como o direito de acesso à justiça, apresenta conceituação complexa e multifacetada. Para Stuart Russell e

Peter Norvig (2025, p. 36), a inteligência artificial pode ser compreendida a partir de quatro abordagens distintas, relacionadas ao processo de pensamento ou ao comportamento das máquinas: pensar como um ser humano, agir como um ser humano, agir racionalmente e pensar racionalmente (Suriani, 2022, p. 140).

Independentemente da aceção adotada, faz-se imperioso ressaltar que a inteligência artificial já integrava alguns sistemas de justiça ao final da década de 1980, especialmente no auxílio a tarefas simples, como sintetizar e armazenar informações, enviar mensagens eletrônicas automáticas e traduzir textos (Susskind, 2019, p. 266-267; Surden, 2014, p. 90-94). No Brasil, há registros do uso de sistemas de inteligência artificial no apoio à tomada de decisão judicial desde 1971, por meio do sistema PRAT (Processos de Acidentes do Trabalho) a qual resgatava “[...]textos decisórios sobre questões de acidentes de trabalho e de problemas de saúde ocupacional[...]” (Toledo; Pessoa, 2023, p. 05). Atualmente, a inteligência artificial desempenha funções mais autônomas no sistema de justiça, com capacidades preditivas, de gerenciamento de dados e também de tomada de decisões (Toledo; Pessoa, 2023, p. 05; Paulino; Oliveira, 2025, p. 05).

A título de exemplo, as lawtechs e legaltechs consistem em segmentos empresariais voltados ao mercado jurídico, cujo objetivo é a facilitação de atividades jurídicas por meio da incorporação de inovações tecnológicas. Essas empresas utilizam ferramentas de inteligência artificial e já integram o cotidiano de escritórios de advocacia, de empresas voltadas à resolução de conflitos e também do próprio Judiciário (Santos *et al.*, 2024, p. 06).

Diante desse cenário, observa-se a ampla utilização de plataformas digitais, tanto na esfera jurisdicional pública quanto na privada, que operam com o auxílio da inteligência artificial ou que incorporam sistemas inteligentes em determinadas etapas da prestação de serviços jurídicos. Trata-se, portanto, da consolidação do uso da inteligência artificial como ferramenta de apoio no funcionamento do Judiciário e da jurisdição privada.

3 Mecanismos de solução consensual de conflitos e inteligência artificial

Conforme elucidado no tópico anterior, o uso da inteligência artificial no sistema de justiça já se encontra consolidado enquanto

ferramenta de apoio às atividades jurisdicionais e à prestação de serviços jurídicos, tanto na esfera pública quanto na privada. Na seara dos mecanismos de solução consensual de conflitos, a incorporação desse recurso tecnológico também ganhou espaço, promovendo inovações na estrutura tradicional de funcionamento desses mecanismos, especialmente quando comparados aos modelos presenciais de resolução de disputas. Nesse sentido, o presente tópico dedica-se à análise da utilização da inteligência artificial nos mecanismos consensuais de solução de conflitos, apresentando os principais benefícios decorrentes de sua aplicação.

A virtualização dos serviços de acesso à justiça trouxe consigo mudanças em diversas estruturas do sistema de justiça. No que se refere aos mecanismos consensuais, observa-se a existência de previsão legal para a utilização de tecnologias digitais nos procedimentos de mediação e conciliação, tem início em meados do ano de 2015, com a edição da Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação) e do Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105/2015), ambos regramentos inspirados pela a diretiva n. 11/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia (Spengler; Pinho, 2018, p. 242). A partir delas, diversas iniciativas privadas surgiram rapidamente para implementar mecanismos de Online de resolução consensual de disputas nas esferas jurisdicionais privadas⁶ e também na pública (Judiciário) (Fernandes *et al.*, 2018, p. 23).

Com o avanço tecnológico, a crise institucional do Poder Judiciário congestionado, e, sobretudo, a intensa propagação do vírus da Covid-19, que impôs a adoção de medidas sanitárias de distanciamento social e consequente disseminação das tecnologias da comunicação em âmbito nacional, o uso dos mecanismos consensuais na modalidade online passou a ganhar maior destaque (Schwantes; Spengler, 2023, p. 191; Zanferdini; Siqueira, 2021, p. 96). Concomitantemente, observou-se o incremento do uso de plataformas de comunicação síncrona, bem como o aprimoramento da inteligência artificial em diversos domínios do sistema de justiça (Otoni, 2020, online).

Antes desse cenário, os meios online de resolução de disputas - aqui compreendidos sob a perspectiva dos mecanismos autocompositivos - baseavam-se predominantemente na utilização de recursos tecnológicos como trocas de e-mails, conferências telefônicas e videoconferências (Tartuce, 2021, p. 446). Nesse contexto, o emprego de ferramentas automatizadas,

6 De acordo com a Associação Brasileira de Lawtechs & Legaltechs (AB2L), no ano de 2023, existiam aproximadamente 18 empresas no Brasil que prestavam serviços de resolução online de conflitos (Cabral, 2024, p. 715).

fundamentadas em funcionalidades mais simples de inteligência artificial, limitava-se a atividades pontuais e de baixa complexidade.

A intensificação do uso das tecnologias e o amadurecimento da inteligência artificial possibilitaram o desenvolvimento de funcionalidades mais avançadas e otimizadoras nas plataformas de solução consensual de conflitos, dando origem à chamada segunda geração das Online Dispute Resolution (ODR). Esses sistemas passaram a apresentar capacidades ampliadas, como a sugestão de propostas de acordo, o cálculo de probabilidades de celebração de consensos e, em determinados contextos, o apoio à tomada de decisões (Carneiro *et al.*, 2014, p. 215).

A incorporação dessas novas funcionalidades evidencia que os mecanismos de segunda geração de resolução consensual online de controvérsias tendem a aprimorar os resultados dos procedimentos, especialmente porque a simplicidade no uso das ferramentas impacta diretamente a participação das partes. Nessa perspectiva, embora a segunda geração das Online Dispute Resolution (ODR) se caracterize por maior complexidade tecnológica, tal avanço deve ser acompanhado de soluções intuitivas e acessíveis, sob pena de prejudicar a adequada condução do processo consensual (Chiesi Filho, 2024, p. 104).

A este respeito, Thomas Eckschmidt, Mario E. S Magalhães e Diana Muhr asseveram que a flexibilidade da metodologia e processo são os pontos fortes dos mecanismos de resolução consensual online e “[...]de nada adianta a tecnologia ser cheia de funcionalidades e ‘efeitos especiais’ se não atender à necessidade básica primordial de apoiar o processo de solução de conflito[...]” (Eckschmidt; Magalhães; Muhr, 2016, p. 198).

Destarte, a automatização de funções proporcionada pela inteligência artificial, associada à acessibilidade⁷ digital dos mecanismos online de resolução consensual de conflitos, além de facilitar o exercício das atividades jurídicas, contribui para o aumento da eficiência na resolução de disputas e para a promoção de acordos mais céleres e informados (Paulino; Oliveira, 2025, p. 03). Nesse contexto, torna-se possível o desenvolvimento de sistemas avançados de suporte capazes de mitigar entraves estruturais do sistema judicial, substituindo estruturas excessivamente burocráticas por procedimentos mais céleres e eficientes (Alessa, 2022, p. 325-326).

7 Acessibilidade compreendida por Juliana Loss de Andrade, Fernanda Bragança e Maria Fernanda Dyma (2020, p. 169), a partir de dois desdobramentos principais relacionados a facilidade da busca (existência e disponibilidade da plataforma online de resolução de conflitos) e simplicidade de uso (remete a questões de custos, barreiras técnicas e físicas).

Frente a esse panorama, verifica-se que a incorporação da inteligência artificial junto aos mecanismos online de resolução consensual de conflitos tem o condão de potencializar a ampliar o acesso à justiça na medida que possibilitam a oferta de procedimentos mais céleres, econômicos e acessíveis a um maior número de pessoas. Apesar disso, enxergar a utilização de IA enquanto a panaceia para os problemas estruturais do sistema de justiça revela-se precipitado diante dos desafios existentes em muitos modelos que deixam a acessibilidade de lado, ou que, ao se apoiarem excessivamente em análises preditivas e sugestões automatizadas, trazem empasses de ordem jurídica acerca da liberdade de escolha, da igualdade entre disputantes, etc.

É a partir dessa perspectiva que se desenvolve o tópico seguinte, dedicado ao exame das consequências do uso da inteligência artificial nos mecanismos online de resolução consensual.

4 Desafios do uso da inteligência artificial na solução consensual de conflitos

Conforme aduzido anteriormente, a inteligência artificial, no âmbito dos mecanismos online de resolução consensual de conflitos, passou a desempenhar funções significativamente mais complexas quando comparada aos primeiros modelos, nos quais sua atuação se restringia, em regra, ao armazenamento de informações, ao envio de mensagens eletrônicas automáticas e à tradução de textos, atividades que ainda dependiam de forma substancial da intervenção humana. Diante das novas funcionalidades da inteligência artificial nos mecanismos consensuais de resolução online de conflitos, analisa-se, no presente tópico, as consequências decorrentes de seu uso, com ênfase nos modelos mais recentes capazes de confeccionar minutas de acordos, avaliar probabilidades de consenso, sugerir soluções negociadas e oferecer cenários preditivos às partes envolvidas.

A atual sociedade - decorrente da quarta⁸ revolução industrial - é marcada pelo intenso fluxo de informações, pela ampliação dos meios de comunicação, pela crescente complexidade das relações sociais e pela multiplicidade de conflitos (Castells, 2002, p. 68-69; Amaral; Hatoum; Horita, 2017, p. 264), o que se reflete na ampliação da procura e no estímulo estatal e privado ao uso dos mecanismos de resolução autocompositiva

8 Expressão desenvolvida por Klaus Schwab (2019, p. 20-21) acerca da atual fase da humanidade que se caracteriza pela presença onipresente da internet e pela fusão e integração das tecnologias nas mais variadas searas (domínios biológicos, jurídicos, físicos, etc.).

online para o tratamento das disputas existentes (Cabral, 2024, p. 715). Nesse contexto, a incorporação da inteligência artificial, orientada à otimização do tempo e dos recursos financeiros, apresenta-se como um relevante instrumento de apoio à gestão e à condução desses conflitos (Candeias, 2023, p. 08).

Se, por um lado, a incorporação da inteligência artificial aos procedimentos autocompositivos online proporciona benefícios relevantes (especialmente no que se refere à celeridade, à redução de custos e à ampliação do acesso à informação), por outro, sua presença também impõe desafios que não podem ser negligenciados. Ao integrar os mecanismos online de resolução consensual de conflitos, a IA não apenas organiza e disponibiliza dados às partes, mas pode igualmente assumir papel mais ativo na própria dinâmica negocial, influenciando a formulação de propostas, a projeção de cenários e a gestão do elevado volume de informações que circula nesses ambientes digitais, a depender do modelo tecnológico incorporado ao procedimento (Zanferdini; Siqueira, 2021, p. 95-96).

Exemplo disso é a plataforma Facility, sistema de autocomposição por negociação automatizada desenvolvido para enfrentar o grande número de conflitos decorrentes da falência da empresa de telefonia Oi, por meio do qual eram apresentadas sugestões de propostas às partes envolvidas (Cury, 2022, p. 155). Casos como esse evidenciam que a inteligência artificial ultrapassa a mera função instrumental, interferindo, em maior ou menor grau, na estrutura e na condução do processo negocial.

Diante disso, Luciana da Silva Paulino e Diogo Pignataro de Oliveira (2025, p. 10), entendem que há uma espécie de dependência cognitiva na tomada de decisão das partes diante de soluções previamente formuladas, o que as leva a deixar de analisar criticamente as propostas à luz de suas reais necessidades, transferindo aos algoritmos essa escolha. Esse cenário evidencia que em nome da eficiência prevalecem os riscos de minar o protagonismo da autonomia das partes.

Para além da possível limitação da liberdade de escolha dos disputantes, outro desafio relevante decorre do fato de que a inteligência artificial opera por meio de algoritmos que orientam o funcionamento dos sistemas computacionais. Tais algoritmos não são neutros: refletem as premissas, os critérios e as escolhas valorativas de seus programadores. Assim, podem incorporar vieses ou excluir variáveis consideradas relevantes pelas partes, influenciando o processo decisório de forma nem sempre transparente (Nunes; Marques, 2018, p. 04-05).

Sendo assim, retoma-se a reflexão de Yuval Noah Harari (2018, p. 935), segundo a qual, se as revoluções burguesas liberais consagraram a autoridade humana como fundamento das decisões sociais e políticas, a revolução tecnológica contemporânea tende a conferir legitimidade crescente aos algoritmos e à big data, relegando a liberdade individual a um plano secundário. Nesse cenário, observa-se o risco de deslocamento da autoridade decisória das partes para a tecnologia, especialmente quando sistemas algorítmicos passam a orientar, de forma predominante, as escolhas realizadas no âmbito dos procedimentos consensuais.

Outro importante ponto a ser considerado é a possível violação da privacidade dos disputantes por parte das plataformas autocompositivas online baseadas em inteligência artificial, as quais acessam e cruzam um volume de informações pessoais muito superior àquele diretamente relacionado ao conflito ou voluntariamente disponibilizado pelos envolvidos. Conforme destacam Zanferdini e Siqueira (2021, p. 99), “[...] a depender das características de cada um, a Inteligência Artificial atuará de uma forma, valendo-se de fragilidades e aproveitando-se de informações extraídas[...]”, muitas vezes sem o conhecimento dos próprios interessados.

Destarte, a obtenção de um consenso ao final, nas condições descritas – violação de privacidade, orientação algorítmica predominante e influência indireta sobre as escolhas dos envolvidos – não significa necessariamente que houve a satisfação das partes (Zanferdini; Siqueira, 2021, p. 99). Embora a inteligência artificial se apresente enquanto importante ferramenta de modernização e ampliação de acesso à justiça junto aos meios autocompositivos online, sua utilização deve ser analisada com cautela e respeito aos direitos fundamentais, garantindo que sua incidência na resolução de conflitos dê-se dentro de limites éticos e legais.

5 Conclusão

O presente estudo propôs-se analisar o impacto no acesso à justiça da incorporação da inteligência artificial junto aos mecanismos de solução consensual de conflitos, tomando como ponto de partida o seguinte problema-hipótese: quais as consequências da incorporação da inteligência artificial (IA) nos mecanismos de solução consensual de conflitos no acesso à justiça? A hipótese suscitada é de que a inteligência artificial traz benefícios relacionados a celeridade na resolução de conflitos, possível redução de custos logísticos e ampliação do acesso à justiça por meio dos mecanismos

autocompositivos à população em geral, mas apresenta desafios a serem superados, como o comprometimento da autonomia das partes.

A hipótese restou confirmada na medida em que a incorporação da Inteligência Artificial aos mecanismos online de solução consensual de conflitos revela-se capaz de gerar ganhos significativos para o acesso à justiça, ao possibilitar a redução de custos, a maior celeridade dos procedimentos autocompositivos e a ampliação do alcance desses instrumentos à população em geral, mediante a otimização de etapas e a racionalização de recursos.

Entretanto, verificou-se que a utilização dessas ferramentas, quando dissociada de parâmetros éticos e de limites legais adequados, pode acarretar efeitos indesejados, tais como a violação da privacidade dos envolvidos, a limitação da liberdade decisória dos disputantes e a influência indevida sobre as escolhas realizadas, em razão de vieses incorporados aos algoritmos que estruturam tais sistemas.

A partir do uso da metodologia dedutiva, partiu-se de premissas gerais do acesso à justiça e da crescente incorporação da inteligência artificial no sistema jurídico, para, em seguida, examinar-se de forma específica sua incidência nos mecanismos autocompositivos online de resolução de conflitos, onde foi possível cumprir com o objetivo de analisar os impactos da incorporação da inteligência artificial (IA) aos mecanismos online de solução consensual de conflitos.

Diante disso, foi possível observar as mudanças estruturais do sistema de justiça e, em especial, dos mecanismos autocompositivos, cuja virtualização e progressiva automatização têm reconfigurado a forma como as disputas são tratadas e solucionadas. Neste sentido, verificou-se que a inteligência artificial, ao ser incorporada a esses ambientes, pode contribuir para ampliar o acesso à justiça ao reduzir barreiras geográficas, diminuir custos e tornar os procedimentos mais rápidos e padronizados, aspectos particularmente relevantes em contextos de alta litigiosidade e de insuficiência de recursos institucionais.

Por outro lado, constatou-se que a mesma tecnologia que promove eficiência pode, simultaneamente, aprofundar vulnerabilidades já existentes, especialmente quando aplicada sem transparência, sem controle humano significativo e sem observância de parâmetros jurídicos de proteção de dados, de igualdade e de autonomia da vontade.

Assim, conclui-se que os benefícios da inteligência artificial na solução consensual de conflitos somente se sustentam quando acompanhados de salvaguardas ético-legais capazes de assegurar: a) transparência quanto

ao funcionamento dos modelos utilizados; b) proteção efetiva dos dados pessoais e limites proporcionais para seu tratamento; c) prevenção de vieses discriminatórios; e d) preservação de um espaço decisório genuinamente livre e informado às partes.

Referências

AMARAL, Ana Claudia Corrêa Zuin Mattos do; HATOUM, Nida Saleh; HORITA, Marcos Massashi. O Paradigma Pós-Moderno do Negócio Jurídico e a necessidade de uma nova concepção na contemporaneidade. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 2, p. 261-297, jul. 2017. DOI: 10.5433/2178-8189.2017v21n1p262. ISSN: 2178- 8189.

ANDRADE, Juliana Loss de; BRAGANÇA, Fernanda; DYMA, Maria Fernanda. Mediação Online: Evolução, Tecnologia e Desafios de Acessibilidade. In: VIEIRA, Amanda de Lima *et al.* **Estudos sobre Mediação no Brasil e no Exterior**: Volume 3. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

ALESSA, Hibah. The role of Artificial Intelligence in Online Dispute Resolution: A brief and critical overview. **Information & Communications Technology Law**, [S. l.], v. 31, [S. n.], p. 319–342, 2022. DOI <https://doi.org/10.1080/13600834.2022.2088060>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600834.2022.2088060#abstract>. Acesso em: 05 fev. 2026.

CABRAL, Tricia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba: Editora Foco, 2024. Ebook.

