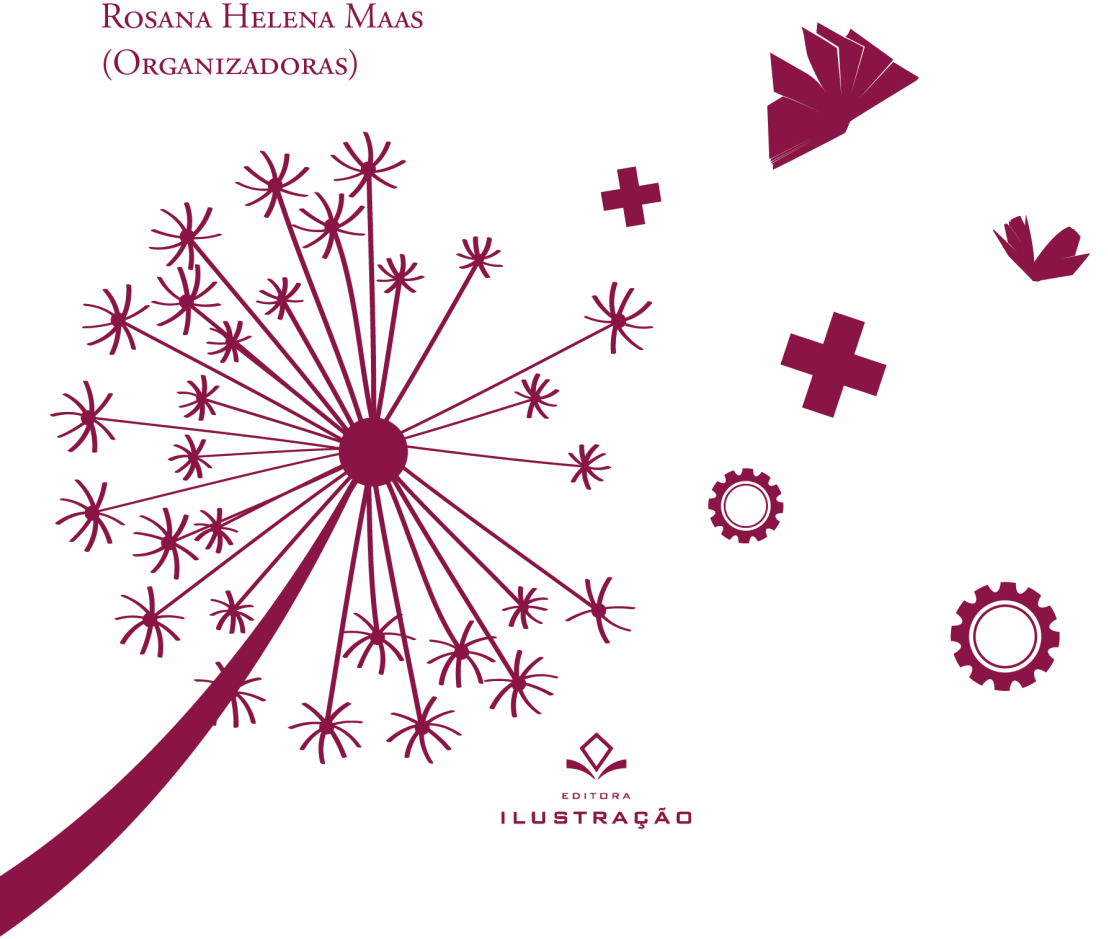
ESPECTROS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Cuidado, Vulnerabilidades e Proteção Intergeracional na Perspectiva Multinível

Eliziane Fardin de Vargas
Mônia Clarissa Hennig Leal
Rosana Helena Maas
(Organizadoras)



EDITORA
ILUSTRAÇÃO

Eliziane Fardin de Vargas
Mônia Clarissa Hennig Leal
Rosana Helena Maas
(Organizadoras)

ESPECTROS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Cuidado, Vulnerabilidades e Proteção Intergeracional na Perspectiva Multinível

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2026

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

Editor-gerente: Fábio César Junges
Capa: Editora Ilustração
Revisão: Os autores

CATALOGAÇÃO NA FONTE

E77 Espectros dos direitos fundamentais sociais [recurso eletrônico] : o cuidado, vulnerabilidades e proteção intergeracional na perspectiva multinível / organizadores: Eliziane Fardin de Vargas, Mônia Clarissa Hennig Leal, Rosana Helena Maas. - Santo Ângelo : Ilustração, 2026.
275 p.

ISBN 978-65-6135-344-1
DOI 10.46550/978-65-6135-344-1

1. Direitos humanos. 2. Democracia. I. Vargas, Eliziane Fardin de (org.). II Leal, Mônia Clarissa Hennig (org.). III. Maas, Rosana Helena (org.).