CANDEIAS, Teresa de Jesus. **Artificial intelligence's role in enhancing conflict resolution within the online dispute resolution (ODR) system**. 1 set. 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4559439>. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4559439>. Acesso em: 05 fev. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CARNEIRO, Davide *et al.* Online Dispute Resolution: an Artificial Intelligence Perspective. **Artificial Intelligence Review**, [S.l.], v. 41, [s.n.], p. 211–240, 2014. DOI <https://doi.org/10.1007/s10462-011-9305-z>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10462-011-9305-z#citeas>. Acesso em: 03 fev. 2026.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: A era da informação: econo-

mia, sociedade e cultura. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHIESI FILHO, Humberto. **Online Dispute Resolution potencializado pela Inteligência Artificial**: uma abordagem tecnológica centrada no ser humano. 2024. 167 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo (SP), 2024. Disponível em: <https://adelpha-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/ad535044-f91a-406f-8b46-c04d26203aec/content>. Acesso em: 03 fev. 2026.

CICHOCKI, José Neto. **Limitações ao Acesso à Justiça**. Curitiba: Juruá, 1998.

CURY, César. O processo de recuperação judicial na sistemática auto-compositiva do CPC/2015: o caso da oi. In: LOSS, Juliana; ARBIX, Daniel (Orgs.). **Resolução online de disputas**: casos brasileiros. Rio de Janeiro: FGV, 2022.

ECKSCHMIDT, Thomas; MAGALHÃES, Mario E. S.; MUHR, Diana. **Do conflito ao acordo na era digital**: meios eletrônicos para solução de conflitos – MESC. Curitiba: Doyen, 2016. E-book.

FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho *et al.* The Expansion of Online Dispute Resolution in Brazil. **International Journal for Court Administration**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 20-30, 2018. DOI 10.18352/ijca.255. ISSN 2156-7964. Disponível em: <https://iacajournal.org/articles/255/files/submission/proof/255-1-933-1-10-20180724.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2026.

FUX, Rodrigo. As Inovações Tecnológicas como (mais uma) onda renovatória de Acesso à Justiça. In: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coords.). **Tecnologia e Justiça Multiportas**. Indaiatuba: Editora Foco, 2021.

GALVÃO, Jéssica. Acesso à Justiça e a recompreensão da gestão do Sistema de Justiça após Pandemia. In: TARTUCE, Fernanda; DIAS, Leonardo Souto (Coords.). **Coronavirus**: direitos dos cidadãos e acesso. Indaiatuba: Editora Foco, 2020.

GOMES, Isabeau Lobo Muniz Santos; SPENGLER, Fabiana Marion. Audiência de Contextualização no STF: uma nova porta no Sistema Multiportas de Acesso à Justiça?. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, 2025. DOI: 10.12957/redp.2026.93791. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/93791>. Acesso em: 26 jan. 2026.

GRECO, Leonardo. **Instituições de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. Ebook.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Engenho das Letras, 2018

NUNES, Dierle; MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho. Inteligência Artificial e Direito Processual: vieses algorítmicos e os riscos de atribuição de função decisória às máquinas. **Revista de Processo**, v. 285, p. 421-447, nov. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/38112588/Intelig%C3%Aancia_artificial_e_direito_processual_vieses_algor%C3%ADmticos_e_os_riscos_de_atribui%C3%A7%C3%A3o_de_fun%C3%A7%C3%A3o_decis%C3%B3ria_%C3%A0s_m%C3%A1quinas. Acesso em: 09 fev. 2026.

OTONI, Luciana. Pandemia leva Judiciário a acelerar adaptação tecnológica. **Agência CNJ de Notícias**, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pandemia-leva-judiciario-a-acelerar-adaptacao-tecnologica/>. Acesso em: 03 fev. 2026.

PAULINO, Luciana da Silva; OLIVEIRA, Diogo Pignataro de. Inteligência artificial como ferramenta de previsão de resultados em conciliações: análise sobre o impacto na autonomia da vontade das partes. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, [S. l.], v. 23, n. 7, p. e10656, 2025. DOI: 10.55905/oelv23n7-068. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/10656>. Acesso em: 29 jan. 2026.

RUSSEL, Stuart; NORVIG, Peter. **Inteligência Artificial: uma abordagem moderna**. 4. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2025.

SANTOS, Rosana Silva dos; OLIVEIRA, Rosana Gislene Batista de; SANTOS, Marcelo Fonseca; BASTOS, Alder Thiago. **LEGALTECH E A SUA UTILIZAÇÃO PELA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**. **Revista Brasileira de Desenvolvimento e Inovação**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://rbdin.com.br/index.php/revista/article/view/12>. Acesso em: 29 jan. 2026.

SCHWAB, Klaus. **A 4ª revolução industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2019. Ebook.

SCHWANTES, Helena.; SPENGLER, Fabiana Marion. Perspectiva e Desafios da Mediação on-line enquanto Política Pública de Acesso à Justiça após o Período Pandêmico no Brasil. **Virtuajus**, v. 8, n. 14, p. 189-202, 24 maio 2023. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.1678-3425.2023v-8n14p189-202>. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index>.

php/virtuajus/article/view/30437. Acesso em: 03 fev. 2026.

SPENGLER, Fabiana Marion; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Mediação digital de conflitos como política judiciária de acesso à justiça no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v.1, p. 219 - 257, 2018.

SURDEN, Harry. Machine Learning and Law. **Washington Law Review**, [s.l.], v. 89, [s.n.], p. 87-115, 2014. Disponível em: <https://digital-commons.law.uw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4799&context=wlr>. Acesso em: 26 jan. 2026.

SURIANI, Fernanda Mattar Furtado. **Processo Tecnologia e Acesso à Justiça**. São Paulo: Editora Jus Podium, 2022.

SUSSKIND, Richard. **Online Courts and the Future of Justice**. United Kingdom: Oxford, 2019.

TARTUCE, Fernanda. Reflexões sobre Resolução on-line de Disputas (“ODR”) em Tempos de COVID-19. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, [s. v.], n. 43, p. 442- 453, Jan./Abr. 2021. ISSN: 1678 8729. Disponível em: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/redcunp/article/view/947/776>. Acesso em: 03 fev. 2026.

TOLEDO, Cláudia; PESSOA, Daniel Alves. O uso de inteligência artificial na tomada de decisão judicial. **Revista de Investigações Constitucionais**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. e237, 2023. DOI: 10.5380/rinc.v10i1.86319. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/e237>. Acesso em: 29 jan. 2026.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do Processo Civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; SIQUEIRA, Oniye Nashara. Online dispute resolution e inteligência artificial: a influência tecnológica na resolução de conflitos. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v9i2.7142>.

DIREITOS HUMANOS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE DO CARÁTER ESTRUTURANTE DA ADPF 976 DO STF E DOS DESAFIOS PARA SEU CUMPRIMENTO

Rutieli Rabuske da Silva¹
Maria Valentina de Moraes²

1 Introdução

É um caso secular a existência de pessoas vivendo em situação de rua, pode-se dizer que tão antigo quanto as próprias ruas, mas de surgimento identificável. Esses indivíduos constituem um grupo em situação de vulnerabilidade social, cujas condições de vida são permeadas pela dificuldade no acesso a direitos básicos, como moradia, saúde, trabalho e serviços públicos, além do enfrentamento de estigmas sociais - discriminação, preconceito e violência – evidenciando vulnerabilidades que se interseccionam. Nesse contexto, o desrespeito a tais direitos, levou o Supremo Tribunal Federal, depois de analisar a Arguição de

- 1 Pós-graduanda em Direito Administrativo pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Bacharela em Direito pela Faculdade Dom Alberto, em Santa Cruz do Sul/RS, onde foi bolsista e laureada, com coeficiente de rendimento de 9,59. Aprovada no 42 Exame da OAB. Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq, Grupo de Estudos Governança e Inteligência Artificial da ESA (Escola Superior da Advocacia), coordenado pelas Moderadoras Dras. Paola Carrillo Valduga e Raquel de Nazareth Nassy Tulini; Grupo de Estudos Direito Contratual: Técnicas e Aplicações para Advocacia da ESA (Escola Superior da Advocacia), coordenado pelo Moderador Dr. Alexandre Valente Selistre.
- 2 Com Pós-Doutorado (com pesquisas realizadas junto ao Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law), Doutorado e Mestrado na Universidade de Santa Cruz do Sul com Bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES no Edital PGCi nº 02/2015, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e Universidad de Talca - Centro de Estudios Constitucionales de Chile - CECOCH (Chile). Integrante do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.^a Mônia Clarissa Hennig Leal. Professora na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e no Centro de Ensino Integrado Santa Cruz - CEISC. Consultora. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2400734786644430>. E-mail: mariavalentina@unisc.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8298-5645>.

Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 976, a reconhecer o estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da População em Situação de Rua no Brasil.

Dessarte, após constatar o quadro de extrema vulnerabilidade dessa população, o Ministro Alexandre de Moraes, à época Relator do processo, determinou que os entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) passassem a observar, imediatamente e independentemente de adesão formal, às diretrizes do Decreto Federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Para além disso, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, Moraes ordenou a criação de um plano de ação e de monitoramento para a implementação da referida Política, instituindo parâmetros mínimos de atuação do Poder Público no âmbito das zeladorias urbanas e nos abrigos de sua responsabilidade.

Face a isso, a referida ADPF assume uma relevância histórica em nosso país, considerando que, ao colocar em evidência a grave crise humanitária que atinge esse segmento social, não apenas contribuiu para reestruturar o papel da jurisdição constitucional no combate às desigualdades estruturantes, mas também por introduzir a temática na agenda pública e política, sob um viés que reconhece sua natureza crônica, multifacetada e enraizada em fatores culturais, econômicos e históricos. Além disso, conforme será abordado no decorrer deste estudo, a ADPF 976 do STF é um processo estrutural, reconhecendo o Ministro Alexandre de Moraes, em sua decisão, que ela tem cunho estrutural, por apresentar todos os elementos característicos de tal processo.

Sucedese que, apesar de sua significativa relevância simbólica e jurídica, a citada ADPF ainda representa a complexidade e os percalços no cumprimento da promoção dos direitos humanos das Pessoas em Situação de Rua, porquanto não se refletiu, até os dias de hoje, em aprimoramentos concretos na qualidade de vida desses indivíduos. Por esse motivo, é imprescindível um viés estrutural para que a decisão não fique apenas no papel, pois, não basta o reconhecimento da obrigação de implementar política pública, mas de um modelo que enfrente, na prática, esse gargalo social, para promover direitos e vencer a barreira da invisibilidade que atinge esses cidadãos.

Partindo-se dessa conjuntura, este estudo analisa a ADPF 976 do STF, buscando compreender os desafios de seu cumprimento quanto à garantia dos direitos humanos da população em situação de rua. Com esse propósito, que configura o objetivo principal da presente pesquisa, busca-

se responder à seguinte problemática: em que medida a ADPF 976 do STF, enquanto decisão de caráter estruturante, tem sido capaz de promover o cumprimento dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua?

Para tanto, o estudo divide-se em três seções, correspondentes aos objetivos específicos. Assim, em um primeiro momento, a fim de tornar a matéria mais palpável, busca-se compreender, a partir de uma perspectiva científica e legislativa, o conceito de População em Situação de Rua; em seguida, examina-se as decisões estruturais no constitucionalismo brasileiro, com ênfase em sua origem, definição, características e fundamentos; e, ao final, verificar quais os desafios da ADPF 976 do STF, sob a ótica de seu caráter estruturante, à promoção do cumprimento dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua.

No que tange à metodologia, este estudo é desenvolvido com base no método de abordagem dedutivo, tendo em vista que foram utilizados, para o seu desenvolvimento, referenciais teóricos normativos e jurisprudenciais consolidados, partindo-se da análise geral sobre o tema para então compreender, de forma específica, os elementos que envolvem a decisão. Ademais, quanto ao método de procedimento, emprega-se o analítico, e, como técnica de pesquisa, utiliza-se a bibliográfica.

Por fim, ressalta-se que a temática abordada ao decorrer desta pesquisa apresenta elevada relevância acadêmica e social, sobretudo diante do fato de que, apesar da existência de decisões judiciais recentes que reforçam a necessidade de ações concretas acerca do assunto, como é o caso da ADPF 976 do STF, ainda existe um descompasso entre o arcabouço legal e sua aplicação prática, pois, no tocante às Pessoas em Situação de Rua, ainda que o mais alto Tribunal brasileiro já tenha se posicionado acerca dessa mazela social, observa-se que, até o momento atual, não houve uma mudança nas políticas públicas para esses indivíduos, ou seja, não houve um impacto efetivo nas condições de vida dessa população.

Outrossim, a escolha do tema justifica-se pela natureza estruturante da ADPF 976 do STF, que desloca o debate da mera produção normativa à atuação jurisdicional da Suprema Corte, sendo um instrumento necessário para fomentar a superação de um estado de coisas inconstitucional e para definir parâmetros mínimos de atuação governamental, capazes de conduzir a reconstrução das políticas públicas no tema.

2 O conceito de população em situação de rua a partir de uma perspectiva científica e legislativa

as pessoas vivendo em situação de rua constituem um grupo de elevada vulnerabilidade social, cujas condições de vida são permeadas pela dificuldade no acesso a direitos básicos, como moradia, saúde, trabalho e serviços públicos, além do enfrentamento de estigmas sociais - discriminação, preconceito e violência (Ferreira; Sousa, 2025). Em vista disso, tais sujeitos encontram-se despidos dos direitos fundamentais mais caros à existência humana (Bensabath, 2024); e, por conseguinte, vivenciam todos os dias a negação de suas garantias sociais (Mayor, 2024). Dessarte, essa população tem, então, sistematicamente seus direitos humanos transgredidos e sofre um processo de marginalização e exclusão por parte da sociedade, uma vez que são identificados de modo extremamente negativo, sendo, inclusive, considerados criminosos, vagabundos e dependentes químicos (Alvarenga; Gulisz, 2022).

Isso posto, no que se refere ao conceito de população em situação de rua, registra-se que, pelo viés acadêmico/científico, tem-se que tanto a sociedade quanto o próprio Poder Público acabam erroneamente designando esses indivíduos, sob a perspectiva de que viver em situação de rua fosse uma liberdade ou opção de escolha (Alécio *et al.*, 2025). Ademais, ao longo do tempo, esses indivíduos receberam inúmeras denominações de caráter degradante e pejorativo, tais como: mendigos, pedintes, vagabundos, entre outros (Bove; Figueiredo, 2015).

Contudo, esses e outros adjetivos nada têm a ver com esse grupo, tão pouco com os direitos que possuem enquanto cidadãos, nem com a barbárie do sistema que as levou a essa situação, nem com a ausência de políticas públicas que o governo tem como incumbência oferecer (Bove; Figueiredo, 2015). Diante disso, para o melhor entendimento dessa realidade, houve, por parte de estudiosos e pesquisadores, um esforço para identificar características comuns dessas pessoas, com o intuito de criar um conceito para o enfrentamento e superação dessa situação (Bove; Figueiredo, 2015).

Cumprе salientar, antes de discorrer especificamente sobre o conceito de população em situação de rua, que, por intermédio desta pesquisa, não se pretende fazer uma análise aprofundada de cada uma das características que comportam o conceito, mas esclarecer alguns itens que ajudem em sua compreensão. Assim, tem-se que, hodiernamente, a

terminologia mais usual para se referir a essas pessoas é “População em Situação de Rua (PSR)”, levando em consideração não a situação pessoal e passageira desses sujeitos, mas como “consequência de uma situação a que muitos trabalhadores são conduzidos, em decorrência das desigualdades sociais e da elevação dos níveis de pobreza produzidos pelo sistema capitalista” (Silva, 2009, p. 137).

Como ratifica Costa (2005), o termo “População em Situação de Rua” vem sendo empregado para denominar o grupo populacional heterogêneo, formado por pessoas com realidades diferentes, mas que possuem em comum a condição de absoluta pobreza e falta de pertencimento ao corpo social. Tratam-se, portanto, de jovens, mulheres, homens, famílias inteiras e grupos, que possuem em suas trajetórias alguma adversidade que acabou afetando suas vidas, seja o rompimento de algum laço afetivo ou a perda do emprego, que os fizeram, aos poucos, perder a perspectiva de projeto de vida, passando a utilizar a rua como meio de moradia e sobrevivência (Costa, 2005).

No tocante à heterogeneidade da População em Situação de Rua, muitos autores se referem a ela adicionando outras categorias. Nos dizeres de Silva (2009, p. 137), os indivíduos que utilizam a rua como forma de moradia e sustento, possuem características diversas em relação às causas que as levaram à situação de rua, às relações que estabelecem com o trabalho antes e após a situação de rua, o tempo de rua e perfil socioeconômico.

Observa-se, a partir disso, que são diversos os grupos de pessoas que estão nas ruas – imigrantes, desempregados, egressos dos sistemas penitenciário e psiquiátrico, entre outros –, que constituem um espectro de pessoas vivendo o cotidiano das ruas (Bove; Figueiredo, 2015). Logo, face a essa multiplicidade de indivíduos e de realidades, é imprescindível reconhecer a individualidade de cada um, uma vez que cada pessoa possui uma história única e singular, seu nome, sua origem e referência familiar, dentre outras características (Bove; Figueiredo, 2015).

Esse segmento social, muitas das vezes, é associado ao contágio de doenças e à sujeira, sendo exemplo claro desta estigmatização a descrição clássica desses indivíduos como “arquétipo do fedor” (Magni, 1994, p. 134). Além disso, Magni afirma que há certos signos genéricos que contam a história social e tornam evidente que essas pessoas fazem parte da população pobre que habita as ruas. Dessarte, o estereótipo do nômade urbano, segundo ela, é clássico: cabelos enebados, olhos congestionados, roupa surrada, corpo marcado por cicatrizes, unhas das mãos e dos pés

enegrecidas, pele encardida com dermatoses; dentes em parte caídos, em parte cariados; etc (Magni, 1994).

De modo geral, conforme assinalam Bulla, Mendes, Prates e outros (2004), os indivíduos em situação de rua apresentam-se com trajes sujos e sapatos desgastados, denotando a marginalização econômica da condição de moradia na rua. Corroboram as autoras que há certos fatores que levam esses sujeitos a morarem nas ruas, tais como: o alcoolismo, drogadição, doença mental, violência, perda de autoestima, perda de algum ente querido, perda de vínculos familiares, entre outros fatores.

Verifica-se, portanto, como são múltiplos os conceitos e estigmatizações empregadas para designar esse grupo de pessoas. Dessa forma, em que pese à variação conceitual aplicada pela doutrina, pode-se dizer que a denominação mais comum utilizada hoje, pretende se referir a “um conjunto de populações diversas que circulam pelas ruas e fazem dela seu local de existência e moradia, mesmo que temporariamente, e/ ou utilizam serviços diversos destinados à sua proteção e à promoção de direitos” (Schuch *et al.*, 2012, p. 13).

No tocante ao conceito de população em situação de rua sob a ótica legislativa, destaca-se que, no ano de 2005, essa expressão foi, oficialmente, empregada pela primeira vez na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em seu art. 23, inciso II, incluído pela Lei n.º 11.258/2005, a referida legislação previa que:

Art. 23. Entendem-se por serviços assistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidas nesta lei.

[...] Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo: (Redação dada pela Lei nº 11.258, de 2005)

[...] **II – às pessoas que vivem em situação de rua** (Brasil, 1993, grifo nosso).

No entanto, apenas em 2009, a expressão “População em Situação de Rua” foi conceituada legalmente pelo Decreto n.º 7.053/2009, o qual, em seu art. 1º, parágrafo único, passou a prever que:

o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia

e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (Brasil, 2009).

Neste mesmo aspecto, a Lei n.º 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua), estabelece, em seu art. 1º, parágrafo único, que:

considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que tem em comum a falta de moradia e utiliza os logradouros públicos como espaço de moradia e de sustento, bem como as unidades de acolhimento institucional para pernoite eventual ou provisório, podendo tal condição estar associada a outras vulnerabilidades como a pobreza e os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados (Brasil, 2024).

Nesta mesma linha de acepção dos dispositivos legais referenciados, a Relatoria Especial para os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA), da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a expressão “População em Situação de Rua” é empregada para designar “aqueles indivíduos sem moradia estável, segura e adequada” (CIDH, 2023, p. 15).

Nota-se, pois, previamente das definições legais, que, assim como pelo referencial teórico apresentado, a População em Situação de Rua é definida, predominantemente, a partir de sua condição de vulnerabilidade socioeconômica, ou seja, a partir da sua pobreza, bem como da interrupção de vínculos familiares e inexistência de moradia regular convencional. Além disso, tal grupo assim se caracteriza em razão da utilização de moradia temporária/provisória ou de serviços de acolhimento, isto é, pela necessidade de apoio de agentes e instituições (Schuch *et al.*, 2012).

Constata-se, portanto, que há privação generalizada de direitos fundamentais e sociais desse segmento social, o que os coloca, por conseguinte, em situação de abandono e marginalização social (Rosa; Ribeiro, 2024). Logo, frente a esse desamparo social, o Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2023, ao analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976, reconheceu o “estado de coisas inconstitucional concernente às condições desumanas de vida da População em Situação de Rua no Brasil” (Rosa; Ribeiro, 2024, p. 2).

Após constatar o quadro de extrema vulnerabilidade desse grupo populacional, o Ministro Alexandre de Moraes, à época Relator do processo, determinou que os entes federados (Estados, Distrito Federal e

Municípios) passassem a observar, imediatamente e independentemente de adesão formal, às diretrizes do Decreto Federal 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Brasil, STF, 2023). Para além disso, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, ordenou a criação de um plano de ação e de monitoramento para a implementação da referida Política, instituindo parâmetros mínimos de atuação do Poder Público no âmbito das zeladorias urbanas e nos abrigos de sua responsabilidade (Brasil, STF, 2026).

Assim, segundo defende Greger (2025, p. 121) a Arguição representa um marco “jurídico e político na luta pela efetivação dos direitos da População em Situação de Rua, ao escancarar a precariedade dos serviços públicos destinados a esse segmento e a morosidade na implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR)”. Além disso, conforme se verá, a ADPF em comento é um processo estrutural, tendo o Ministro Alexandre de Moraes, em sua decisão, reconhecido que ela tem cunho estrutural (Mayor, 2024), uma vez que apresenta todos os elementos característicos de tal processo (Oliveira, 2025).

Discutido o conceito de população em situação de rua, busca-se, então, discorrer acerca da origem, definição, características e fundamentos das decisões estruturais.

3 Decisões estruturais no constitucionalismo brasileiro: origem, definição, características e fundamentos

Deve-se esclarecer, antes de adentrar aos assuntos a serem abordados nesta seção, que as decisões ou sentenças estruturais têm relação com o processo estrutural, que pode ser descrito como “aquele em que é proferida uma decisão estrutural, que, por sua vez, é aquela que impõe uma reforma estrutural” (Oliveira, 2024, p. 34).

Nos dizeres de Moreira (2021, p. 29), o processo estrutural emerge como um modelo processual para a resolução de litígios estruturais³ que

3 Cabe assinalar quanto ao assunto em voga, que às definições de processo estrutural precede a de problema estrutural. Dessarte, consoante explanam Didier Júnior e Fernandez (2024, p. 423), um problema jurídico estrutural, ou, simplesmente, problema estrutural, é uma situação de desconformidade contínua e estruturada. Ainda, segundo os Autores, normalmente, um problema estrutural pode ser decomposto em vários problemas jurídicos específicos, que podem ser solucionados em processos autônomos, individuais ou coletivos, de acordo com a natureza das situações jurídicas discutidas. Entretanto, a solução desses problemas jurídicos específicos, “[...] não é suficiente para permitir a superação do estado geral de desconformidade, que depende de tratamento adequado em um processo destinado a reestruturar o estado de

demandem o rearranjo de um ente, um sistema ou uma organização, envolvendo Estado e a sociedade para que sejam cumpridas as disposições previstas na norma constitucional. Na mesma linha de acepção, Corrêa (2021) defende que o processo estrutural tem como pretensão, pela via judicial, reformular uma estrutura burocrática - pública ou privada -, cuja atividade ou inatividade, causa danos a diferentes grupos, de maneiras e intensidades diversas, e em torno da qual gravitam diferentes interesses sociais. Para essa reestruturação, segundo pondera o autor, empregam-se diferentes mecanismos ou técnicas processuais que, juntos, formam uma espécie de procedimento – eminentemente flexível – adequado à tutela destes conflitos.

Em termos breves, é possível compreender que o processo estrutural é uma o procedimento judicial que, tendo por objeto um litígio complexo, culmina em uma decisão estrutural, a qual impõe reformas estruturais com a finalidade de efetivar direitos fundamentais e realizar políticas públicas (Oliveira, 2024). Logo, pode-se dizer que o que o distingue do processo coletivo é a abordagem policêntrica do problema, bem como o tipo de litígio tratado e o objetivo de realizar a tutela jurisdicional por meio da implementação - progressiva e paulatina –, de diversas medidas de reestruturação do comportamento institucional para o futuro (Oliveira; Ribeiro, 2024).

Frisa-se, no tocante à gênese desse modelo de processo decisório, que a literatura acadêmica a situa no contexto norte-americano, tendo como maior referência o emblemático caso *Brown v. Board of Education* (1954), em que a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas (Oliveira, 2025). À época, por meio do aludido caso, a Suprema Corte estadunidense entendeu que a admissão de alunos em escolas públicas com base na segregação racial violava valores constitucionais (Didier; Teixeira, 2024).

Desse modo, ao decidir pela violação à Décima Quarta Emenda à Constituição dos EUA, buscou-se pôr fim a uma prática até então autorizada, inaugurando, com isso, um paradigma de decisões estruturantes, voltadas à reestruturação de instituições burocráticas e à efetividade de direitos fundamentais (Oliveira, 2025). Moraes e Leal (2024, p. 204) destacam que as sentenças estruturantes têm, provavelmente, origem no conhecido caso *Brown vs. Board of Education* (1954), representativo dos *structural injunctions* utilizados em situações graves e generalizadas de violações

constitucionais. Ademais, a utilização dessas sentenças teve o debate ascendido, notadamente no cenário latino-americano, com sua utilização pela Corte Constitucional colombiana e a íntima correlação destas com o reconhecimento de um “estado de coisas inconstitucional”, enquanto uma ferramenta de reconhecimento de violações massivas e institucionalizadas de direitos (Moraes; Leal, 2024).

No Brasil, no entanto, a incorporação desse paradigma é recente e progressiva, porque sua característica distintiva do procedimento tradicional “é evitar decisões ‘*one-shot*’ (‘tudo ou nada’), como ordens condenatórias em que a parte vencida deve cumpri-las para evitar sancionamentos, ou medidas sub-rogatórias executadas pelo Estado-juiz em substituição ao devedor” (Didier; Teixeira, 2024, p. 4). Desse modo, os processos estruturais tornaram-se objeto de estudos recentemente em nosso país, sendo mais usual em Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), como é o caso da ADPF 347 do STF que ficou conhecida como sendo a primeira ADPF estrutural (Barsoumian, 2026).

Protocolada em 27 de maio de 2015, a ADPF em questão, cuja liminar foi deferida em parte em setembro de 2015, com referendo do Tribunal Pleno, reconheceu o quadro de violação massiva e reiterada de direitos fundamentais no Sistema Penitenciário Nacional, caracterizado como “Estado de Coisas Inconstitucional⁴”. A Suprema Corte, ainda, ordenou a implementação das audiências de custódia em todo território nacional, bem como o descontingenciamento das verbas públicas do FPN (Fundo Penitenciário Nacional) (Brasil, 2023).

Denota-se, portanto, que a utilização do processo estrutural no Brasil ocorre há pouco mais de 10 anos, visto que os provimentos estruturais do nosso Tribunal Constitucional foram proferidos de modo experimental, por meio da criação de padrões de condução do processo, assim como de decisão a partir das experiências comparadas e da adaptação dos instrumentos já existentes na legislação do país (Barsoumian, 2026).

Dito isso, partindo-se para a definição de decisão estrutural, convém destacar, de antemão, que essa “estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios)” (Olivera, 2024, p. 39). Tem-se, assim, que o seu

⁴ Registra-se que esse conceito foi construído pela Corte Constitucional colombiana (Mayor, 2024, p. 159). Cruz Rodríguez (2019, p. 172) define o “estado de coisas inconstitucional” como sendo a “identificación de un contexto jurídica y socialmente problemático que no se puede resolver bajo la lógica binaria de la adjudicación y que requiere el concurso de várias entidades para resolverse, como escenario para adoptar decisiones estructurales”.

objetivo primordial é corrigir uma situação de desconformidade, seja ela ilícita ou não, por meio de uma reorganização ou reestruturação sistêmica.

Deste modo, ao revés de uma sentença judicial tradicional - que apenas determina a resolução de um litígio específico -, a decisão estrutural tem um caráter contínuo e prospectivo, pois visa transformar a estrutura que causou o problema identificado, de tal forma que essa se alinhe com as exigências constitucionais e os direitos fundamentais (Oliveira, 2024). Logo, ditas sentenças, que podem ser propostas individualmente ou coletivamente, possuem, via de regra, “um caráter preventivo, envolvem mais de um ator institucional, e objetivam à modificação de um contexto de violações sistemáticas de direitos, já institucionalizado, que demanda a atuação de diferentes Poderes para sua total execução” (Moraes; Leal, 2024, p. 64).

A partir disso, é possível afirma-se então que, dado o contexto sistemático de violações, decisões individuais e isoladas não teriam o condão de garantir a concretização dos direitos tutelados e solucionar o problema, motivo pelo qual são determinadas medidas que visam a essa garantia de proteção mais completa (Moraes; Leal, 2024). Ademais, cumpre esclarecer que, para que haja utilização das sentenças estruturantes, é necessário: i) a inatividade estatal, nas situações em que o Estado tem obrigação de agir, ou seja, uma omissão estatal; ii) a ineficiência da atividade estatal quando houve uma ação, porém esta não foi eficiente para acabar com a situação de violações de direitos; iii) que a resposta às violações demande a intervenção de várias entidades estatais; d) que haja a demanda de um conjunto complexo e coordenado de ações institucionais; e iv) a exigência de um forte compromisso estatal orçamentário, na medida em que envolvido um alto nível de recursos (Moraes; Leal, 2024).

Evidencia-se também, a título de complementação, que as sentenças de caráter estrutural se definem por dois tipos de ordens, quais sejam, as complexas e as que envolvem pretensões regulatórias. As primeiras, conforme aduzem Moraes e Leal (2024) são voltadas à solução dos problemas institucionalizados, direcionadas aos agentes públicos; já as segundas têm por finalidade permear os discursos políticos e sociais dos atores envolvidos. Vê-se que essas decisões não se limitam, portanto, à declaração de violação de algum direito de um titular específico e sua reparação, tendo em vista que, antes, reconhecem situações massivas situações institucionalizadas e massivas de violações que vão além do caso

em análise e que exigem, para a sua superação, ações complexas e que abarcam mais de um ator institucional (Moraes; Leal, 2024).

Por isso, logo após a decisão estrutural - que reconhece a existência de uma situação de desconformidade e impõe as diretrizes para alcance do estado de coisas desejável -, a reestruturação do estado de coisas costuma ocorrer com uma sequência de atos e provimentos. Assim, não obstante seja possível atuar, a um só tempo, sobre vários aspectos do problema estrutural, a solução proposta por essas decisões não é instantânea, mas, sim, gradual, já que exigem tempo à reestruturação (Didier Júnior, Fernandez, 2024).

Feitas essas considerações acerca da decisão estrutural, impende salientar, como será visto na próxima seção, que a ADPF 976 do STF, a qual, como dito anteriormente, reconheceu o “Estado de Coisas Inconstitucional” concernente às condições desumanas de vida da População em Situação de Rua no Brasil, apresenta, em seu arranjo e objetivos, todos os pressupostos característicos de um processo estrutural (Oliveira, 2025).

Dessarte, mesmo diante dos desafios - os quais serão melhor discutidos na seção subsequente -, a aludida Arguição revela-se um instrumento indispensável para impulsionar a superação de um estado de coisas inconstitucional historicamente reiterado e, ao mesmo tempo, para delinear parâmetros mínimos de atuação estatal capazes de orientar a reconstrução das políticas públicas quanto à temática das Pessoas em Situação de Rua (Oliveira, 2025).

Uma vez compreendidos os principais aspectos das decisões estruturais, torna-se pertinente verificar, sob a ótica de seu caráter estruturante, quais os desafios da ADPF 976 à promoção do cumprimento dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua.

4 O caráter estruturante da ADPF 976 e os desafios ao cumprimento dos direitos humanos da população em situação de rua

Em 23 de maio de 2022, foi ajuizada, pela Rede Sustentabilidade, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976, com pedido de medida cautelar (Brasil, 2023). Na inicial da referida ação, os Requerentes argumentaram que, embora o Decreto Federal n.º 7.053/2009 materialize um conjunto de diretrizes, objetivos e princípios à concretização da Política Nacional para a População em Situação de Rua, os Estados, Distrito Federal e Municípios

não estariam empenhados na construção de uma solução para o problema social dessa população (Trennepohl; Ferreira, 2023).

A partir dessa premissa então, bem como de outros fundamentos apresentados na exordial, diversos pedidos foram formulados pelos Autores da ADPF, dentre eles que fosse, urgentemente, tomado providências para o apoio material das Pessoas em Situação de Rua, e também fossem proferidas determinações específicas sobre políticas públicas em execução por diversos entes e órgãos públicos (Cunha Júnior, 2023).

Diante desses requerimentos, em 25 de julho de 2023, o Min. Relator Alexandre de Moraes, à época Relator do Processo, entendeu pelo desenvolvimento de um processo estrutural e concedeu parcialmente os pedidos requeridos em sede cautelar, tornando obrigatória a observância pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, imediata e independentemente de adesão formal, das diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Além disso, restou determinado também por Moraes, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana, a criação de um plano de ação e de monitoramento para a implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, instituindo “parâmetros mínimos de atuação do Poder Público no âmbito das zeladorias urbanas e nos abrigos de sua responsabilidade” (Brasil, STF, 2026, p. 17). Ainda, restou reconhecido o “Estado de Coisas Inconstitucional” (Brasil, 2023), o qual consiste, como já apresentado, em violação generalizada e sistêmica de direitos fundamentais (Moraes, 2025).

Denota-se, a partir disso, que a ADPF em comento representa não apenas um marco jurídico, mas também político, na luta pela efetivação dos direitos da População em Situação de Rua, ao trazer à tona a precariedade dos serviços públicos destinados a esses indivíduos e a morosidade na implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) (Greger, 2025). Para além disso, é importante considerar que ADPF 976 é um processo estrutural, tanto é que o próprio Ministro Relator, em sua decisão, reconheceu que ela tem cunho estrutural (Mayor, 2024).

Moraes classificou expressamente na decisão que essa ação é um processo estrutural, cuja “tutela provisória estrutural [...] não se mostraria incompatível com a dimensão das medidas pleiteadas, que almejam, em certa medida, operar uma reestruturação institucional diante de um quadro grave e urgente de desrespeito a Direitos Humanos Fundamentais” (Brasil,

2023). Nessa perspectiva, para o Ministro se estaria, portanto, diante de um cenário de violação massiva e persistente, aliado à ineficácia estrutural das políticas públicas de assistência social, habitação e saúde, exigindo a adoção de providências sistêmicas por meio de um procedimento adaptável à complexidade da problemática (Didier; Teixeira, 2024).

Ademais, a ADPF 976 apresenta, em seu arranjo e objetivos, todos os pressupostos característicos de um processo estrutural, considerando que a amplitude do problema enfrentado, a necessidade de reorganização sistêmica das políticas públicas voltadas à População em Situação de Rua e a exigência de coordenação entre múltiplos entes federativos conferem à ação uma natureza marcadamente estrutural, ainda que sua execução dependa de capacidades institucionais que ultrapassam os limites tradicionais de atuação da Suprema Corte (Oliveira, 2025).

Observa-se, que, para além da sua caracterização como processo estrutural, a mesma representa um marco fundamental para os direitos da População em Situação de Rua no Brasil (Mayor, 2024), sobretudo pelo fato de que a judicialização, nesse caso, emerge como resposta à negligência estatal e à urgência de medidas concretas para assegurar a dignidade e a cidadania de um dos grupos mais vulneráveis do país (Greger, 2025). Sucede-se que, apesar de sua relevância, existe um abismo considerável entre a sua eficácia simbólica e a realidade de sofrimento enfrentada diariamente por essa população.

Para Mayor (2024), ainda que a decisão da ADPF 976 tenha sido proferida pelo STF em julho de 2023, percebe-se que, até o momento, não houve uma evolução nas políticas públicas voltadas à População em Situação de Rua, ou seja, não houve um impacto efetivo nas condições de vida desse segmento social. Destaca o autor que uma decisão proferida pelo STF não modificará, da noite para o dia, a dura realidade vivenciada por essas pessoas, pois, segundo ele, há um certo risco de que essa ADPF não tenha a eficácia social prática de realmente transformar a realidade das Pessoas em Situação de Rua (Mayor, 2024).

Na esteira desse entendimento, Didier Júnior e Fernandez (2024) sustentam que o Judiciário, neste caso o STF, nem sempre disporá das condições necessárias ao tratamento adequado de problemas jurídicos estruturais, como a situação das pessoas que vivem nas ruas. Ainda, advertem que:

Em verdade, muitas vezes, a solução de um problema estrutural, com a transição para um estado de coisas desejável, somente é possível

com a atuação, em maior ou menor medida, de outros agentes. Além disso, há situações nas quais toda a reestruturação do estado de coisas ocorre fora do Poder Judiciário, no âmbito de órgão ou entidade que possui mais elevada capacidade institucional para o tratamento de temas específicos, por determinação ou autorização do legislador - sem prejuízo de eventual controle pelo Judiciário, é claro (Didier Júnior; Fernandez, 2024, p. 425).