CDU: 342.7

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

E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial



Dr. Adair Adams	IFRS, Vacaria, RS, Brasil
Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice Beatriz Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánches	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. Douglas Verbicaro Soares	UFRR, Boa Vista, RR, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Jenerton Arlan Schütz	UCB, Brasília, DF, Brasil
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
Dr. Rafael Vieira de Mello Lopes	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Rivetla Edipo Araujo Cruz	UFPA, Belém, PA, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

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

SUMÁRIO

Capítulo 1 - A DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DO TRABALHO DE CUIDADO: AVANÇOS DO BRASIL À LUZ DA META 5.4 E DA OPINIÃO CONSULTIVA 31/2025 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS..... 11

Eliziane Fardin de Vargas
Kassiane Haas Tavares

Capítulo 2 - A JUDICIALIZAÇÃO ESTRUTURAL DA FILA DO SUS: A FUNÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CONTEXTUALIZAÇÃO NA ACP Nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS (CONSULTAS E CIRURGIAS ESPECIALIZADAS EM TRAUMATOLOGIA E ORTOPEDIA) 31

Eliziane Fardin de Vargas
Maira Carolina Petry

Capítulo 3 - A PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS E A ATUAÇÃO JURISDICIONAL: A TRAJETÓRIA DOS PROTOCOLOS DO CNJ E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE CUIDADOS NO BRASIL 51

Kassiane Haas Tavares
Maria Valentina de Moraes

Capítulo 4 - CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E PROTEÇÃO DAS FUTURAS GERAÇÕES NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: AS MEDIDAS DA CORTE IDH NO CASO POVO INDÍGENA U'WA E SEUS MEMBROS VS. COLOMBIA..... 71

Bárbara Santiago de Lima
Maria Eduarda Brandão Lopes

Capítulo 5 - DA CONDENAÇÃO À NORMATIZAÇÃO: O PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO A DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS COMO RESPOSTA AO CASO SALES PIMENTA VS. BRASIL..... 91

Adélia Marilene Emmel
Julia Reinicke Job

Capítulo 6 - DESINFORMAÇÃO E RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS: PERSPECTIVAS REGULATÓRIAS NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA E A ATUAÇÃO JURISDICIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL..... 107

Fernando Roberto Schnorr Alves
Nathália de Castro Hernandez

Capítulo 7 - ENTRE O CUIDADO E A DESPROTEÇÃO: OS IMPACTOS ECONÔMICOS DO TRABALHO DE CUIDADO NÃO REMUNERADO E A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS 129

André Inácio Silva Lopes
Rosana Helena Maas

Capítulo 8 - LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DESINFORMAÇÃO NA SOCIEDADE INFORMACIONAL: OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS DO DIRECIONAMENTO DE CONTEÚDOS POR ALGORITMOS DE RECOMENDAÇÃO..... 147

Dérique Soares Crestane
Faena Gall Gófas Meneghetti

Capítulo 9 - LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO: AS CONTRIBUIÇÕES DAS CLÍNICAS JURÍDICAS BRASILEIRAS COMO *AMICUS CURIAE* NA OPINIÃO CONSULTIVA N.º 32/25 SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA..... 165

Maria Valentina de Moraes
Thayná Garcia Machado

Capítulo 10 - O DIREITO AO CUIDADO NAS CONDENAÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE À LUZ DA OPINIÃO CONSULTIVA 31/2025 187

Jaíne Y Castro
Luana Soares

Capítulo 11 - O DIREITO DA CRIANÇA AO CUIDADO E O DIREITO DA MULHER AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO 207

Amalia Lopes Soares
Rosana Helena Maas

Capítulo 12 - O TEMPO DO CUIDADO: O DIREITO AO CUIDADO E A LICENÇA-MATERNIDADE DA MÃE ADOTANTE À LUZ DO RE 778.889..... 225

Glênio Borges Quintana
Katherine Renata Fornari

Capítulo 13 - SUS DIGITAL PARA QUEM? UMA BREVE ANÁLISE REGULATÓRIA DOS PARÂMETROS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES TERRITORIAIS DE ACESSO À SAÚDE DIGITAL 241

Anderson Carlos Bosa
Mônia Clarissa Hennig Leal

Capítulo 14 - VULNERABILIDADE INTERGERACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS..... 257

Lidiane Brum da Fonseca
Mônia Clarissa Hennig Leal

Capítulo 1

A DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DO TRABALHO DE CUIDADO: AVANÇOS DO BRASIL À LUZ DA META 5.4 E DA OPINIÃO CONSULTIVA 31/2025 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Eliziane Fardin de Vargas[1]
Kassiane Haas Tavares[2]

1 Introdução

A presente pesquisa aborda o direito ao cuidado sob a perspectiva de gênero, examinando como o Brasil está atuando diante das diretrizes fixadas pela Meta 5.4 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 5 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Ponto Resolutivo 6 da Opinião Consultiva 31/2025 (OC 31/2025) da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), para a distribuição equitativa das atividades de cuidado entre os gêneros[3].

---

1 Pós-doutoranda (bolsista) vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa CAPES no âmbito do Programa Aurora – Continuidade da Trajetória de Mães Cientistas, Edital CAPES nº 16/2026, Processo nº 88887.342060/2026-00. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I e bolsa CAPES no Processo nº 88881.933606/2024-01, Edital PDSE nº 30/2023, com período de doutorado sanduíche na Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Mestre (2022) e graduada (2020) em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II e bolsa PROUNI, respectivamente. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa «Jurisdição Constitucional Aberta» (UNISC), vinculado ao CNPq. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7125626353321424. Orcid: http://orcid.org/0000-0002-3192-659X. E-mail: elizianefardin@hotmail.com / elizianefvargas@mx2.unisc.br.