Ainda, seguindo-se essa linhagem de raciocínio, convém trazer à tona as reflexões de Vitorelli (2024), o qual alerta para as limitações inerentes ao procedimento das decisões dessa natureza, pois, para ele, a ausência de regras claras à implementação e acompanhamento ao longo do tempo das decisões estruturais, pode inviabilizar a efetividade das determinações judiciais e, por conseguinte, favorecer resultados meramente simbólicos. Ademais, entre os pontos críticos, o autor também destaca os seguintes: carência de mecanismos que assegurem o diálogo institucional e a participação dos múltiplos atores envolvidos - elemento essencial, segundo ele, em litígios de alta complexidade como a ADPF 976; limitação da produção de provas e instrução processual, o que dificulta a identificação de soluções factíveis e o monitoramento da execução das medidas impostas pelo STF; e a ambiguidade e falta de sistematização das decisões, especialmente pelos ministros relatores (Vitorelli, 2025).

Além disso, para Vitorelli, a ADPF 976 enfrentará, provavelmente, desafios ainda maiores, haja vista que a gestão das questões envoltas a essa decisão são predominantemente municipais, havendo muito pouco a cargo da União e dos Estados. Desse modo, mesmo que o STF agora conte com o Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC), criado pela Res. 790/20, a problemática das Pessoas em Situação de Rua é de tal forma complexo e variada nos diferentes Municípios, que a Suprema Corte, porventura, terá que se esforçar imensamente para fazê-lo avançar (Vitorelli, 2025).

Portanto, é conclusivo, diante de todas as considerações empreendidas, que, apesar de sua significativa relevância simbólica e jurídica, a ADPF em discussão ainda representa a complexidade e os percalços no cumprimento da promoção dos direitos humanos das Pessoas em Situação de Rua, porquanto, não obstante seja uma promessa de avanços, não se refletiu, até os dias de hoje, em aprimoramentos concretos na qualidade de vida desses indivíduos (Mayor, 2024).

Por esse motivo, é imprescindível um viés estrutural para que a decisão não fique apenas no papel, pois, não basta o reconhecimento

da obrigação de implementar política pública, mas de um modelo que enfrente, na prática, esse gargalo social, para promover direitos e vencer a barreira da invisibilidade que atinge esses cidadãos (Alécio *et al.*, 2025). Ainda, com base nos argumentos de Greger (2025), recomenda-se, para que a ADPF 976 alcance resultados práticos, o fortalecimento de núcleos especializados no acompanhamento de decisões complexas, bem como a adoção de critérios objetivos para a condução dos processos estruturais e a promoção de maior abertura dialógica, com participação ativa da sociedade civil e dos gestores públicos.

5 Considerações finais

A presente pesquisa teve como objetivo geral, analisar a ADPF 976 do STF, buscando compreender os desafios de seu cumprimento quanto à garantia dos direitos humanos da população em situação de rua, questionando-se: em que medida a ADPF 976 do STF, enquanto decisão de caráter estruturante, tem sido capaz de promover o cumprimento dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua?

E como resposta a essa problemática, fora possível inferir, das considerações empreendidas ao longo deste estudo, que, apesar de sua significativa relevância simbólica e jurídica, a ADPF em discussão ainda representa a complexidade e os percalços no cumprimento da promoção dos direitos humanos das Pessoas em Situação de Rua, porquanto, não obstante seja uma promessa de avanços, não se refletiu, até os dias de hoje, em aprimoramentos concretos na qualidade de vida desses indivíduos.

Por esse motivo, é imprescindível um viés estrutural para que a decisão não fique apenas no papel, pois, não basta o reconhecimento da obrigação de implementar política pública, mas de um modelo que enfrente, na prática, esse gargalo social, para promover direitos e vencer a barreira da invisibilidade que atinge esses cidadãos.

Nota

Este artigo é resultante das atividades do projeto “Constitucionalismo transformador e políticas públicas dialógicas: o cumprimento das medidas e o impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade” e do Projeto “Centro de Educação e Inovação em direitos humanos e políticas públicas”, financiado

pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - Edital 08/2023 e Edital 06/2025 - Auxílio Recém-Doutor e Programa Pesquisador Gaúcho - PqG e Fixação de Jovens Doutores, respectivamente, e do projeto de pesquisa “Teoria da essencialidade (Wesentlichkeitstheorie) e discriminação algorítmica: standards protetivos em face do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH - proposta de parâmetros de controle”, financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa - Processo 309115/2021-3, Edital Universal 10/2023 - Processo 408715/2023-5 e Edital 14/2023, Projetos em Cooperação com Comprovada Articulação Internacional - Processo 443599/2023-8), bem como do projeto “Aprimoramento dos Programas de Humanização dos serviços de saúde com base nos parâmetros de proteção dos grupos vulneráveis fixados pelo Supremo Tribunal Federal e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos”, financiado pelo Ministério da Saúde e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - FAPERGS (Edital FAPERGS/MS/CNPq 08/2020, Processo 21/2551-0000108-9). A pesquisa é vinculada ao Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta” (CNPq) e desenvolvida junto ao Centro Integrado de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas - CIEPPP e ao Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (ambos financiados pelo FINEP e ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC). Também se insere no âmbito do projeto de cooperação internacional “Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana: recepção da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua utilização como parâmetro para o controle jurisdicional de Políticas Públicas pelos Tribunais Constitucionais”, financiado pela Capes (Edital PGCi 02/2015 - Processo 88881.1375114/2017-1 e Processo 88887.137513/2017-00).

Referências

ALÉCIO, Suelen Maiara dos Santos; MOTTA, Ivan Dias da; POLTRONIERI, Fernanda Maria. A natureza estrutural da decisão proferida na ADPF 976 e os desafios para a efetividade das políticas públicas em favor das pessoas em situação de rua. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, RS, Brasil, v. 20, n. 3, p. e5198, 2025. DOI: 10.18256/2238-0604.2024.v20i3.5198.

ALVARENGA, Rodrigo; GULISZ, Isabelle Cristiane. As violações de

direitos humanos da população em situação de rua na cidade de Curitiba: . **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Bauru, v. 10, n. 1, p. 97–114, 2022. DOI: 10.5016/ridh.v10i1.127. Disponível em: <https://ridh.faac.unesp.br/index.php/ridh/article/view/127>. Acesso em: 26 jun. 2026.

BARSOUMIAN, Amanda Pilon. **Movimentos sociais e processos estruturais no Supremo Tribunal Federal: a participação social no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental**. 2026. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2026.

BENSABATH, Rebeca. Pessoas em situação de rua: estado de coisas inconstitucional e a ADPF nº 976. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 9., 2024, Coimbra. **Anais do Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra**. Coimbra: CIDH, 2024.

BOVE, Cristina; FIGUEIREDO, Gladston. População em situação de rua. In: CAMBA, Salete Valesan (org.). **Coleção Caravana de Educação em Direitos Humanos**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; FLACSO Brasil, 2015.

BRASIL. **Decreto n.º 7.053, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 03 mai. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 08 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 03 mai. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 14.821, de 16 de janeiro de 2024**. Institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua (PNTC PopRua). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 17 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14821.htm. Acesso em:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 347/DF**. Relator: Marco Aurélio. Julgamento em 04 de outubro. 2023. Diário da Justiça Eletrônico,

Brasília, DF, publ. 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 976/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 22 ago. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publ. 21 set. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF976MC1.pdf>. Acesso em: 3 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF determina que entes federados adotem providências para atendimento à população em situação de rua**. Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=511160&ori=1>. Acesso em: 03 mai. 2026.

BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz (org.). **As múltiplas formas de exclusão social**. Porto Alegre: EDIPUCRS: Federação Internacional de Universidades Católicas, 2004

CIDH. **Observações finais e recomendações da REDESCA após sua visita ao Brasil - agosto 2023**. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2023/REDESCA_visitaBrasil_observaciones_POR.pdf. Acesso em: 3 mai. 2026.

CORRÊA, Renato Manente. Processo estrutural como método adequado para o controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (RESPGE)**, São Paulo, v. 12, jan./dez. 2021.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 1–15, 2006.

CUNHA JUNIOR, Alvaro Luiz Carvalho da. **“Será que tudo que é ruim ou eu não goste é inconstitucional?”: o estado de coisas inconstitucional na jurisdição do Supremo Tribunal Federal**. 2024. 113 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Justiça e Desenvolvimento) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, 2023.

DIDIER JUNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 2, p. 419–452, 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n2.a365.

DIDIER, Maria Fernanda Pereira de Lyra; TEIXEIRA, Sérgio Torres. A COMPETÊNCIA ADEQUADA NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ADPF 976. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, [S. l.], v. 16, n. 40, 2024. DOI: 10.22293/2179507x.v16i40.3106.

FERREIRA, João Elias Silva; SOUSA, Khayam Ramalho da Silva. O direito dorme nas calçadas: a invisibilidade jurídica e o desafio da dignidade da população em situação de rua. **RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber**, Brasil, v. 1, n. 1, 2025. DOI: 10.51473/rcmos.v1i2.2025.1742.

GREGGER, Karla Adriana Severino Garcia. **Aporofobia e população em situação de rua no Brasil: pobreza urbana, trajetória histórica dos direitos e análise crítica das políticas públicas**. 2025. 165 f. Dissertação (Programa Stricto Sensu em Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2025.

MAGNI, Cláudia Turra. **Nomadismo urbano: uma etnografia sobre os moradores de rua em Porto Alegre**. 1994. 198 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MAYOR, Renan Vinicius Sotto. A População em Situação de Rua e o Supremo Tribunal Federal (STF): um olhar sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976. **Boletim do Instituto de Saúde - BIS**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 157–164, 2024. DOI: 10.52753/bis.v25i1.41071.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 41ª Edição 2025**. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p. 868. ISBN 9786559777143.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 42ª Edição 2026**. 42. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. E-book. p. 17. ISBN 9786559778683.

MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. SENTENÇAS ESTRUTURANTES E POLÍTICAS PÚBLICAS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: ALGUNS FATORES QUE DIFICULTAM O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, Brasil, v. 35, n. 13, p. 200–222, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2023.v35i13.8030.

MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Cumprimento das sentenças da corte interamericana de direitos humanos no**

Brasil: propostas de instrumentalização do estado na perspectiva das sentenças estruturantes. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

OLIVEIRA, Alison Pereira; MENDES, Eliane Julia dos Santos. A Política Nacional para a População em Situação de Rua: Atuação da Jurisdição Constitucional por Meio do Processo Estrutural – ADPF 976. **Revista Processus de Estudo de Gestão, Jurídicos e Financeiros.** UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, v. 14, n. 47, p. 16-28, 2023. ISSN: 2178-2008.

OLIVEIRA, Layla Kataline de. **Implementação de políticas públicas pelo poder judiciário e o processo estrutural.** 2024. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2024.

OLIVEIRA, Lillian Zucote de; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMAÇÃO DA REALIDADE SOCIAL E CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Brasil, v. 18, n. 1, p. 340–368, 2024. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/882>. Acesso em: 21 jun. 2026.

OLIVEIRA, Maria Laura Jales de. **População em situação de rua no Brasil e a tutela judicial da moradia: um estudo da ADPF nº 976/STF à luz da teoria dos processos estruturais.** Orientador: Marcus Aurélio de Freitas Barros. 2025. 91 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

ROSA, Cláudio Oséias da; RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E A LEI Nº 14.821/2024: O INÍCIO DE UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE VISIBILIDADE SOCIAL. **Anais do Congresso Internacional de Ciências Jurídicas da UEM**, Maringá/PR, p. 276–282, 2024.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo; DORNELLES, Aline Espindola; SILVA, Marta Borba; BROIDE, Emília Estivalet; BROIDE, Jorge; PIZZATO, Rejane Margarete Scherolt; OBST, Julia; FINKLER, Lirene; SANTOS, Suely Silva; NECTOUX, Márcia; MACHADO, Simone; SANTOS, Simone Ritta dos; KRIEGER, Kevin. **A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre.** Porto Alegre: FASC, 2012. 126 f.

SILVA, Maria Lopes da. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

TRENNEPOHL, Anna Karina Omena Vasconcellos; FERREIRA, Eduardo Dias de Souza. O DIREITO DE IR E VIR DA POPULAÇÃO VULNERÁVEL EM SITUAÇÃO DE RUA. **Diké - Revista Jurídica**, v. 22, n. 24, p. 438-459, 28 dez. 2023.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?. Suprema: **Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, Brasil, v. 4, n. 1, p. 253-297, 2024.

A NORMA QUE GOVERNA PELO QUE CALA: DISCURSO JURÍDICO E REGULAÇÃO SIMBÓLICA NA EDUCAÇÃO LOCAL

Cíntia Lopes Silva¹
Ricardo Hermany²

1 Introdução

A legislação educacional municipal tem sido compreendida, predominantemente, como instrumento técnico-administrativo de organização do sistema de ensino. No entanto, uma leitura crítica desses textos normativos revela que eles são também artefatos simbólicos: produzem sentidos, constroem sujeitos e, sobretudo, definem o que pode e o que não pode ser dito no interior das instituições educacionais. O silêncio normativo, longe de ser ausência, é forma específica de enunciação política. A produção do discurso em toda sociedade é controlada, selecionada e organizada por procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos; e é precisamente nessa conjuração que o não-dito adquire sua força regulatória.

- 1 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista do Programa de Incentivo à Pós-Graduação da UNISC. Graduada em Direito (2018); Graduada em Letras Português pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2012). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. <https://orcid.org/0009-0007-9434-9033> E-mail: adv.cintialopes@gmail.com.
- 2 Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado/Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003), com doutorado sanduíche na Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999). Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas - UNISC, no Brasil. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios - CNM. Atua em redes de pesquisa nacionais e internacionais voltadas ao fortalecimento da administração pública e do direito local, com destaque para a RAICA - Rede Acadêmica Internacional de Controle da Administração, a AEDREL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local, e o IDARGS - Instituto de Direito Administrativo do Rio Grande do Sul, por meio das quais tem promovido cooperação acadêmica, eventos científicos e publicações conjuntas com pesquisadores do Brasil, Europa e América Latina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>. E-mail: hermany@unisc.br.

A produção normativa municipal no campo da educação expandiu-se com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB (Lei n.º 9.394/1996), que conferiram autonomia aos entes locais para organizar seus sistemas de ensino. Essa descentralização, contudo, não eliminou, e pode ter aprofundado, os silenciamentos presentes na linguagem institucional. Planos Municipais de Educação, resoluções de conselhos municipais e leis orgânicas frequentemente reproduzem uma gramática normativa que opera por universalizações abstratas, invisibilizando sujeitos concretos. A ausência de categorias como raça, gênero, deficiência, orientação sexual ou situação socioeconômica nesses textos não é problema meramente técnico: é sintoma de uma racionalidade governamental que define quem importa. Nesse sentido, a norma governa também pelo que cala (Foucault, 1996).

O problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado da seguinte maneira: como os não-ditos presentes nos textos normativos educacionais municipais operam como estratégias simbólicas de exclusão, comprometendo a efetividade das políticas públicas e reforçando desigualdades historicamente constituídas? A hipótese central é a de que os silêncios da norma não são casuais nem neutros: resultam de escolhas discursivas orientadas por regimes de verdade que definem quem é educável, reconhecível e digno de políticas públicas, e quem permanece invisibilizado.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar os efeitos simbólicos produzidos pelos não-ditos na legislação educacional local, identificando os mecanismos discursivos pelos quais a ausência de nomeação de sujeitos historicamente marginalizados opera como tecnologia de exclusão. Como objetivos específicos, busca-se: compreender o papel da linguagem e dos signos na formulação das políticas públicas educacionais locais; identificar estratégias de silenciamento em dispositivos normativos municipais; examinar as formas específicas de silenciamento que afetam populações negras, indígenas, LGBTQIAP+ e pessoas com deficiência; e propor caminhos para a construção de uma normativa discursivamente inclusiva, fundada na teoria do reconhecimento.

A relevância desta pesquisa decorre da necessidade de evidenciar que a exclusão nas políticas educacionais pode operar não apenas pela ausência de políticas públicas, mas também pela forma como essas políticas são discursivamente formuladas. Ao analisar a norma como dispositivo simbólico, o estudo contribui para uma epistemologia crítica

do direito aplicada à educação local, demonstrando que a nomeação e a omissão produzem efeitos concretos no reconhecimento dos sujeitos e na efetividade dos direitos fundamentais.

Quanto aos aspectos metodológicos, a pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, partindo de categorias teóricas vinculadas ao discurso, à semiótica, ao poder simbólico e à hermenêutica crítica para analisar os silêncios presentes na legislação educacional municipal. O método de procedimento é hermenêutico, voltado à interpretação crítica dos sentidos produzidos pelos textos normativos. A técnica de pesquisa é bibliográfica e documental, por meio de documentação indireta, com análise de obras, artigos científicos, legislações, planos municipais de educação e resoluções educacionais municipais.

O artigo organiza-se em três capítulos. O primeiro constrói o referencial teórico que sustenta a análise, articulando a teoria foucaultiana do discurso e dos mecanismos de interdição, a semiótica triádica de Peirce e o conceito de violência simbólica de Bourdieu à hermenêutica jurídica crítica de Streck, de modo a demonstrar como o não-dito opera como signo jurídico dotado de força normativa. O segundo capítulo examina os eixos concretos de silenciamento racial, de gênero e sexualidade, e de deficiência, revelando como a ausência de nomeação nesses domínios específicos reproduz, no plano discursivo, exclusões historicamente sedimentadas. O terceiro capítulo, por sua vez, propõe a nomeação como ato jurídico de reconhecimento e esboça os fundamentos de uma normativa educacional local discursivamente comprometida com a igualdade material, à luz da teoria do reconhecimento de Honneth.

2 Discurso jurídico, signo e poder simbólico: fundamentos teóricos do silêncio normativo

A linguagem normativa das políticas educacionais raramente é interrogada em sua dimensão política. Predomina, no campo jurídico e administrativo, a compreensão de que os textos legais são instrumentos técnicos de organização da realidade, neutros em sua forma, objetivos em seu conteúdo. Essa compreensão, contudo, encobre a natureza profundamente discursiva do direito, cujos enunciados não descrevem a realidade, mas a constroem, delimitando o que pode ser dito, por quem e em que condições (Foucault, 1996).