2 Pós-graduanda em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto, Santa Cruz do Sul/RS. Graduada em Direito pela mesma instituição, com bolsa integral pelo Programa Universidade para Todos (ProUni). Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta", vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.ª Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: kassianehaastavares@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9783102670364877.

3 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), no âmbito do Programa Aurora – Continuidade da

Na América Latina, a divisão sexual do trabalho de cuidado constitui uma das expressões mais persistentes da desigualdade estrutural, na medida em que o trabalho de assistência e doméstico não remunerado recai desproporcionalmente sobre as mulheres. Diante desse cenário, a Agenda 2030 (ONU) estabeleceu, na Meta 5.4 do ODS nº 5, o compromisso de "reconhecer e valorizar o trabalho de assistência e doméstico não remunerado, por meio da disponibilização de serviços públicos, infraestrutura e políticas de proteção social, promovendo a responsabilidade compartilhada no lar e na família", conforme os contextos nacionais (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 20). Todavia, trata-se de compromisso inserido em um instrumento de *soft law*, desprovido de eficácia jurídica autônoma equivalente à de uma norma convencional.

Nesse contexto reside a contribuição da OC 31/2025 da Corte IDH, especialmente no Ponto Resolutivo 6, que determina aos Estados o dever de adotar "medidas legislativas e de políticas públicas destinadas à distribuição equitativa do trabalho de cuidado não remunerado no interior das famílias, e a proteger as pessoas que realizam trabalhos de cuidado não remunerados contra a violência ou assédio devido a seu trabalho" (Corte IDH, 2025, p. 124).

A partir disso, a presente investigação tem como objetivo geral investigar os avanços normativos e em políticas públicas do Brasil na

Trajetória de Mães Cientistas, Edital CAPES nº 16/2026, Processo nº 88887.342060/2026-00. Também é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

implementação das diretrizes fixadas pela Meta 5.4 do ODS 5 e pelo Ponto Resolutivo 6 da Opinião Consultiva 31/2025 da Corte IDH, que estabelecem o dever de distribuição equitativa entre os gêneros das atividades de cuidado.

Para tanto, adota-se o seguinte problema de pesquisa: com base nas diretrizes fixadas pela Meta 5.4 do ODS 5 e pelo Ponto Resolutivo 6 da Opinião Consultiva 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos — que estabelecem o dever de distribuição equitativa entre os gêneros das atividades de cuidado —, quais têm sido os avanços normativos e em termos de políticas públicas do Brasil na implementação dessas diretrizes voltadas ao enfrentamento da desigualdade estrutural de gênero?

Para responder a essa indagação, definem-se dois objetivos específicos. O primeiro consiste em analisar as disposições da Meta 5.4 do ODS 5 e do Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos voltadas ao enfrentamento da divisão desigual das atividades de trabalho de cuidado, enquanto mecanismo de enfrentamento da desigualdade estrutural de gênero. O segundo consiste em identificar, a partir dos indicadores do Relatório Luz, os avanços normativos e as políticas públicas já implementados pelo Brasil no enfrentamento dessa desigualdade, notadamente a Política e o Plano Nacional de Cuidados.

A pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, partindo dos marcos normativos gerais, como a Agenda 2030, a Meta 5.4 do ODS 5 e a OC 31/2025, para, a partir deles, analisar os avanços, como a Política e o Plano Nacional de Cuidados, à luz dos indicadores do Relatório Luz. Como método de procedimento, emprega-se o analítico, examinando o conteúdo normativo da Meta 5.4, do Ponto Resolutivo da OC 31/2025 e as medidas nacionais de enfrentamento à desigualdade no cuidado, de modo a avaliar em que medida as diretrizes da Meta 5.4 e o Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025 estão sendo cumpridas, à luz dos indicadores do Relatório Luz.

Quanto às técnicas de pesquisa, empregam-se a bibliográfica, documental e jurisprudencial. A bibliográfica sustenta o referencial teórico sobre economia do cuidado, desigualdade estrutural de gênero e direito ao cuidado; a documental abrange o exame da Agenda 2030, da Meta 5.4, dos indicadores do Relatório Luz e atos normativos que compõem a Política e o Plano Nacional de Cuidados; e a jurisprudencial incide sobre o conteúdo do Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025 da Corte IDH, analisado em diálogo com a Meta 5.4 do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU.

2 Da meta 5.4 à opinião consultiva 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos

O cuidado constitui uma necessidade inerente à condição humana e está presente em diferentes etapas da vida, abrangendo atividades destinadas à manutenção do bem-estar físico, emocional e social das pessoas (Hirata, 2020, p. 26). Apesar dessa centralidade, sua distribuição não ocorre de maneira neutra, pois as atividades relacionadas à reprodução da vida foram historicamente associadas às mulheres, sobretudo no interior da família, em razão da construção social dos papéis de gênero. Essa associação contribuiu para a naturalização do cuidado como uma atribuição feminina e para sua desvalorização enquanto trabalho socialmente necessário (Hirata, 2016, p. 53-54).

A histórica distinção entre trabalho produtivo e trabalho reprodutivo[4] também contribuiu para essa invisibilização. Enquanto as atividades destinadas à produção de bens e serviços para o mercado receberam reconhecimento econômico e social, aquelas voltadas à manutenção e reprodução da vida permaneceram, em grande medida, restritas ao espaço doméstico e sem remuneração. A crítica à separação entre produção e reprodução evidencia, contudo, que o trabalho reprodutivo constitui condição para a própria existência da atividade econômica, razão pela qual sua invisibilidade não significa ausência de valor social ou econômico (Hirata; Soeiro; Cruz, 2022, p. 96).

A desvalorização do cuidado possui, ainda, uma dimensão relacionada à divisão sexual do trabalho. Atribuído às mulheres como expressão de uma suposta vocação ou responsabilidade natural, o trabalho doméstico e de cuidado permaneceu frequentemente invisível enquanto trabalho e gratuito enquanto atividade econômica (Hirata, 2016, p. 54). Nesse sentido, a crítica feminista demonstra que sua naturalização não constitui fenômeno acidental, mas estratégia estrutural da produção capitalista. Ademais, contribui para a reprodução de estruturas sociais nas quais a manutenção cotidiana da vida é realizada sem correspondente reconhecimento econômico e social (Federici, 2019, p. 42-44).

A entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho remunerado não rompeu com essa estrutura, sendo equivocado o argumento de que as

4 O trabalho reprodutivo refere-se às atividades voltadas à manutenção e reprodução da vida, realizado principalmente no âmbito doméstico, historicamente atribuído às mulheres e, por muito tempo, de forma não remunerada (Hirata, 2016, p. 53-54).

mulheres teriam ingressado no "mundo do trabalho" apenas na segunda metade do século XX (Bastos, 2025, p. 123). Ao contrário, a permanência das responsabilidades domésticas e familiares produziu a sobreposição entre trabalho remunerado e trabalho não remunerado, fenômeno associado à dupla jornada de trabalho[5]. Assim, a inserção das mulheres na esfera produtiva não foi acompanhada, de forma correspondente, pela redistribuição das tarefas de cuidado, mantendo-se a associação entre mulheres e trabalho doméstico e familiar (Federici, 2019, p. 69).

O cuidado – em sua dimensão material e imaterial – consiste em trabalhos voltados à alimentação, higiene e cuidados destinados a familiares idosos, crianças e pessoas doentes, a limpeza da casa, apoio emocional e organização cotidiana da vida, permitindo que os indivíduos e a sociedade possam exercer o trabalho produtivo. (Rossi; Renk, 2025, p. 75). A aparente autonomia dos indivíduos, percebida como atributo pessoal, somente se torna possível devido à existência de uma rede invisível de trabalho de cuidado, e aqueles que usufruem dessa autonomia encontram-se em situação de privilégio social (Oliveira, 2025, p. 109).

A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao ser consultada pela República Argentina, reconheceu que os estereótipos de gênero associados ao cuidado produzem consequências concretas para o exercício de direitos. Por meio da Opinião Consultiva 31/2025, a Corte IDH afirmou que a distribuição desigual das cargas de cuidado não remunerado constitui obstáculo ao exercício, pelas mulheres e meninas, de direitos como trabalho, segurança social e educação, além de limitar o tempo disponível para o autocuidado e o lazer (Corte IDH, 2025, p. 57-58).

A sobrecarga do cuidado não atinge todas as mulheres de maneira uniforme, apresentando uma dimensão interseccional, pois fatores como raça, condição socioeconômica, idade, presença de filhos pequenos e outras condições de vulnerabilidade podem intensificar os obstáculos relacionados à distribuição das responsabilidades de cuidado. A Corte IDH reconheceu expressamente essa possibilidade de convergência de

5 Conforme os dados da CEPAL citados pela Corte IDH na OC 31/2025, as mulheres da América Latina e Caribe dedicam, em média, o triplo do tempo dedicado pelos homens a trabalhos domésticos e de cuidado não remunerados. Em ao menos dez países da região que mensuraram essa contribuição, o trabalho não remunerado nos lares representa entre 15,9% e 27,6% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo 74% dessa contribuição realizada por mulheres, dado esse que evidencia a relevância econômica de um trabalho historicamente invisibilizado pelos paradigmas tradicionais que ignoram o papel do cuidado na economia (Corte IDH, 2025, p. 52).

fatores discriminatórios, caracterizando situações de discriminação devido à união desses fatores (Corte IDH, 2025, p. 59).

Igualmente atenta ao problema, a Agenda 2030 da ONU[6] incorporou o tema do cuidado à agenda internacional. Ao estabelecer a Meta 5.4 do ODS 5, os Estados-membros firmam compromisso para promover o reconhecimento, a valorização e a responsabilidade compartilhada do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, através de serviços públicos, infraestrutura, políticas de proteção social e promoção da responsabilidade compartilhada entre o Estado, a sociedade e as famílias (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 20).