Em A Ordem do Discurso, Foucault (1996, p. 08-09) afirma que “em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos”. Esses procedimentos não atuam apenas sobre o que é enunciado: atuam, de forma igualmente eficaz, sobre o que é silenciado. Eni Puccinelli Orlandi contribui para essa compreensão ao demonstrar que o silêncio não é ausência de linguagem, mas uma de suas formas constitutivas, dotada de sentido e de força política. A interdição, um dos principais mecanismos de controle discursivo identificados por Foucault, opera pela demarcação do indizível: há domínios do real que o discurso institucional não apenas deixa de nomear, mas ativamente impede que sejam nomeados. Nas políticas educacionais municipais, esse mecanismo manifesta-se na ausência sistemática de categorias como raça, gênero, orientação sexual e deficiência, ausência que não é lacuna, mas escolha (Orlandi, 2012).

Essa lógica de controle articula-se ao conceito foucaultiano de regime de verdade. Cada sociedade possui seus próprios tipos de discurso que faz funcionar como verdadeiros, seus mecanismos para distinguir enunciados verdadeiros dos falsos, e as técnicas e procedimentos valorizados para a obtenção da verdade. No campo educacional, os regimes de verdade produzidos pelos textos normativos municipais definem o sujeito escolar legítimo, aquele que merece ser nomeado, reconhecido e contemplado por políticas públicas, e, pela sua contraface silenciosa, produzem os sujeitos ilegítimos, aqueles cuja existência a norma não comporta. O silêncio normativo não é, portanto, ausência de poder: é uma de suas expressões mais eficazes, justamente porque opera de forma invisível (Foucault, 2020).

A eficácia simbólica desse silêncio deriva de sua aparência de neutralidade. A linguagem técnica das normas educacionais, com sua impessoalidade, sua pretensão de universalidade e sua gramática abstrata, dissimula as escolhas políticas que a constituem. Foucault nomeia esse processo como rarefação do sujeito falante: nem todos os sujeitos estão autorizados a falar no interior de um discurso, e nem todos os objetos podem ser ditos. A norma educacional, ao enunciar um sujeito escolar universal e abstrato, rarefaz e, em última instância, apaga a pluralidade concreta dos sujeitos que compõem o espaço educacional. Guacira Lopes Louro (1997) demonstra que a ausência de determinadas categorias no discurso institucional não é neutra, pois o silenciamento constitui, por si

mesmo, uma forma de posicionamento normativo que produz efeitos de poder sobre os sujeitos excluídos da nomeação (Foucault, 1996).

Esse apagamento tem consequências materiais. Quando a norma não nomeia o estudante negro, indígena ou LGBTQIAP+, ela não apenas deixa de reconhecê-lo simbolicamente: priva-o de acesso às políticas específicas que sua situação exige. O silêncio discursivo converte-se, assim, em exclusão institucional. Compreender a legislação educacional municipal como dispositivo discursivo é, portanto, condição necessária para revelar os mecanismos pelos quais a norma governa, não apenas pelo que enuncia, mas, sobretudo, pelo que deliberadamente cala (Foucault, 2020).

A compreensão do silêncio normativo como dispositivo de exclusão exige, para além da teoria do discurso, um instrumental analítico capaz de revelar como a ausência opera no plano da linguagem. A semiótica triádica de Charles Sanders Peirce e a teoria do poder simbólico de Pierre Bourdieu oferecem, em articulação, esse instrumental, permitindo examinar a norma jurídica não apenas como enunciado, mas como signo situado em relações de força que determinam o que pode ser representado e reconhecido (Peirce, 2000; Bourdieu, 2011).

Para Peirce (2000, p. 46), o signo é definido como aquilo que, “sob certo aspecto ou modo, representa algo para alguém”, criando na mente desse alguém um signo equivalente, denominado interpretante. Essa estrutura triádica, composta por *representamen*, objeto e interpretante, implica que a linguagem normativa nunca se encerra em sua literalidade, atualizando-se nos processos contínuos de semiose que atravessam sua interpretação e aplicação institucional. O texto legal é, portanto, uma prática interpretativa sempre situada, cujos efeitos de sentido dependem do contexto histórico, dos valores mobilizados e das estruturas de poder que organizam sua leitura. Nessa perspectiva, a ausência também é signo, e sua força simbólica pode ser tão determinante quanto a presença explícita de um enunciado.

Para a semiótica jurídica, os textos legais não funcionam como simples receptáculos de significados predeterminados: são superfícies de inscrição de disputas de sentido, nas quais a polissemia constitutiva dos signos exige constante mediação hermenêutica. O signo jurídico não se esgota no texto que o veicula, mas se atualiza nos processos interpretativos que atravessam sua leitura e aplicação, processos esses que são sempre situados em relações de força que determinam quais sentidos são reconhecidos como legítimos e quais são silenciados ou marginalizados.

A influência das teorias semióticas sobre a constituição do signo jurídico e seus efeitos de sentido é, nesse contexto, determinante para compreender como a ausência pode ser tão politicamente eficaz quanto a presença (Avelino, 2006).

É precisamente nessa disputa pelo sentido legítimo que o campo jurídico revela sua dimensão mais profundamente política. Para Bourdieu, a organização desse campo obedece a uma lógica de concorrência que não é meramente técnica, mas estruturalmente orientada pelo poder de dizer o direito:

O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre e autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. A concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundar a cisão entre os profanos e os profissionais favorecendo um trabalho contínuo de racionalização capaz de fazer com que o sistema das normas jurídicas apareça fundado na razão ou na natureza das coisas (2011, p. 212).

Quando a norma educacional omite categorias como raça ou deficiência, não produz um texto neutro: produz um signo que representa um sujeito escolar específico, aquele cujas características não precisam ser nomeadas porque já são assumidas como padrão do campo jurídico-educacional. Esse processo é circular e autorreferente: quanto mais o signo jurídico reitera o sujeito universal abstrato, mais esse sujeito parece ser o único sujeito possível, e mais as existências que dele se afastam aparecem como desvios que a norma simplesmente não contempla. A naturalização da ausência é, portanto, o mecanismo central pelo qual o poder simbólico se reproduz sem precisar de enunciação explícita. A omissão é, nesse preciso sentido, um ato semiótico de exclusão que se exerce com a autoridade própria do discurso jurídico (Bourdieu, 2011).

A sociologia de Pierre Bourdieu permite avançar essa análise ao revelar as condições sociais que sustentam a eficácia simbólica do signo jurídico. Para o autor, o Direito é o campo por excelência da violência simbólica legítima, no qual aqueles que detêm capital jurídico têm o poder de dizer o que a norma significa, transformando relações de força em relações de sentido. O *habitus* de gestores, conselheiros e operadores jurídicos contribui para a reprodução acrítica de certas leituras normativas,

naturalizando escolhas políticas como se fossem expressões técnicas inevitáveis. A norma educacional, nesse contexto, institui um sujeito escolar idealizado que é reiterado precisamente pela ausência simbólica de todos os outros, aqueles que não são nomeados porque não são considerados o padrão de referência (Bourdieu, 2011).

Ao universalizar um sujeito abstrato, sem raça, sem gênero, sem deficiência e sem vulnerabilidade, a norma educacional opera aquilo que Bourdieu denomina violência simbólica: uma forma de dominação que se exerce com o consentimento involuntário daqueles que a sofrem, precisamente porque suas categorias de percepção foram moldadas pelas mesmas estruturas que os excluem. Esse processo revela que a omissão normativa não é apenas um problema de linguagem, mas um mecanismo de reprodução das estruturas sociais de dominação. O silêncio da norma não é inocente: é o lugar onde o poder se inscreve com maior eficácia, porque se torna invisível (Peirce, 2000; Bourdieu, 2011).

A análise dos silêncios normativos na legislação educacional municipal não se completa sem que se examine o modo pelo qual esses silêncios são perpetuados na prática jurídica cotidiana. Se Foucault revelou os mecanismos de controle do discurso, e Peirce e Bourdieu demonstraram como a ausência opera como signo e como violência simbólica, cabe agora compreender por que esses silêncios resistem ao questionamento e se reproduzem nas práticas interpretativas dos operadores do Direito. É nesse ponto que a hermenêutica jurídica crítica de Lenio Luiz Streck oferece uma contribuição insubstituível.

A crise do Direito não é apenas institucional: é também hermenêutica. Streck (2014) identifica, na prática jurídica brasileira, a prevalência de um senso comum teórico dos juristas, conjunto de práticas interpretativas que naturaliza o texto legal como dado objetivo e não como construção histórica e política. Esse senso comum opera como filtro que impede a percepção crítica dos efeitos simbólicos produzidos pela norma, tornando invisíveis as escolhas que a constituem. Aplicada ao campo educacional, essa perspectiva revela que os silêncios dos textos normativos locais não são percebidos como problemas porque a racionalidade jurídica dominante não dispõe de instrumentos para reconhecê-los como tais.

Essa incapacidade hermenêutica tem consequências diretas sobre a efetividade dos direitos fundamentais. Para Streck (2014), o texto constitucional e a legislação que dele deriva permanecem reféns de uma tradição interpretativa impermeável à força normativa dos princípios.

No campo das políticas educacionais, isso significa que mesmo quando a Constituição Federal e a LDB estabelecem princípios de igualdade, diversidade e inclusão, sua concretização é bloqueada por uma hermenêutica que reduz a norma ao seu enunciado explícito, ignorando os efeitos de exclusão produzidos pelo que ela não diz.

A articulação entre hermenêutica crítica e semiótica jurídica permite nomear esse fenômeno com precisão: trata-se de uma pedagogia da invisibilidade. A norma educacional, ao reiterar um sujeito escolar abstrato e universalizado, ensina continuamente quais corpos, identidades e existências merecem reconhecimento estatal, não pela proibição explícita, mas pela ausência sistemática de nomeação de estudantes negros, indígenas, LGBTQIAP+, com deficiência ou em situação de vulnerabilidade social. A superação desse quadro exige um deslocamento epistêmico que reposicione a linguagem como campo de disputa política e reconheça a nomeação como ato jurídico de reconhecimento, comprometido com a força normativa dos direitos fundamentais e com a concretização da igualdade material no plano local (Foucault, 1996; Peirce, 2000).

3 Os silenciamentos específicos: raça, gênero, sexualidade e deficiência na normativa educacional local

O referencial teórico construído no capítulo anterior adquire sua plena dimensão crítica apenas quando confrontado com as vidas que o silêncio da norma afeta de forma concreta. Falar de regimes de verdade, de violência simbólica e de signos jurídicos excludentes seria permanecer no plano da abstração se essas categorias não fossem confrontadas com a realidade de estudantes negros e negras cujas histórias não aparecem nos documentos que deveriam reconhecê-los, de jovens LGBTQIAP+ cujas identidades a linguagem normativa sequer menciona, de pessoas com deficiência que necessitam de apoios específicos e encontram, nos textos legais, apenas o estudante genérico e abstrato. Este capítulo analisa três eixos de silenciamento que atravessam a normativa educacional local, não como fenômenos separados que exigiriam tratamentos distintos, mas como expressões conectadas de uma única lógica regulatória: a exclusão pela universalização, a produção normativa de um sujeito escolar idealizado que, pela abstração da categoria, apaga a particularidade de todos aqueles que não cabem no padrão invisível que ela pressupõe.

O silêncio sobre raça constitui talvez a forma mais reveladora de omissão normativa, precisamente porque contrasta de modo agudo com a existência de um imperativo legal explícito. A Lei n.º 10.639/2003, que determinou a obrigatoriedade do ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira nas escolas de todo o país, representou uma conquista histórica do movimento negro brasileiro e o reconhecimento inequívoco de que o currículo escolar havia sido construído sobre o apagamento sistemático das contribuições dos povos negros e indígenas. Contudo, como a experiência de aplicação dessa legislação tem demonstrado, a existência de uma norma federal não é garantia de sua recepção nas normativas locais. Quando planos municipais de educação, resoluções de conselhos e leis orgânicas não mencionam a diversidade racial, não incorporam a perspectiva da educação para as relações étnico-raciais e não nomeiam as populações que a lei federal procura proteger, estão praticando, no plano local, uma forma de resistência silenciosa à concretização dos direitos. A norma que não reproduz o mandamento da diversidade não está sendo neutra: está escolhendo, por omissão, qual legislação merece ser incorporada à gramática normativa local (Brasil, 2003).

O racismo brasileiro opera não apenas nas estruturas formais do Estado, mas nos dispositivos cotidianos de produção de sentido, perpassando ‘enunciados e instrumentos teóricos, ideológicos, políticos e analíticos’ que naturalizam a inferiorização da população negra (Gomes, 2017, p. 21). A norma educacional municipal que reproduz esse silêncio não está simplesmente deixando de incluir um dado demográfico: está reafirmando, no plano simbólico, a invisibilidade que historicamente marcou o acesso da população negra à educação formal. A educação é um direito social que durante muito tempo foi sistematicamente negado aos negros e às negras brasileiros (Gomes, 2017, p. 24), e os documentos normativos que omitem essa população perpetuam, por via discursiva, o que a história produziu por via da exclusão formal. Esse reforço simbólico tem consequências materiais precisas: sinaliza para gestores, professores e para os próprios estudantes que a questão racial não é uma prioridade do sistema educacional local, mesmo quando a legislação federal obriga que o seja.

A dimensão mais profunda desse silenciamento é capturada pelo conceito de epistemicídio, que Gomes (2017) recupera das epistemologias do Sul para compreender o racismo que opera nas instituições educacionais brasileiras. Desenvolvido a partir do diálogo com Boaventura de Sousa Santos, o conceito aponta para um processo mais radical do que a simples

ausência de sujeitos nos documentos normativos: trata-se da supressão sistemática dos saberes, das histórias e das formas de conhecimento produzidas pelos povos africanos e afrodescendentes. O pensamento abissal que estrutura a ciência moderna ocidental despreza e desqualifica os saberes produzidos fora do eixo Norte do mundo, e esse desprezo encontra seu prolongamento nas normativas educacionais que silenciam sobre a diversidade racial (Gomes, 2017, p. 54-55).

O epistemicídio que se opera pela ausência de categorias raciais nos documentos educacionais locais não é omissão burocrática: é a reprodução, no plano jurídico-institucional, de uma hierarquia de saberes e existências que se constitui historicamente. A norma que não menciona raça, que não nomeia os estudantes negros e indígenas como sujeitos de políticas públicas específicas, está perpetuando o que Gomes (2017, p. 68) identifica como uma disputa travada ‘principalmente, no campo dos currículos’, na qual os saberes da diversidade ‘ainda não são devidamente considerados enquanto tais pelo campo do conhecimento e pela teoria educacional’. A superação desse silêncio exige, como propõe a autora (Gomes, 2017, p. 139), ‘subverter a teoria educacional, construir a pedagogia das ausências e das emergências, repensar a escola, descolonizar os currículos’, e esse processo começa, necessariamente, pela linguagem da norma que organiza o cotidiano educacional local.

A passagem do silêncio racial para o silêncio sobre gênero e sexualidade não é uma mudança de tema: é o encontro com a mesma lógica regulatória operando em outro campo de produção de sujeitos. Nos documentos normativos educacionais municipais, a ausência de qualquer referência à diversidade de gênero ou à orientação sexual raramente é percebida como lacuna. Ela é vivida, por quem produz e por quem lê esses documentos, como normalidade, como estado natural das coisas. E é exatamente essa naturalidade que revela a eficácia do dispositivo: o silêncio sobre o que se desvia da norma heterossexual não precisa ser enunciado como proibição para funcionar como tal. A gramática normativa que utiliza o masculino como universal, que fala em ‘o aluno’ como categoria abstrata, que não nomeia estudantes LGBTQIAP+, produz o efeito regulatório da heterossexualidade compulsória: a construção, por via discursiva, de uma única forma legítima de existir no espaço educacional, em relação à qual toda diferença aparece como desvio a ser corrigido ou simplesmente ignorado (Butler, 2018). Guacira Lopes Louro demonstra com precisão como o silêncio escolar sobre sexualidade e gênero não é ausência de posição, mas posição pedagógica ativa e eficaz. A escola que não nomeia não é neutra: é

a escola que escolheu, dentre as muitas possibilidades de nomear, o silêncio como estratégia de regulação das identidades. Tratar a homossexualidade como tabu, proibindo que se fale sobre ela ou simplesmente fingindo que ela não existe, tem um custo preciso: ao silenciar, a escola não resolve um problema, mas produz e reforça a ideia de que se trata de algo que não deve ser dito, que precisa ser mantido fora dos muros da instituição educacional. Essa linguagem do silêncio fala claramente aos sujeitos que vivem o que não pode ser dito, ensinando-lhes que são inadequados, que não pertencem ao espaço legítimo da escola, que devem aprender a existir sem serem vistos (Louro, 1997).

A consequência prática desse silêncio são as formas de reconhecimento degradadas: jovens LGBTQIAP+ que buscam no espaço escolar algum reflexo de sua existência e encontram apenas o vazio, ou, mais precisamente, a mensagem implícita de que sua existência não cabe nos documentos que organizam a vida da escola. O silêncio da norma não pune explicitamente: invisibiliza, que é uma forma mais eficaz de controle, porque deixa sem nomeação aquilo que deveria ser reconhecido. Quando a norma educacional municipal não menciona diversidade sexual ou de gênero, não está protegendo ninguém: está expondo estudantes LGBTQIAP+ à violência simbólica de existir em um espaço que os apaga antes mesmo de puni-los. A dimensão performativa desse silêncio é ainda mais evidente quando se observa que as normas educacionais frequentemente utilizam a linguagem de gênero masculino como universal: ao falar em 'o aluno' como categoria abstrata, produzem um sujeito escolar que é, na verdade, masculino, heterossexual e cisgênero, naturalizando como norma o que é, de fato, uma posição específica e excludente (Butler, 2018; Louro, 1997).

O silêncio sobre deficiência nos textos normativos educacionais municipais apresenta uma contradição ainda mais aguda, porque ocorre em um contexto marcado por um dos mais avançados arcabouços jurídicos de inclusão do mundo. Da Constituição Federal de 1988, que consagrou o direito à educação das pessoas com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino, passando pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional, à Lei Brasileira de Inclusão (Lei n.º 13.146/2015), o arcabouço normativo federal estabelece com clareza o imperativo da educação inclusiva. E é precisamente nesse contexto de obrigações legais explícitas que a normativa local frequentemente silencia, reproduzindo a linguagem genérica da inclusão sem nomear os sujeitos que dela necessitam e sem especificar os apoios que

sua concretização efetiva exige no cotidiano das escolas municipais.