A própria Agenda 2030 prevê que suas metas sejam adaptadas às realidades nacionais, de modo que, embora tenham alcance global, cabe a cada governo definir metas nacionais orientadas pela ambição global, levando em conta as circunstâncias do país (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 15). A Meta 5.4 reforça essa diretriz ao condicionar seu cumprimento "conforme os contextos nacionais" (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 20).

Em observância a essa disposição, em âmbito nacional, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) explicita os desafios e prioridades próprios da realidade brasileira. Na adequação da Meta 5.4 ao contexto nacional, a redação foi ampliada para estabelecer como objetivo a eliminação da desigualdade na divisão sexual do trabalho remunerado e não remunerado, inclusive no trabalho doméstico e de cuidados, vinculando-a à promoção da autonomia das mulheres e incorporando expressamente as intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, com especial atenção às mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas. A adaptação também evidencia que essa questão envolve o enfrentamento da divisão sexual do trabalho e outras desigualdades (Mostafa; Rezende; Fontoura, 2019, p. 12).

Embora a Agenda 2030 tenha atribuído visibilidade internacional à questão, seu caráter de *soft law* impede que a Meta 5.4 seja equiparada,

6 A Agenda 2030 foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 25 de setembro de 2015, por meio da Resolução n.º 70/1, intitulada Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O documento estabelece um plano de ação universal voltado à promoção do desenvolvimento sustentável, estruturado em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas integradas, que orientam os Estados na implementação de políticas voltadas à erradicação da pobreza, à redução das desigualdades, à proteção ambiental e à promoção dos direitos humanos até o ano de 2030 (Organização das Nações Unidas, 2015).

isoladamente, a uma obrigação convencional dotada da mesma força jurídica de um tratado internacional. Sua relevância está, entre outros aspectos, na formulação de parâmetros políticos e interpretativos relacionados à igualdade de gênero, que podem ser mobilizados conjuntamente com normas internacionais juridicamente vinculantes (Pereira; Lima, 2023, p. 153).

Nesse sentido, a contribuição da Corte IDH (§112) é crucial, pois consiste justamente em ultrapassar essa natureza "político-programática"[7], ao reconhecer que o cuidado integra o conteúdo normativo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como categoria jurídica autônoma, derivado da leitura conjunta dos artigos 4, 5, 7, 11, 17, 19, 24, 26 e 1.1 do referido diploma (Corte IDH, 2025, p. 40).

A autonomia jurídica reconhecida pela Corte IDH compreende o cuidado em três dimensões interdependentes: o direito a ser cuidado, o direito de cuidar e o direito ao autocuidado. A Corte IDH vinculou essas dimensões aos princípios da corresponsabilidade social e familiar e da solidariedade, reconhecendo que a provisão do cuidado não pode permanecer concentrada em uma única pessoa ou exclusivamente no espaço familiar (Corte IDH, 2025, p. 41-43).

Acerca dos impactos da distribuição das responsabilidades de cuidado não remunerado, a Corte IDH (§157-158) reconhece que a desigualdade na distribuição do trabalho de cuidado gera obstáculos concretos para que mulheres e meninas exerçam seus direitos em condições de igualdade. Além de restringirem a dedicação ao autocuidado e ao lazer, os estereótipos sobre o papel da mulher na família e no lar podem limitar o tempo e autonomia necessários para a educação e desenvolvimento pessoal. Adverte, ainda, a distribuição desigual, quando fundamentada em estereótipos negativos de gênero, configura discriminação estrutural ou sistêmica contra as mulheres (Corte IDH, 2025, p. 58-59).

---

7 Essa compreensão permite distinguir a natureza jurídica das Opiniões Consultivas da Corte IDH daquela atribuída aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Embora as OCs não possuam o mesmo efeito vinculante reconhecido às sentenças proferidas em casos contenciosos, a própria Corte IDH reconhece que esses instrumentos produzem efeitos jurídicos relevantes. Na OC 21/14 (§ 31), o Tribunal afirmou que os diversos órgãos estatais devem realizar o controle de convencionalidade também com fundamento no que é estabelecido pela Corte no exercício de sua competência consultiva, de modo que a norma convencional interpretada por meio de uma Opinião Consultiva constitui fonte relevante para o respeito e a garantia dos direitos humanos (Corte IDH, 2014, p. 13). No caso brasileiro, a aceitação, pelo Estado, da competência contenciosa da Corte Interamericana ocorreu em 10 de dezembro de 1998, posteriormente promulgada pelo Decreto n.º 4.463/2002 (Brasil, 2002).

A partir dessa constatação, a Corte IDH determinou que os Estados adotem medidas progressivas destinadas a modificar os estereótipos negativos de gênero relacionados à distribuição das responsabilidades familiares. Entre as medidas mencionadas encontram-se reformas educacionais, promoção da equivalência das responsabilidades no interior das famílias, incentivo ao cuidado equitativo e progressiva equiparação das licenças de paternidade às de maternidade, inclusive para evitar a penalização de homens que já participam ativamente das tarefas de cuidado (Corte IDH, 2025, p. 53-54).

Nesse sentido, a Corte IDH (§151) reitera que o princípio da corresponsabilidade exige o fortalecimento de redes comunitárias, sistemas e infraestruturas nacionais e locais de cuidado, além da implementação progressiva de serviços de qualidade acessíveis à população. Dessa maneira, a redistribuição do cuidado envolve tanto a reorganização das relações familiares quanto a ampliação da participação social e estatal na provisão dessas atividades (Corte IDH, 2025, p. 56).

Essa compreensão encontra correspondência com a Meta 5.4 do ODS 5. Enquanto a Agenda 2030 apresenta uma diretriz programática internacional, a OC 31/2025 incorpora o conteúdo relacionado ao cuidado à interpretação dos direitos protegidos pelo Sistema Interamericano. Desse modo, o reconhecimento, a redistribuição e a corresponsabilidade deixam de aparecer apenas na agenda internacional de desenvolvimento e passam a integrar a compreensão interamericana acerca das obrigações estatais relacionadas ao direito ao cuidado.

A convergência torna-se ainda mais evidente no Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025, segundo o qual "os Estados devem adotar medidas legislativas e de política pública destinadas à distribuição equitativa do trabalho de cuidado não remunerado no interior das famílias e à proteção das pessoas que exercem essas atividades contra violência ou assédio em razão de seu trabalho" (Corte IDH, 2025, p. 124).

O Ponto Resolutivo 6 acrescenta, portanto, uma dimensão jurídica mais precisa ao objetivo da distribuição equitativa. Não se trata apenas de incentivar uma mudança cultural, mas de exigir medidas legislativas e políticas públicas que enfrentem a concentração das atividades de cuidado. Paralelamente, o dever de proteção contra violência e assédio esclarece que as pessoas responsáveis pelo cuidado também são titulares de direitos e não podem ter sua proteção jurídica condicionada ao caráter remunerado da atividade (Corte IDH, 2025, p. 55-56).

Nessa perspectiva, conforme citado na OC 31/2025 (§154), a OIT, em análise regional da Convenção nº 156 para a América Latina, destaca que as responsabilidades voltadas ao cuidado configuram um dos principais motivos pelos quais as mulheres encontram dificuldades de ingressar e progredir no mercado de trabalho em condições igualitárias, enfatizando que "desde a busca pelo primeiro emprego até o dia da aposentadoria, as mulheres enfrentam mais obstáculos do que os homens para alcançar seu pleno potencial profissional" (Corte IDH, 2025, p. 56).

A partir desses elementos, a Meta 5.4 do ODS 5 e o Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025 podem ser utilizados como parâmetros necessários para examinar a atuação brasileira, pois fornecem elementos relacionados à valorização do trabalho não remunerado, oferta de serviços públicos, infraestrutura, proteção social, responsabilidade compartilhada, necessidade de medidas legislativas e políticas voltadas à distribuição equitativa, bem como a proteção das pessoas cuidadoras contra violência e assédio (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 20; Corte IDH, 2025, p. 124).

A análise do cumprimento dessas diretrizes exige, portanto, mais do que identificar normas nacionais que utilizem a expressão "cuidado". É necessário verificar se o ordenamento brasileiro está incorporando mecanismos de corresponsabilidade, criando instrumentos para compatibilizar trabalho e responsabilidades familiares, promovendo a proteção social às pessoas cuidadoras e adotando estratégias de transformação dos padrões culturais que historicamente concentraram o cuidado sobre as mulheres.

É nesse ponto que a análise passa do plano internacional para o âmbito brasileiro. A identificação das medidas nacionais permite verificar se o reconhecimento do cuidado como direito, agora presente no ordenamento jurídico brasileiro, já se traduziu em instrumentos capazes de enfrentar a desigualdade estrutural que justificou a formulação da Meta 5.4 e a determinação contida no Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025, aspecto que será analisado no capítulo seguinte.

3 A institucionalização do cuidado no Brasil: avanços à luz do Relatório Luz e do Plano Nacional de Cuidados

A análise dos avanços brasileiros deve partir do diagnóstico produzido pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil[8] para a Agenda 2030, por meio do "IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030", publicado em 2025. No exame do ODS nº 5, o relatório destaca que o monitoramento da igualdade de gênero permanece limitado pela ausência de informações atualizadas e desagregadas, circunstância que compromete a avaliação da implementação das respectivas metas (GTSC A2030, 2025, p. 40).

A limitação dos dados possui especial relevância no campo do cuidado porque atividades domésticas e de assistência não remuneradas foram historicamente invisibilizadas nas estatísticas econômicas e sociais. Sem dados capazes de identificar o tempo empregado nessas atividades, sua distribuição entre homens e mulheres, seus impactos econômicos e seus efeitos sobre diferentes grupos sociais, torna-se mais difícil formular, monitorar e avaliar políticas destinadas à sua redistribuição (GTSC A2030, 2025, p. 43).