Nesse padrão, produz-se o que a literatura especializada denomina ‘o aluno abstrato’, categoria que não corresponde a nenhum estudante real e que justifica a maneira excludente de a escola tratar as diferenças. O aluno abstrato da norma educacional é aquele sem deficiência, sem necessidade de apoio específico, capaz de se adaptar ao modelo pedagógico padrão sem que o modelo precise se adaptar a ele. Quando a norma omite as especificidades dos estudantes com deficiência, produz um duplo silêncio: apaga, de um lado, os sujeitos concretos que dependem de políticas específicas para ter acesso efetivo à educação; e, de outro, naturaliza como universal um modelo escolar que foi historicamente construído para excluí-los. A norma que não reconhece não nomeia; e a norma que não nomeia as diferenças as apaga simbolicamente, perpetuando, sob a aparência da neutralidade, as condições que tornam a diferença uma desvantagem social e educacional (Mantoan, 2003).

Há, nesse silêncio sobre deficiência, uma dimensão hermenêutica que importa nomear com precisão. O senso comum teórico dos juristas que produzem as normativas educacionais municipais inclui, entre suas categorias implícitas, a pressuposição de que a legislação federal já resolve o problema: se existe a Lei Brasileira de Inclusão, se existe a Convenção, por que a normativa local precisaria detalhar? Essa racionalidade é exatamente o mecanismo pelo qual o texto constitucional e as leis que dele derivam permanecem reféns de uma hermenêutica que reduz a norma ao seu enunciado explícito, ignorando os efeitos de exclusão produzidos pelo que ela não diz no plano local (Streck, 2014).

A inclusão que existe na lei federal, mas não é incorporada à linguagem da norma local permanece letra morta, porque é a normativa local que organiza concretamente os recursos, as prioridades e os sujeitos que a escola reconhece como destinatários de cuidado e de política pública. Observa-se que problemas conceituais e interpretações tendenciosas da legislação ‘reduzem o sentido da inclusão’, tornando-a inoperante precisamente nos espaços onde ela deveria se realizar. O silêncio sobre deficiência não é, portanto, omissão técnica: é reprodução do *habitus* excludente que naturaliza o padrão de normalidade como horizonte único do sujeito educacional (Mantoan, 2003).

A análise dos três eixos de silenciamento aqui examinados converge para uma constatação que lhes dá unidade e que prepara o passo seguinte da reflexão: em todos os casos, o silêncio da norma não é acidente, omissão

técnica ou esquecimento burocrático. É uma escolha discursiva que se exerce com a autoridade do campo jurídico e que tem efeitos concretos e mensuráveis sobre as vidas dos sujeitos que não são nomeados. Estudantes negros que não encontram sua história nos currículos regulados pela normativa local; jovens LGBTQIAP+ que não encontram sua identidade sequer mencionada nos documentos que deveriam orientar sua educação; pessoas com deficiência que dependem de apoios específicos que a norma local sequer reconhece como necessários: todos esses sujeitos habitam o espaço educacional como invisíveis legais, presentes fisicamente na escola, mas ausentes discursivamente da norma que a organiza. É esse paradoxo que o capítulo seguinte se propõe a superar, ao examinar a nomeação não apenas como questão de linguagem, mas como ato jurídico de reconhecimento comprometido com a igualdade material.

4 Nomeação como reconhecimento: por uma normativa discursivamente inclusiva

A articulação entre os três eixos de silenciamento analisados no capítulo anterior permite identificar um denominador comum: em todos os casos, a omissão normativa implica negação de reconhecimento. Os estudantes negros, LGBTQIAP+ e com deficiência que não encontram nomeação nas normativas educacionais locais não estão apenas ausentes de um documento: estão ausentes do campo de visibilidade que determina quem é destinatário de políticas públicas, quem tem acesso efetivo aos direitos formalmente garantidos e quem é reconhecido, pela autoridade da norma, como sujeito pleno da comunidade educacional.

O silêncio normativo não é simplesmente uma lacuna técnica ou um esquecimento administrativo. Conforme aponta a literatura contemporânea sobre educação inclusiva, a escola que não nomeia os sujeitos marginalizados, privilegia o formalismo da racionalidade e cindiu-se em modalidades de ensino, tipos de serviço, grades curriculares e burocracia, perpetuando estruturas que fragmentam a realidade educacional e invisibilizam aqueles que fogem aos padrões estabelecidos. Este fenômeno de apagamento sistemático é particularmente grave porque opera através da própria linguagem normativa, aquela que deveria garantir direitos acaba legitimando sua negação. É nesse ponto que a teoria do reconhecimento, a filosofia política e a teoria do agir comunicativo oferecem contribuições decisivas para compreender os efeitos jurídicos e políticos dos silêncios

normativos e para fundar uma proposta de normativa discursivamente inclusiva (Taylor, 2000; Habermas, 1997).

O reconhecimento é a condição intersubjetiva fundamental para o desenvolvimento da identidade e da autonomia dos sujeitos. Estruturado em três esferas, o amor, o direito e a solidariedade, implica formas distintas de autorrelação positiva: a autoconfiança, o autorrespeito e a autoestima. Cada uma dessas esferas tem como contrapartida uma forma específica de desrespeito: a violação, a privação de direitos e a degradação social (Honneth, 2003).

O que essa formulação propõe não é apenas uma teoria moral, mas uma gramática dos conflitos sociais. Os movimentos por direitos civis, por diversidade educacional, por inclusão de pessoas com deficiência são lutas moralmente motivadas que buscam ampliar o campo do reconhecimento jurídico e social. A norma educacional que exclui certos sujeitos de sua linguagem não é apenas tecnicamente deficiente: está do lado errado dessa gramática moral, contribuindo para o desrespeito onde deveria produzir reconhecimento.

As formas de desrespeito representam injustiças não porque prejudicam os sujeitos em sua liberdade de ação ou lhes causam dano externo, mas porque os lesionam em sua compreensão positiva de si mesmos, adquirida de forma intersubjetiva. O ponto de referência normativo que permite identificar esse rebaixamento é um conceito de integridade humana cujos componentes apenas se deixam compreender mediante a análise das diferentes formas de reconhecimento recíproco, conforme Honneth:

Que os sujeitos humanos não podem reagir de modo emocionalmente neutro as ofensas sociais, representadas pelos maus-tratos físicos, pela privação de direitos e pela degradação, os padrões normativos do reconhecimento recíproco têm urna certa possibilidade de realização no interior do mundo da vida social em geral; pois toda reação emocional negativa que vai de par com a experiência de um desrespeito de pretensões de reconhecimento contém novamente em si a possibilidade de que a injustiça infligida ao sujeito se lhe revele em termos cognitivos e se torne o motivo da resistência política (2003, p. 224).

A passagem honnethiana revela que o desrespeito não é apenas uma ofensa à integridade moral: é uma lesão à identidade do sujeito que compromete sua capacidade de agir e de se reconhecer como portador de direitos. Ao não nomear o estudante negro, LGBTQIAP+ ou com deficiência, a norma educacional pratica exatamente a segunda forma de

desrespeito identificada pela teoria: ao não nomear, não reconhece; ao não reconhecer, priva o sujeito da condição de destinatário pleno dos direitos que a legislação lhe garante formalmente.

Esta dimensão do reconhecimento adquire contornos especialmente complexos quando consideramos contextos de silenciamento sistemático provocado pelo colonialismo e suas estruturas persistentes. Como bem nota a análise contemporânea, o movimento negro e os diversos movimentos sociais objetivam ampliar o entendimento das várias formas de silenciamento provocadas pelo colonialismo, o qual, via de regra articulado às demais lutas sociais, busca denunciar as práticas de invisibilização que mantêm certos sujeitos fora do alcance das políticas públicas e do reconhecimento institucional. O silêncio normativo, nesta perspectiva, não é meramente uma ausência, mas uma presença ativa de colonialidade inscrita nas estruturas do próprio direito (Honneth, 2003).

Quando as expectativas de reconhecimento são negadas, instala-se uma perda de autoestima pessoal e da possibilidade de se entender como ser estimado em suas propriedades e capacidades características. Esse comprometimento não afeta apenas o bem-estar individual: alcança a participação ativa dos sujeitos na vida coletiva e no campo dos direitos (Honneth, 2003).

Charles Taylor aprofunda essa compreensão ao demonstrar que o reconhecimento não é apenas uma demanda moral: é uma necessidade constitutiva, porque a identidade humana é fundamentalmente dialógica. Tornamo-nos sujeitos plenos apenas em relação aos outros que nos reconhecem, e as imagens que as instituições nos devolvem participam ativamente da construção daquilo que somos. A norma educacional que não nomeia certos sujeitos não lhes devolve uma imagem positiva: devolve, pelo silêncio, uma mensagem de inadequação ou de inexistência. A identidade é moldada em parte pelo reconhecimento ou por sua ausência: uma pessoa ou grupo pode sofrer dano real se a sociedade lhes apresenta um reflexo redutor ou depreciativo de si mesmos. O não-reconhecimento pode ser uma forma de opressão, aprisionando o sujeito numa modalidade de ser falsa e redutora, e uma das demandas mais prementes da modernidade é que reconheçamos a identidade peculiar de cada indivíduo ou grupo sem assimilá-la a uma identidade dominante (Taylor, 2000).

A ausência de reconhecimento não é uma omissão que deixa os sujeitos intactos: é uma intervenção ativa que molda negativamente sua auto-compreensão. Um estudante negro cujas referências culturais nunca

aparecem nos documentos normativos aprende, de forma contínua, que seu modo de existir não é relevante para a instituição que o forma. Um jovem LGBTQIAP+ que nunca encontra sua identidade nomeada nessa documentação aprende que sua existência é juridicamente invisível no espaço educacional. Isso não é indiferença: é uma pedagogia do apagamento, exercida com a autoridade própria da norma jurídica.

Habermas acrescenta a essa discussão uma dimensão de legitimidade democrática. Para esse autor, uma norma jurídica é válida quando todos os que por ela são afetados poderiam, em princípio, concordar com ela após processo de deliberação racional e inclusiva. É o que expressa, de forma precisa, o Princípio do Discurso formulado em *Direito e Democracia*: São válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais (Habermas, 1997, p. 142).

Uma normativa educacional que não nomeia certos sujeitos viola esse princípio não apenas no plano da participação política, mas no próprio plano da linguagem jurídica. Ao não nomear, priva esses sujeitos da condição de destinatários a quem a norma se dirige, transformando-os em objetos de uma regulação que os exclui da comunidade de interlocutores. A norma que silencia é, nesse sentido, uma norma que não foi ainda plenamente democratizada. O conceito do direito a ter direitos, formulado a partir da experiência trágica dos apátridas e refugiados do século XX, oferece um fundamento adicional para compreender a gravidade do silêncio normativo. A privação mais fundamental que os seres humanos podem sofrer não é a de um direito específico, mas a perda da condição que torna possível o acesso a qualquer direito: a pertença a uma comunidade política que os reconhece como membros (Arendt, 1989).

Transposta para o contexto da normativa educacional local, essa intuição revela que o silêncio normativo produz uma forma de apatridia educacional: a existência de sujeitos que habitam o sistema educacional sem pertencer, discursivamente, a ele. Quem não é nomeado pela norma corre o risco de não ter acesso efetivo aos direitos que dependem dessa nomeação para serem operacionalizados como políticas públicas concretas, recursos orçamentários e compromissos institucionais mensuráveis. A construção de uma normativa discursivamente inclusiva exige, portanto, uma transformação na racionalidade hermenêutica que orienta a produção dos textos normativos educacionais municipais. Essa transformação envolve ao menos três dimensões que se articulam mutuamente.

A primeira é a nomeação explícita: planos municipais de educação, resoluções de conselhos e legislações locais precisam nomear os sujeitos historicamente marginalizados, reconhecendo-os como destinatários específicos de políticas públicas. Essa nomeação não fragmenta o sistema educacional: o humaniza, pois reconhece que a igualdade formal só se realiza quando as desigualdades concretas são nomeadas e enfrentadas como tais. A segunda dimensão é a incorporação da perspectiva dos afetados nos processos de formulação normativa: a legitimidade das normas depende da inclusão real dos que por elas são afetados, o que exige consulta, participação e escuta das comunidades negras, LGBTQIAP+ e de pessoas com deficiência na elaboração dos documentos que organizam o cotidiano educacional local (Habermas, 1997).

A terceira dimensão é o comprometimento da hermenêutica jurídica local com a força normativa dos princípios constitucionais de igualdade, dignidade e inclusão. É preciso superar o senso comum teórico que reduz a norma ao seu enunciado literal e invisibiliza os efeitos de exclusão produzidos pelos seus silêncios (Streck, 2014).

A privação de reconhecimento jurídico tem consequências materiais específicas que tornam o problema urgente do ponto de vista das políticas públicas. A norma que não nomeia o estudante negro não reserva recursos para a implementação da Lei n.º 10.639/2003; a que não nomeia estudantes com deficiência não planeja os apoios especializados de que necessitam; a que não nomeia estudantes LGBTQIAP+ não capacita professores para lidar com as formas específicas de violência que esses estudantes frequentemente enfrentam. O silêncio normativo não é, portanto, apenas simbólico: é a condição de possibilidade da exclusão material, o fundamento discursivo de uma desigualdade que se realiza cotidianamente na distribuição de recursos, atenções e oportunidades dentro das escolas municipais.

Nomear é, nesse contexto, um ato jurídico de primeira ordem: é conferir existência discursiva no campo do reconhecimento legal, é disputar o poder simbólico de dizer quem pertence ao espaço educacional e com que direitos. A identidade é moldada pelo reconhecimento ou por sua ausência, e a norma é uma das instituições mais poderosas nessa operação de construção identitária, porque fala com a autoridade do Estado e da ordem jurídica (Taylor, 2000).

Uma normativa educacional que nomeia é uma normativa que governa com responsabilidade, reconhecendo a pluralidade dos sujeitos

que habitam o espaço escolar e comprometendo-se com a efetividade dos direitos fundamentais que a Constituição Federal consagrou. A norma que governa pelo que cala pode, e deve, aprender a governar pelo que nomeia, e esse aprendizado começa pelo reconhecimento, juridicamente consequente, de que o silêncio não é neutro: é sempre uma escolha, e toda escolha discursiva tem um custo que é pago, invariavelmente, pelos sujeitos que ela apaga.

5 Conclusão

A análise do discurso jurídico das políticas educacionais municipais permitiu confirmar a hipótese central deste artigo: os silêncios normativos não constituem omissões técnicas, mas dispositivos simbólicos de exclusão que definem, por ausência, quem são os sujeitos reconhecidos como destinatários plenos do direito à educação. Diante disso, confirma-se que a norma governa não apenas pelo que enuncia, mas fundamentalmente pelo que deliberadamente cala.

O problema de pesquisa foi respondido ao longo dos três eixos analíticos: ao universalizar um sujeito escolar abstrato, o discurso jurídico apaga as desigualdades concretas que estruturam o acesso à educação e legitima um modelo institucional que reproduz, em vez de enfrentar, as assimetrias historicamente produzidas. Essa lógica não é casual: resulta de um *habitus* jurídico que naturaliza certas leituras do texto normativo e invisibiliza, pela ausência reiterada de nomeação, todos os sujeitos que se distanciam do padrão de referência institucionalmente construído.

Os três eixos de silenciamento examinados, o racial, o de gênero e sexualidade e o de deficiência, revelam que o problema não é meramente de omissão técnica, mas de estruturação discursiva de quem conta como sujeito educacional. Em todos os casos, a ausência normativa articula-se a formas históricas de exclusão que a norma deveria superar, mas que, ao silenciá-las, perpetua. O dispositivo opera com precisão: ao não nomear, não reconhece; ao não reconhecer, não obriga; ao não obrigar, desobriga.

A teoria do reconhecimento permite nomear com precisão o que está em jogo. A norma que não nomeia pratica, em seu silêncio, a forma mais dissimulada de desrespeito: aquela que não nega explicitamente o direito, mas retira o sujeito do campo de visibilidade no qual o direito se operacionaliza. Sujeitos não nomeados pela normativa local habitam o sistema educacional sem pertencer, discursivamente, a ele, uma forma de

apátrida educacional que compromete não apenas o bem-estar individual, mas a participação ativa na vida coletiva e no campo dos direitos.

A superação dessa lógica exige mais do que revisão normativa: demanda deslocamento epistêmico e compromisso ético com a nomeação dos sujeitos historicamente excluídos. Toda norma é produto de escolhas históricas, políticas e culturais, e desvelar os fundamentos simbólicos dessas escolhas é condição necessária para a construção de políticas educacionais verdadeiramente inclusivas. A hermenêutica jurídica local precisa ser convocada a reconhecer que o silêncio também é enunciado, e que enunciar a igualdade material exige nomear, explicitamente, os sujeitos concretos a quem ela deve se dirigir.

A contribuição deste artigo situa-se na interface entre teoria crítica do direito, semiótica jurídica e filosofia política do reconhecimento. Ao demonstrar que os silêncios normativos são escolhas discursivas com efeitos jurídicos e simbólicos verificáveis, a análise realizada abre caminho para uma agenda de pesquisa e de intervenção política orientada pela nomeação como ato de reconhecimento e de justiça. A norma que governa pelo que cala pode, e deve, aprender a governar pelo que nomeia.

Referências

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Documentário, 1989.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. **Semiótica do direito**: modelos de signo jurídico com base nos conceitos de Charles Sanders Peirce. 2006. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, [2003]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm. Acesso em: 2 jul. 2026.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. Revisão técnica de Joel Birman. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. Tradução de Laura Fraga

de Almeida Sampaio. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

GOMES, Nilma Lino. **O movimento negro educador**: saberes construídos nas lutas por emancipação. Petrópolis: Vozes, 2017.

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

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis: Vozes, 1997.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar**: o que é? por quê? como fazer? São Paulo: Moderna, 2003.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Discurso e leitura**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. Tradução de José Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TAYLOR, Charles. **Multiculturalismo**: examinando a política de reconhecimento. Tradução de Marta Pontes. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

OS POTENCIAIS IMPACTOS DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA EMPREGABILIDADE: UMA PERSPECTIVA SOB A ÓTICA DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO NO TOCANTE AO DIREITO SOCIAL À PROTEÇÃO EM FACE DA AUTOMAÇÃO

Vitor Potter dos Santos¹

1 Introdução

A investigação ora proposta debruça-se sobre a análise dos reflexos que a Inteligência Artificial pode projetar na empregabilidade, conduzindo tal estudo sob a égide do constitucionalismo contemporâneo pátrio, com especial enfoque no direito social de proteção em face da automação, entabulado sob o artigo 7º, inciso XXVII da Constituição Federal.

Nesta senda, a relevância do presente trabalho justifica-se na urgência de se repensar o valor social do trabalho, bem como as demais prerrogativas constitucionais inerentes a ele, diante dos largos avanços da Quarta Revolução Industrial, notadamente pelo advento da Inteligência Artificial (IA). Diferentemente de inovações anteriores, a IA avança exponencialmente sobre tarefas cognitivas e de alta qualificação através de tecnologia generativa.