No tocante à Meta 5.4, o IX Relatório Luz classificou sua situação como "retrocesso"[9], registrando que, no Brasil, o trabalho doméstico e de cuidados permanecia predominantemente informal, de baixa remuneração e exercido principalmente por mulheres negras, sobre as quais incidem simultaneamente desigualdades de gênero, raça e classe (GTSC A2030, 2025, p. 43).

O relatório também registrou que, entre 2015 e 2024, houve redução de 18,1% dos empregos formais no trabalho doméstico e que 93,9% do trabalho doméstico ou de cuidados remunerado era realizado por mulheres, das quais parcela significativa era composta por mulheres negras. Acrescenta, ainda, que as mulheres dedicavam aproximadamente dez horas

8 O Relatório Luz constitui iniciativa de monitoramento da Agenda 2030 elaborada pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030). Sua metodologia utiliza prioritariamente fontes públicas oficiais do Estado brasileiro e, na ausência delas, pesquisas de organizações da sociedade civil ou instituições acadêmicas, submetidas a procedimentos de revisão e validação. (GTSC A2030, 2025, p. 8).

9 O IX Relatório Luz analisa, em sua avaliação de 2025, os dados disponíveis referentes principalmente ao ano de 2024. A própria publicação ressalva, no que diz respeito à Política Nacional de Cuidados, que seus efeitos ainda não poderiam ser avaliados e somente poderiam ser aferidos nos relatórios posteriores. A Lei nº 15.069 foi publicada em 23 de dezembro de 2024, razão pela qual seus efeitos não poderiam ser captados por indicadores referentes ao período analisado (GTSC A2030, 2025, p. 61).

semanais a mais que os homens às tarefas domésticas e de cuidados não remuneradas e que esse trabalho representava cerca de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (GTSC A2030, 2025, p. 43).

Esse diagnóstico demonstra que a desigualdade estrutural identificada na fundamentação da Meta 5.4 e da OC 31/2025 permanece presente na realidade brasileira. A distribuição do cuidado continua marcada por forte assimetria de gênero e raça, o que confirma que o reconhecimento formal da importância do cuidado não é suficiente para produzir sua efetiva redistribuição.

Por outro lado, o próprio Relatório Luz identifica a instituição da Política Nacional de Cuidados pela Lei nº 15.069/2024 como avanço legislativo importante, embora ressalve que seus efeitos ainda não poderiam ser plenamente avaliados no período analisado (GTSC A2030, 2025, p. 61). Essa ressalva é fundamental, pois permite distinguir avanço normativo de resultado material. A classificação da Meta 5.4 como retrocesso representa o diagnóstico das condições estruturais observadas no período analisado pelo IX Relatório Luz, enquanto a Lei nº 15.069/2024 inaugura uma transformação jurídica posterior e cujos efeitos necessitam de avaliação apartada.

A Lei nº 15.069/2024 constitui, assim, o primeiro marco central da institucionalização brasileira do cuidado, estabelecendo a Política Nacional de Cuidados com a finalidade de garantir o direito ao cuidado mediante a promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades. Afirma, ainda, que todas as pessoas têm direito ao cuidado, o qual compreende o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado (Brasil, 2024).

A legislação aproxima-se diretamente da formulação desenvolvida posteriormente pela Corte IDH, por meio da OC 31/2025, que igualmente reconheceu as três dimensões do direito ao cuidado — ser cuidado, cuidar e autocuidado — e vinculou seu exercício aos princípios da corresponsabilidade social e familiar e da solidariedade (Corte IDH, 2025, p. 41-42).

Outra disposição relevante da Lei nº 15.069/2024 é a que estabelece o cuidado como dever do Estado, envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil. A norma desloca, assim, a questão do cuidado de uma responsabilidade predominantemente privada para uma estrutura de corresponsabilidade social (Brasil, 2024).

A legislação também estrutura a política a partir de princípios de dignidade, direitos humanos, equidade, não discriminação, autonomia, corresponsabilidade social entre homens e mulheres, antirracismo, anticapacitismo e anti-idadismo. Ademais, a transversalidade e a intersetorialidade permitem a articulação entre áreas como saúde, assistência social, educação, trabalho e renda, previdência, direitos humanos e outras políticas públicas. A presença desses elementos demonstra que a desigualdade no cuidado não é concebida apenas como desequilíbrio entre homens e mulheres, mas como fenômeno atravessado por diferentes formas de vulnerabilidade (Brasil, 2024).

Posteriormente, o Plano Nacional de Cuidados foi regulamentado pelo Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025, que reforça a concepção do direito ao cuidado e estabelece a corresponsabilização social de cuidados como o compartilhamento entre o Estado, a família, o âmbito privado e a sociedade civil. O Plano consiste em um planejamento estratégico e intersetorial destinado à garantia progressiva desse direito, ultrapassando a esfera privada e passando a integrar a agenda pública (Brasil, 2025a).

Por meio da Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35, de 11 de dezembro de 2025, editada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), pelo Ministério das Mulheres (MMulheres) e pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), foram estabelecidas as ações do Plano Nacional de Cuidados para o período de 2025 a 2027. O instrumento prevê 79 ações distribuídas em cinco eixos e dezessete estratégias, com indicação de entregas, metas, prazos, órgãos responsáveis e parceiros (Brasil, 2025b, p. 27).