Somado a este panorama, depreende-se que a Inteligência Artificial obteve expressiva capilaridade na sociedade brasileira. Conforme estudo

1 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES na modalidade II. Pós-graduando em Direito e Processo do Trabalho. Graduado em Direito pela Faculdade Dom Alberto. Integrante do Grupo de Estudos Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, coordenado pelo Prof. Dr. Jorge Renato dos Reis, vinculado ao PPGD/UNISC. E-mail: vitorpotterdossantos@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9713-8843>.

conduzido pelo Instituto Datafolha em 2025, constatou-se que 82% dos entrevistados possuem conhecimento acerca da IA, sendo que, deste grupo, 93% a incorporam em suas atividades cotidianas sob variadas formas. Com isso em mente, a sociedade contemporânea submete-se a um dilema paradoxal: Em que pese seja possível afirmar os benefícios de produtividade e eficiência das atividades realizadas pela tecnologia computacional, a IA encontra-se em um limiar entre o progresso e o risco de desemprego massificado.

No cenário brasileiro, a relevância jurídica ganha nuances interessantes: embora o legislador constituinte originário tenha sido visionário ao prever a “proteção em face da automação, na forma da lei”, passados mais de 30 anos, o dispositivo padece de uma lei que defina a mencionada tutela. O tema atingiu o seu ápice de atualidade e pertinência com a recente judicialização dessa omissão no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 73, cujo deslinde processual foi pela procedência da ação. Estudar esse fenômeno sob a luz do constitucionalismo contemporâneo é, portanto, uma necessidade premente para garantir uma transição justa aos trabalhadores e evitar que a tecnologia se sobreponha à dignidade humana.

Em honra ao exposto acima, pergunta-se: De que modo o constitucionalismo contemporâneo brasileiro, notadamente por meio da aplicação do princípio de proteção em face da automação (Art. 7º, XXVII, da CF/88), pode oferecer respostas jurídicas e regulatórias para os potenciais impactos da Inteligência Artificial na empregabilidade?

Com o fito de responder a problemática supramencionada, busca-se, como objetivo geral, investigar de que modo o constitucionalismo contemporâneo brasileiro, notadamente por meio da aplicação do direito social de proteção em face da automação (Art. 7º, XXVII, da CF/88), pode oferecer respostas jurídicas e regulatórias para os potenciais impactos da Inteligência Artificial na empregabilidade.

Para tanto, delineiam-se os seguintes objetivos específicos. Inicialmente, busca-se conceituar a Inteligência Artificial no contexto da Quarta Revolução Industrial, identificando suas distinções em relação a revoluções tecnológicas anteriores, especialmente no que tange à automação do trabalho cognitivo.

Em seguida, propõe-se destrinchar o direito social de proteção em face da automação no constitucionalismo contemporâneo, inclusive com a exploração da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)

nº 73 e sua repercussão nos avanços tecnológicos hodiernos, notadamente a Inteligência Artificial.

Por fim, objetiva-se investigar de que modo o constitucionalismo contemporâneo brasileiro, notadamente por meio da aplicação do direito social de proteção em face da automação (Art. 7º, XXVII, da CF/88), pode oferecer respostas jurídicas e regulatórias para os potenciais impactos da Inteligência Artificial na empregabilidade.

Metodologicamente, a presente pesquisa utiliza o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre os avanços tecnológicos da Quarta Revolução Industrial e sua interface com o Constitucionalismo Contemporâneo brasileiro, especificamente o direito social de proteção em face da automação, para identificar o problema específico dos potenciais impactos da Inteligência Artificial na empregabilidade no Brasil e o seu relacionamento com o direito social de proteção em face da automação. Quanto ao procedimento, adota a pesquisa bibliográfica e documental.

2 Desenvolvimento

2.1 Quarta revolução industrial: largos passos da inteligência artificial no âmbito laboral

De modo precípuo, é necessário contextualizar o cenário global que permeia as relações de trabalho contemporâneas. Depois de três revoluções industriais que transformaram profundamente a sociedade, desde o advento de máquinas a vapor até o invento da informática e automação de processos, o globo enfrenta uma nova perspectiva: a Quarta Revolução Industrial. Em contraposição às anteriores, nas quais o maquinário limitava-se ao ambiente laboral, essa, também denominada como Indústria 4.0, inaugura um novo paradigma na relação humana com a tecnologia, convertendo o cenário ora predominantemente fabril em um espectro digital de acesso ubíquo, inclusive nos relacionamentos interpessoais privados, com a presença indissociável da inteligência artificial (IA) e outras tecnologias da informação disponíveis na palma da mão (Fundão, 2024).

Nesse contexto de hiperconectividade e avanço exponencial, emerge como um dos principais reflexos dessa nova era o aprofundamento do temor de um desemprego massificado. A Quarta Revolução Industrial instigou uma preocupação global com o possível fim de inúmeros postos de trabalho sem reposição, reavivando o conceito de desemprego tecnológico

(Monaco, 2024). No que tange aos seus efeitos, diferentemente das revoluções anteriores, que substituíram essencialmente o esforço físico e o trabalho rotineiro, extinguindo antigos postos de trabalho e dando origem a outros, a IA avança sobre tarefas cognitivas e analíticas de alta complexidade. Como reflexo desse cenário, estimativas indicam que uma parcela significativa das ocupações atuais encontra-se em alto risco de automação (Frey; Osborne, 2013), gerando fundadas inseguranças na classe trabalhadora quanto à manutenção de seus meios de subsistência e à precarização das relações laborais (OCDE, 2023).

É fulcral mencionar, destarte, que a IA, segundo McCarthy (2007), consiste na ciência e na engenharia voltadas à criação de máquinas inteligentes, em especial programas de computador capazes de alcançar objetivos no mundo. Para compreendê-la, contudo, faz-se necessário delimitar o próprio conceito de inteligência, entendida como a parte computacional da capacidade de atingir metas, presente em diferentes graus em seres humanos, animais e máquinas.

A inteligência envolve um conjunto de mecanismos, alguns dos quais já foram reproduzidos computacionalmente, enquanto outros permanecem além da compreensão científica atual. Assim, a IA não se limita à simulação da inteligência humana, podendo valer-se de métodos que sequer são observáveis biologicamente, bem como de capacidades computacionais sobre-humanas. Sua finalidade é desenvolver programas capazes de resolver problemas e alcançar objetivos com eficiência equivalente à dos seres humanos, abrangendo diversas áreas além do campo computacional.

Nesse íterim, evidencia-se uma distinção substancial entre as revoluções industriais precedentes e o advento da Indústria 4.0 com a incorporação da IA. Nas transformações tecnológicas anteriores, embora houvesse certo temor quanto aos impactos nas relações de trabalho, a supressão do esforço humano no labor era proporcionalmente acompanhada pela criação de novos postos destinados à operação do maquinário. Na conjuntura hodierna, contudo, constata-se que a capacidade quase racional da IA, alimentada por um volume e velocidade de processamento de informações que superam os limites da cognição humana, apresenta potencial para substituir atividades intelectuais até então tidas como de exclusividade do ser humano. Em que pese ainda seja necessário alguém para “alimentar” a inteligência da IA, o que se observa é a ínfima quantidade de pessoas necessárias para operá-la.

No Brasil, a apreensão quanto aos impactos tecnológicos deixou de ser uma conjectura outrora puramente teórica para se tornar uma inquietação popular. Segundo estudo conduzido pelo Instituto Datafolha em 2025, 93% dos entrevistados já integram alguma ferramenta de Inteligência Artificial em suas rotinas, enquanto expressivos 49% relatam preocupação direta com a ameaça que a IA impõe à estabilidade de seus empregos ou ao futuro de suas profissões. Então, percebe-se uma linha tênue: Ao passo que a população agregou a IA em suas vidas, demonstrando o inegável progresso tecnológico, há o fundado temor de que eventualmente tal tecnologia possa vir a substituir a mão de obra e reduzir ou precarizar a empregabilidade.

Com base no exposto, é imperioso reconhecer que a IA encarna um dos mais expressivos progressos da história humana. Longe de adotar rechaço incondicional à inovação, o próprio ordenamento constitucional brasileiro consagra e incentiva o avanço científico e tecnológico, dedicando-lhe um capítulo específico inaugurado pelo artigo 218 da Constituição Federal. No entanto, a incorporação em larga escala traz à tona um fantasma comum às reestruturações produtivas do passado: o agravamento do chamado desemprego tecnológico (Monaco, 2024).

O conceito de desemprego tecnológico descreve o fenômeno em que a nossa descoberta de meios para economizar o uso da mão de obra avança mais rapidamente do que a capacidade de encontrar novos usos para o trabalho humano (Nogueira, 2023). Historicamente, esse temor perpassou todas as fases do capitalismo, impulsionado pela “destruição criativa”, terminologia que alude à aptidão de uma inovação tecnológica para suplantando e tornar obsoleta a sua predecessora (Schumpeter, 1961).

Na Primeira Revolução Industrial, a substituição do trabalho braçal e manufatureiro pela máquina a vapor deflagrou o movimento ludista na Inglaterra, em que operários destruíam o maquinário fabril por enxergá-lo como a causa de sua exclusão. A Segunda Revolução, impulsionada pela eletricidade e pelo motor a combustão, aprofundou as tensões laborais com a adoção das linhas de montagem tayloristas-fordistas. Com a Terceira Revolução, a microeletrônica e a computação extinguiram ofícios analógicos e automatizaram, de forma contundente, os serviços bancários e administrativos (Cezar, 2019).

Agora, na Quarta Revolução Industrial, o medo histórico se perpetua e atinge contornos ainda mais drásticos: a IA invade a seara cognitiva. Essa dinâmica expande a vulnerabilidade e o risco de obsolescência

para profissões de alta qualificação, impondo novos desafios para que o constitucionalismo ofereça respostas capazes de amortecer a inevitável perda massiva de empregos (Frey; Osborne, 2013).

Em síntese, o presente capítulo delineou as nuances da Inteligência Artificial (IA), evidenciando que a sua capacidade de substituição cognitiva a difere substancialmente do maquinário das revoluções precedentes. O receio do desemprego não mais limita-se a atingir apenas às tarefas físicas ou braçais, havendo temor inclusive para trabalhos que exijam raciocínio. Diante desse cenário, nota-se que o constituinte originário de 1988 foi vanguardista ao antecipar os riscos do desemprego tecnológico, alçando a “proteção em face da automação” ao patamar de direito social fundamental.

Todavia, ao condicionar a aplicação do direito social de proteção em face da automação à expressão “na forma da lei”, o dispositivo é enquadrado como norma constitucional de eficácia limitada, dependendo de regulamentação em lei infraconstitucional. Ocorre que tal classificação não pode servir de pretexto para o esvaziamento normativo da garantia constitucional.

Os direitos previstos pelo constituinte possuem aplicabilidade imediata e eficácia irradiante, obrigando o Estado e os particulares a adotarem medidas protetivas independentemente de lei infraconstitucional. Essa imperatividade foi chancelada de forma definitiva pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no recente julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 73, que reconheceu o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional para a regulamentação da matéria, consolidando a premissa de que a inércia legislativa não é salvo-conduto para o avanço predatório da automação sobre a dignidade do trabalhador.

2.2 Considerações do direito social de proteção em face da automação no hodierno brasileiro

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em vanguarda, uma tutela específica aos trabalhadores contra as repercussões do progresso tecnológico, conforme preceitua o art. 7º, inciso XXVII. Conquanto a redação original tenha sido concebida sob o paradigma da Terceira Revolução Industrial, período em que a tecnologia não se afigurava tão disruptiva, delegando-se ao legislador ordinário a tarefa de regulamentar

tal proteção, a contemporaneidade impõe desafios de complexidade não vislumbrados anteriormente, marcados principalmente pelo avanço da IA.

Entretanto, antes de ingressar efetivamente nos contornos desse direito social, faz-se imperiosa uma delimitação terminológica e jurídica fixada pelo STF. No julgamento do Mandado de Injunção (MI) nº 618/MG, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, a Corte Superior assentou que o art. 7º, inciso XXVII, não estipula uma proteção contra a ‘inovação tecnológica’, mas sim ‘em face da automação’ (Brasil, 2014). O julgado consolidou o entendimento de que são conceitos diferentes: a inovação refere-se a mudanças na tecnologia que não acarretam, necessariamente, a exclusão do homem. A automação, por sua vez, consubstancia-se na efetiva substituição do trabalho humano por máquinas, sendo esta uma forma de exclusão do trabalhador, o verdadeiro fato gerador que demanda tutela especial (Brasil, 2014).

Sob essa ótica, o posicionamento do STF, na qualidade de guardião da integridade constitucional, ratifica que o Estado brasileiro fomenta a inovação e a integração de novas tecnologias nos diversos âmbitos sociais. Todavia repele a substituição integral da força de trabalho humana por mecanismos automatizados. Tal entendimento fundamentou a decisão do constituinte originário de instituir a proteção em face da automação, amparada, primordialmente, no valor social do trabalho, erigido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Então, a IA não pode ser interpretada como exclusivo sinônimo de ameaça, mas sim como um propulsor de transformações nas diversas dimensões da sociedade, ressaltando seu potencial de automação e substituição integral de postos de trabalho se mantida em descontrole.

Na cena brasileira, a concretude da IA consolida-se como um vetor de transformações drásticas. Esse fenômeno atinge de forma contundente não só as atividades mecânicas e repetitivas, mas também as funções analíticas e de alta qualificação. Conforme assentado pelo STF, esse cenário fático foi significativamente catalisado pela pandemia da Covid-19, que impulsionou as empresas a acelerarem a adoção de algoritmos e sistemas automatizados para garantir a manutenção dos processos produtivos em meio ao distanciamento social (Brasil, 2025). Consequentemente, o risco imposto pela IA recai não só na eliminação massiva de vagas, mas na perpetuação de vulnerabilidades, exigindo respostas institucionais robustas para mitigar assimetrias e eventuais discriminações algorítmicas nas relações de trabalho (Brasil, 2025).

Diante da inércia institucional frente a essa nova realidade, em 2022 foi protocolada pela Procuradoria-Geral da República a ADO nº 73. Esse instrumento, reconhecido como uma das principais formas de controle concentrado de constitucionalidade, voltou-se contra a mora legislativa do Congresso Nacional em regulamentar o direito social à proteção em face da automação. Sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, a ação teve como desfecho o reconhecimento da omissão inconstitucional e a fixação, por decisão unânime da Suprema Corte, do prazo de 24 meses para a edição da respectiva lei regulamentadora (Brasil, 2025).

No que tange ao raciocínio central que fundamentou o julgado, o Relator valeu-se do conceito de “destruição criativa” de Joseph Schumpeter para assentar que a proteção constitucional não pode ser interpretada como um obstáculo ao avanço tecnológico. Pelo contrário, ela deve ser compreendida como o imperativo inadiável de adoção de medidas compensatórias concretas e eficazes, tais como a formulação de políticas públicas de ampla capacitação e requalificação profissional contínua dos trabalhadores e a estruturação de sólidas redes de proteção social, aptas a mitigar os efeitos do desemprego tecnológico (Brasil, 2025).

Para dar cumprimento a essa determinação da Suprema Corte, o legislador brasileiro pode socorrer-se de parâmetros normativos globais para a IA. Nesse aspecto, revela-se paradigmática a experiência da União Europeia, que, por meio do *EU AI Act*, adotou uma abordagem regulatória fundada na gestão de riscos (*risk-based approach*). A diretiva classifica expressamente os sistemas de IA empregados nas relações laborais, tais como os voltados ao recrutamento, à promoção funcional e à gestão de tarefas, como sistemas de “alto risco” (União Europeia, 2024). Tal classificação evidencia a magnitude dos impactos que a IA é capaz de produzir no ambiente de trabalho, além de legitimar e reforçar a urgência de o Brasil adotar postura igualmente protetiva, o que já reverbera em tramitações internas, como o Projeto de Lei (PL) nº 1.091/2019.

O projeto, de autoria do Deputado Wolney Queiroz, estabelece a conceituação de automação, mas delega a definição dos métodos específicos a serem considerados como tais para ato infralegal do Ministro do Trabalho, a ser editado no prazo de 60 dias após a promulgação da lei e sujeito a atualizações anuais (Brasil, 2019). Adicionalmente, a proposta prevê a concessão de estabilidade provisória por seis meses a todos os empregados após a implementação de métodos de automação, estendendo esse prazo para dois anos no caso de trabalhadores readaptados em novas funções em

decorrência do avanço tecnológico, além de outras disposições de igual relevância (Brasil, 2019). Sob a ótica da técnica legislativa, a atribuição dessa competência ao Poder Executivo via portaria constitui estratégia pertinente, dada a celeridade necessária para integrar novas tecnologias ao texto normativo ante a dinamicidade da evolução digital.

No entanto, por se tratar de um projeto ainda em tramitação, o PL nº 1.091/2019 carece de eficácia normativa e não produz efeitos práticos no ordenamento jurídico pátrio. Consequentemente, a mera existência da proposição não elide a mora legislativa reconhecida pelo STF no bojo da ADO nº 73. O Congresso Nacional permanece, portanto, inadimplente com seu dever constitucional, perpetuando o vácuo normativo e a desproteção material dos trabalhadores em face do avanço da automação.

Por conseguinte, percebe-se que a efetivação do direito social de proteção em face da automação transcende a mera expectativa, emergindo como um imperativo inadiável para as próximas legislaturas brasileiras. Impulsionada pelo reconhecimento da mora inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, a regulamentação do artigo 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal consolida-se como a resposta jurídica estrutural mais promissora para mitigar os reflexos negativos fomentados pela IA (Brasil, 2025). Trata-se, em última análise, do instrumento basilar para equilibrar a inexorabilidade do avanço tecnológico com a salvaguarda da dignidade humana e a manutenção do tecido social no porvir do mercado de trabalho.

Dessa forma, depreende-se que o constitucionalismo contemporâneo possui o arcabouço necessário para oferecer respostas adequadas ao fenômeno da IA. Conforme exposto anteriormente, a IA não deve ser compreendida sob uma perspectiva meramente ameaçadora, uma vez que atua como vetor de inovações tecnológicas devidamente fomentadas pelo texto constitucional. Todavia, revela-se imperativo obstar o extermínio de postos de trabalho sem que haja a correspondente compensação à classe trabalhadora em face de uma implementação tecnológica predatória. Nesse cenário, torna-se imprescindível o exame aprofundado das intersecções entre o incentivo ao desenvolvimento tecnológico e a dignidade da pessoa humana aliada à proteção social do trabalho.

2.3 Respostas do constitucionalismo contemporâneo ao fenômeno da inteligência artificial: intersecções entre o desenvolvimento tecnológico e dignidade da pessoa humana

Diante da nova realidade brasileira junto com a IA, a (in) aplicabilidade do artigo 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal assumiu o centro do debate jurídico pátrio. Muito embora o constituinte originário tenha sido visionário ao elencar a proteção em face da automação como um direito social fundamental, o dispositivo amargou mais de três décadas de inércia legislativa, o que esvaziou a sua eficácia plena e configurou um vácuo de tutela trabalhista. Todavia, essa inaplicabilidade prática encontrou o seu revés no julgamento de procedência da ADO nº 73 pelo STF.

A superação dessa omissão inconstitucional, contudo, demanda o alcance de um delicado equilíbrio constitucional na elaboração do futuro regramento. A salvaguarda do trabalho digno não pressupõe a adoção de posturas ou de entraves que proíbam o avanço tecnológico, o qual possui ampla guarida e fomento no artigo 218 da própria Constituição Federal. Ao contrário, o desafio do constitucionalismo contemporâneo reside na busca pelo equilíbrio entre a livre iniciativa e a valorização irrenunciável do trabalho humano (Brasil, 2025).

Em que pese perceba-se a ausência de regulamentação da proteção em face da automação, a força normativa da Constituição e a eficácia irradiante dos direitos fundamentais exigem que a lacuna legislativa seja colmatada pela aplicação direta dos princípios estruturantes da República, em especial a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Logo, enquanto o Congresso Nacional não purga a sua mora, cabe ao Poder Judiciário e aos atores sociais formularem respostas provisórias e concretas para salvaguardar o trabalhador.

Contudo, o espectro fático demonstra a inexistência, até o presente momento, de efeitos consolidados decorrentes da implementação da IA no mercado laboral (OCDE, 2023). Malgrado as projeções apontem para uma tendência de automação, com a potencial redução de postos de trabalho e impactos em áreas como a arrecadação tributária e a seguridade social, não se verifica, na atual conjuntura formal, a substituição concreta e integral de ocupações pela referida tecnologia (OCDE, 2023).

Nesta senda, embora relatórios institucionais recentes, como os da OCDE (2023), adotem postura cautelosa ao apontar a inexistência de uma substituição concreta e integral de ocupações em larga escala até

aquele momento, a dinâmica do mercado de tecnologia demonstra que essa transição já está em curso acelerado. Não obstante a incipiência de dados macroeconômicos consolidados, grandes corporações antecipam o cenário de risco.

Empiricamente, para as *big techs*, a exemplo da Meta, a IA tem sido tratada como prioridade estratégica. No mês de maio do ano de 2026, noticiou-se que a referida organização efetuou o desligamento de aproximadamente 8 mil colaboradores nos Estados Unidos com o intuito de redirecionar recursos financeiros para o desenvolvimento da IA (Helder, 2026). Importa salientar que tais demissões não indicam um declínio no desempenho da companhia, ao contrário, observou-se um incremento de 30% nos lucros em comparação a períodos anteriores à implementação de tal tecnologia (Agence France-Presse, 2026).

Ademais, cumpre destacar que cerca de 6.500 funcionários da empresa supramencionada foram redirecionados ao seu departamento de inteligência artificial, sendo alocados exclusivamente para o treinamento da tecnologia com o fito de automatizar atividades que outrora eram executadas por seres humanos (Agence France-Presse, 2026). Esse fenômeno escancara um paradoxo profundo nas relações laborais contemporâneas: o indivíduo é cooptado para atuar como o artífice de sua própria obsolescência.

Ao invés de uma verdadeira requalificação profissional que vise à empregabilidade sustentável, observa-se uma dinâmica em que a cognição humana é instrumentalizada unicamente para refinar o algoritmo que, em um momento subsequente, suprimirá a necessidade de sua própria mão de obra (Cornélio, 2023). O trabalhador, nesse contexto, é instrumentalizado para parametrizar a máquina, participando ativamente de um processo de reestruturação que culmina na sua própria obsolescência e no esvaziamento de postos de trabalho em prol da exclusividade da eficiência corporativa (Cornélio, 2023).

Assim, percebe-se que, a despeito de tal cenário ter se originado no exterior, seus reflexos espraiam-se globalmente, colocando o valor social do trabalho sob iminente ameaça. A substituição do trabalhador pela IA atrai o capital corporativo pela eficiência, mas também por instituir uma verdadeira assimetria regulatória: a máquina não atrai recolhimentos previdenciários, não está sujeita aos limites de jornada e suprime o passivo da litigância trabalhista. Esse esvaziamento do custeio social e a desregulamentação indireta exigem do Estado uma repactuação urgente,

sob pena de o progresso tecnológico culminar na insustentabilidade do próprio sistema de seguridade e proteção ao trabalhador.

Embora a elevação da carga tributária sobre a automação não garanta, por si só, a realocação da força de trabalho humana, ela se apresenta como uma ferramenta extrafiscal necessária para compensar a erosão da base tributável ancorada na folha de salários (Cunha, 2025). No cenário legislativo pátrio, essa preocupação já reverbera em propostas como o Projeto de Lei nº 2.421/2023, que almeja a criação de um Fundo de Renda Básica especificamente destinado aos trabalhadores afetados pela inteligência artificial (Cunha, 2025). Fica evidente a busca por um equilíbrio indispensável no constitucionalismo contemporâneo: não se trata de penalizar a inovação de forma predatória, mas de utilizar a arrecadação tecnológica para financiar a transição e amparar o tecido social

Destarte, o caminho a ser percorrido pelo Estado, com vistas a equilibrar o progresso tecnológico e a dignidade da pessoa humana, requer a adoção de uma postura institucional em dupla frente. Na primeira delas, de viés preventivo e promocional, impõe-se a formulação de políticas públicas contínuas de requalificação profissional (Hortmann, 2019). O escopo dessas medidas não deve ser a infrutífera competição do trabalhador com a máquina, mas a sua capacitação técnica para o manejo, a supervisão e o controle ético da Inteligência Artificial.

A formulação de respostas institucionais adequadas esbarra, preliminarmente, na incerteza do próprio diagnóstico acadêmico. A investigação sobre o impacto das tecnologias de automação no emprego é extremamente complexa, culminando em resultados frequentemente inconsistentes e inconclusivos, a depender do nível de análise adotado (Filippi; Banno; Trento, 2023).

Não obstante essa pluralidade de cenários, há um consenso de que as atividades laborais mais suscetíveis à automação são aquelas atreladas ao trabalho físico previsível, bem como ao processamento e à coleta de dados. Em contrapartida, as ocupações menos ameaçadas são as que demandam o gerenciamento e o desenvolvimento de pessoas, a aplicação de *expertise* para a tomada de decisões, planejamento e tarefas eminentemente criativas. Essa dinâmica consolida o entendimento de que os trabalhadores com menor nível educacional, os mais jovens e as mulheres encontram-se sistematicamente mais expostos aos riscos de substituição, o que impõe ao Estado um dever ainda mais incisivo de atuação protetiva (Filippi; Banno; Trento, 2023).

Ademais, ao se calibrar a análise para a realidade do Brasil, revela-se imperioso compreender as nuances inerentes aos países emergentes. A adoção de robôs e de tecnologias avançadas nos países desenvolvidos (automação estrangeira) afeta negativamente o nível de emprego nas nações emergentes. Esse fenômeno é impulsionado pela reestruturação das cadeias de valor, que resulta na repatriação de processos produtivos (*reshoring*) e na redução da terceirização transnacional (*offshoring*) (Pavez; Martínez-Zarzoso, 2024). Embora a adoção local de robôs nesses países em desenvolvimento tenha sofrido uma rápida aceleração a partir da crise de 2008, o impacto agregado no emprego local concorre com pequenos efeitos de transbordamento negativos e intersetoriais incidentes sobre os salários e a ocupação.

Constata-se, outrossim, que a participação da renda do trabalho é afetada em determinados setores tanto pelo uso de robôs locais quanto estrangeiros. Conclui-se, portanto, que o trabalhador brasileiro encontra-se em um estado de dupla vulnerabilidade: ameaçado internamente pela precarização oriunda da adoção de tecnologias e algoritmos de substituição e, externamente, pelos reflexos macroeconômicos da automação nas economias centrais (Pavez; Martínez-Zarzoso, 2024).

Por todo o exposto, conclui-se que a problemática central da presente investigação foi enfrentada e respondida com êxito. O constitucionalismo contemporâneo brasileiro demonstra possuir o arcabouço dogmático adequado para lidar com os desafios do século XXI. Consoante o entendimento firmado pela Suprema Corte, a automação difere da mera inovação por carregar em si um viés excludente e prejudicial à classe trabalhadora, o que deflagra a imperiosa necessidade de aplicação do direito fundamental encartado no artigo 7º, inciso XXVII, da Constituição Federal.

No contexto das intersecções entre as disposições da Constituição Federal, o progresso tecnológico e os postulados da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, o direito social à proteção em face da automação constitui-se como parâmetro estrutural indispensável à ponderação e harmonização de tais prerrogativas, uma vez que seu papel seria de garantir que os trabalhadores possuam espaço em um mercado de trabalho permeado pela Indústria 4.0.

Desse modo, a regulamentação e a aplicação da proteção em face da automação consolidam-se como as principais respostas jurídicas para mitigar os potenciais impactos negativos da IA na empregabilidade.

Cumpre salientar que, em que pese a magnitude desses impactos ainda se revestir de certa “intangibilidade”, o Estado Democrático de Direito deve adotar uma postura preventiva e protetiva para garantir que, diante de um cenário de avanços exponenciais, a IA não possa atuar como vetor de substituição da dignidade da pessoa humana e tornar a presença do ser humano obsoleta.

3 Conclusão

A presente investigação demonstrou que a IA já produz impactos relevantes e possui potencial significativo para transformar a empregabilidade no Brasil, conclusão corroborada pelo próprio STF que, no voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso, reconheceu expressamente tratar-se de uma das questões a serem enfrentadas pelo direito social de proteção em face da automação. A concretização desse direito transcende a mera defesa da manutenção dos postos de trabalho, erigindo-se como pilar essencial à garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana no contexto da Quarta Revolução Industrial.

No que se refere aos resultados alcançados, constata-se que o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece tanto de regulamentação específica sobre o uso da inteligência artificial quanto de legislação infraconstitucional que confira efetividade ao direito social de proteção em face da automação. Não obstante, o cenário se revela auspicioso, na medida em que o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu os impactos da IA sobre as relações de trabalho, fixando prazo para que o Congresso Nacional supra a lacuna normativa existente.

Nesse sentido, conclui-se que a problemática central da presente pesquisa foi respondida com êxito. Ficou demonstrado que o constitucionalismo contemporâneo pátrio é plenamente capaz de oferecer as balizas jurídicas e regulatórias necessárias para o enfrentamento dessa nova realidade. Conforme a hermenêutica adotada pela Suprema Corte, a automação não se confunde com a mera inovação tecnológica. Ela traz consigo um potencial excludente e prejudicial à manutenção da classe trabalhadora, deflagrando a urgência material e formal da tutela protetiva do artigo 7º, inciso XXVII, da Constituição.

Cumpre ressaltar que, embora os reflexos da Inteligência Artificial na empregabilidade ainda se revistam de certa “intangibilidade”, ora pela falta de dados macroeconômicos consolidados a longo prazo, ora

pela natureza complexa e difusa da substituição de tarefas cognitivas, o Direito Constitucional exige uma postura responsiva e preventiva. A força normativa do Estado Democrático de Direito não tolera o vácuo de proteção aguardando que o dano social se consume de forma irreversível.

Portanto, a aplicação do princípio protetivo em face da automação revela-se como a resposta institucional adequada, devendo orientar o futuro diploma legal em uma dupla frente de atuação. Primeiramente, com um viés preventivo, assegurando a “transição justa” por meio de políticas robustas de requalificação profissional para que o humano não concorra com a máquina, mas a controle. Em segundo lugar, com um viés compensatório, estimulando debates regulatórios acerca da reestruturação da seguridade social, da tributação sobre os ganhos de produtividade tecnológica e da efetivação de políticas de transferência de renda, como a Renda Básica Universal.

Por fim, é claro que a resposta do constitucionalismo contemporâneo não prega o ludismo ou o repúdio à tecnologia, que possui ampla guarida constitucional. O que se impõe é a harmonização da livre iniciativa com os valores sociais do trabalho, garantindo que o lucro e a eficiência geradas pela Inteligência Artificial não sejam apropriadas unicamente pelo capital, mas revertam-se em sustentabilidade, assegurando a dignidade da pessoa humana como alicerce do futuro do trabalho.

Referências

AGENCE FRANCE-PRESSE. **META enfrenta demissões e críticas internas em meio à corrida pela IA**. G1, Rio de Janeiro, 1 jul. 2026. Trabalho e Carreira. Disponível em: <https://g1.globo.com/trabalho-e-carreira/noticia/2026/07/01/meta-enfrenta-demissoes-e-criticas-internas-em-meio-a-corrida-pela-ia.ghtml>. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 mai 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.091, de 26 de fevereiro de 2019**. Regula o disposto no inciso XXVII do art. 7º da Constituição Federal, que garante aos trabalhadores urbanos e rurais a “proteção em face da automação, na forma da lei”. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propo->

sicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192959. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 73**. Distrito Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 14 de outubro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6443764>. Acesso em: 02 mai 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Injunção nº 618/MG**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 29 de setembro de 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=264180789&text=.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2026.

CEZAR, Frederico Gonçalves. **Valores constitucionais de proteção do trabalhador em face da automação**. 2019. xvii, 257 f., il. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/35368/1/2019_FredericoGon%20a7alvesCezar.pdf. Acesso em: 01 jul. 2026.

CORNÉLIO, Raphael Lima Lemes. **A reinterpretção da proteção em face da automação prevista na Constituição Federal para que se adeque às necessidades atuais das relações de trabalho**. 2023. 206 f. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/bitstream/handle/39286/1/Raphael%20Lima%20Lemes%20Corn%20a9lio.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2026.

CUNHA, Isaac Rodrigues. Tributação, desemprego estrutural e tecnologia: a proteção constitucional do trabalhador em face da automação e a figura do “robô contribuinte”. *Revista Interagir*, Fortaleza, v. 19, n. 127, p. 49-52, jul./ago./set. 2024. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.12662/1809-5771RI.127.5748.p49-52.2024>. Acesso em: 1 jul. 2026.

FILIPPI, Emilia; BANNÒ, Mariasole; TRENTINO, Sandro. Automation technologies and their impact on employment: A review, synthesis and future research agenda. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 191, p. 122448, jun. 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162523001336>. Acesso em: 1 jul. 2026.

FREY, Carl Benedikt; OSBORNE, Michael A. **The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?** Oxford: Oxford Martin School, 2013. Disponível em: <https://oms-www.files.svdcn.com/production/downloads/academic/future-of-employment.pdf>. Acesso em:

03 mai 2026.

FUNDÃO, Valéria Gaurink Dias. **A Revolução Industrial 4.0 e seus impactos na proteção social**. 2024. 175 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/bitstream/handle/42820/1/VAL%-c3%89RIA%20GAURINK%20DIAS%20FUND%c3%83O.pdf>. Acesso em: 04 mai 2026.

HELDER, Darlan. **Meta demite 8 mil funcionários para priorizar gastos com IA. G1**, Rio de Janeiro, 20 maio 2026. Tecnologia. Disponível em: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2026/05/20/meta-demissao-de-funcionarios-para-priorizar-gastos-com-ia.ghtml>. Acesso em: 1 jul. 2026.

HORTMANN, Charize de Oliveira. **Inteligência artificial no mercado de trabalho: prevenção de impactos e a implementação de políticas públicas**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) – Escola de Direito, Universidade do Minho, Braga, 2019. Disponível em: <https://repositorium.uminho.pt/server/api/core/bitstreams/25ff7134-fd16-442b-8198-1ce2031bbdb/content>. Acesso em: 25 jun. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA; FUNDAÇÃO ITAÚ. **Consumo e uso da Inteligência Artificial no Brasil**. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/prd.editor.fundacaoitau.org.br/public/otherfile/484/file/440f112c519d0dda2f-6721d04b190595.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2026.

McCARTHY, John. **What is Artificial intelligence?** Computer Science Department. Stanford: Stanford University CA 94305, 12 nov. 2007, p. 1-15. Disponível em: <https://www-formal.stanford.edu/jmc/whatisai.pdf>. Acesso em: 02 mai 2026.

MONACO, Mariana Del. **Emprego e futuro: a proteção do emprego em face da automação no limiar da quarta revolução industrial**. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-28062024-125725/>. Acesso em: 04 mai 2026.

NOGUEIRA, Glauber Sousa. **A dimensão poliédrica do direito fundamental de proteção em face da automação**. 2023. 145f Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9575/acervo/detalhe/129601>. Acesso

em: 20 jun. 2026.

OCDE (2023), **Perspectivas do Emprego da OCDE 2023**: Inteligência Artificial e o Mercado de Trabalho, Publicações da OCDE, Paris, 2023. <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/oecd-employment-outlook-2023_904bcef3/08785bba-en.pdf. Acesso em: 03 mai 2026.

PAVEZ, Luis R. Díaz; MARTÍNEZ-ZARZOSO, Inmaculada. The impact of automation on labour market outcomes in emerging countries. **The World Economy**, v. 47, n. 1, p. 298-331, jan. 2024. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/twec.13523>. Acesso em: 1 jul. 2026.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. Disponível em: https://lburlamaqui.com.br/wp-content/uploads/2021/02/14_Schumpeter-Capitalismo-socialismo-e-democracia-.pdf. Acesso em: 20 jun. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e Conselho. **Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024**. Jornal Oficial da União Europeia, Luxemburgo, L 1689, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>. Acesso em: 04 mai 2026.

Fundamentos Constitucionais das Políticas Públicas – Volume IV reúne estudos apresentados no XXII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea e na XVIII Mostra Internacional de Trabalhos Científicos, promovidos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Em perspectiva interdisciplinar, a obra examina desafios atuais do Estado Democrático de Direito na concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas. Os capítulos abordam temas como governança, democracia, educação, desinformação, sustentabilidade, inovação, desenvolvimento institucional e gestão pública. As análises ultrapassam a dimensão normativa para investigar a formulação, a implementação e a efetividade das políticas públicas, destacando a importância das capacidades estatais, dos arranjos institucionais, da participação democrática e da atuação coordenada entre os diferentes agentes sociais. Ao promover o diálogo entre pesquisadores, docentes, discentes e profissionais, este volume reafirma o compromisso da pesquisa jurídica com a defesa da Constituição, da democracia e da dignidade humana. Trata-se de uma contribuição relevante para estudantes, pesquisadores, gestores públicos e operadores do Direito interessados na construção de políticas públicas mais eficientes, inclusivas e socialmente justas.