A distribuição dos eixos estratégicos é relevante para a análise da Meta 5.4 porque suas ações foram organizadas conforme as três dimensões do cuidado (fornecer cuidado, receber cuidado e o autocuidado). O "Eixo 1" trata da garantia de direitos e da promoção de políticas para quem necessita de cuidados e para quem cuida de forma não remunerada; o "Eixo 2" aborda a compatibilização entre trabalho remunerado, educação e necessidades familiares; o "Eixo 3" é destinado ao trabalho decente das trabalhadoras domésticas e do cuidado remunerado; o "Eixo 4" trata do reconhecimento e valorização do cuidado e da transformação cultural; e o "Eixo 5" estrutura a governança e a gestão do Plano (Brasil, 2025b, p. 9).

Acerca da desigual organização social, o próprio Plano reconhece que as mulheres, especialmente aquelas submetidas a múltiplas desigualdades,

encontram maiores obstáculos no acesso ao direito ao cuidado, registrando, por exemplo, que em 2022 mulheres negras realizaram 74,9 horas anuais a mais de trabalho de cuidados não remunerado do que mulheres brancas, equivalendo a aproximadamente uma semana e meia adicional de trabalho considerando a jornada legal de 44 horas semanais (Brasil, 2025b, p. 19). Nesse sentido, o Eixo 1 visa destinar R$ 24,9 bilhões para ações voltadas à garantia do direito de quem necessita de cuidado e de quem cuida de forma não remunerada (Brasil, 2025b, p. 29).

Por sua vez, o Eixo 2 atua na possibilidade de compatibilizar responsabilidades familiares com trabalho remunerado e educação. Entre as ações previstas encontram-se espaços de cuidado, políticas de permanência de estudantes com responsabilidades familiares, medidas destinadas a evitar penalização de trabalhadoras em razão de responsabilidades familiares e iniciativas relacionadas à ampliação das licenças de cuidado (Brasil, 2025b, p. 60-61). Ademais, o Plano destaca que a redistribuição do cuidado não é compreendida exclusivamente como proteção das mulheres, mas também como transformação das condições que afastam os homens das responsabilidades de cuidado (Brasil, 2025b, p. 60-70).

O Plano reconhece que as ocupações de cuidado são majoritariamente femininas e que as mulheres negras estão desproporcionalmente representadas nesse setor, identificando, por meio do Eixo 3, a desvalorização econômica dessas atividades como obstáculo à concretização do trabalho decente, estabelecendo ações voltadas à ampliação e garantia de direitos trabalhistas e proteção social (Brasil, 2025b, p. 72-73).

Aproximando-se ainda mais da OC 31/2025, o Eixo 4 trata do reconhecimento, da valorização e da transformação cultural relativa ao cuidado, pois estabelece ações destinadas à mudança de atitudes, crenças e comportamentos para reconhecer e valorizar quem cuida e o cuidado como trabalho e como direito, promovendo a corresponsabilização social e de gênero (Brasil, 2025b, p. 80-83). Nesse ponto, a OC 31/2025 determinou a adoção progressiva de políticas destinadas a reverter estereótipos negativos de gênero e padrões socioculturais que concentram o trabalho de cuidado nas mulheres, promovendo a equivalência de responsabilidades no interior das famílias e o cuidado parental equitativo (Corte IDH, 2025, p. 54).

Procurando enfrentar uma das fragilidades identificadas no IX Relatório Luz — a insuficiência de dados e monitoramento — o Eixo 5 do Plano prevê o aperfeiçoamento das estatísticas nacionais relacionadas aos cuidados e ao uso do tempo, a reformulação da Pesquisa Nacional por

Amostra de Domicílios (PNAD Contínua), a realização de teste piloto sobre uso do tempo na Pesquisa de Orçamentos Familiares, o desenvolvimento de proposta metodológica para contas satélites destinadas à valoração econômica do trabalho de cuidados não remunerado, entre outros (Brasil, 2025b, p. 101-105).

A ausência de dados não apenas dificulta a avaliação das políticas existentes, mas contribui para a permanência da invisibilidade econômica do cuidado. Ao prever a mensuração do uso do tempo e a valoração do trabalho não remunerado, o Plano incorpora uma dimensão que permite acompanhar, futuramente, se os avanços normativos estão efetivamente alterando a distribuição social das atividades de cuidado.

Diante do conjunto de medidas apresentadas, ainda não é possível afirmar que a Meta 5.4 já esteja plenamente implementada no Brasil. A existência da Política Nacional de Cuidados e do Plano Nacional de Cuidados deve ser compreendida, portanto, como avanço normativo e institucional, e não automaticamente como efetividade material. A própria estrutura do Plano prevê ações com prazos que se estendem até 2027, o que evidencia que a transformação pretendida é progressiva e depende da execução das ações, da produção de dados e da continuidade dos recursos necessários.

O Ponto Resolutivo 6 da OC 31/2025 não determinou apenas a distribuição equitativa das atividades de cuidado não remunerado, mas também a proteção das pessoas cuidadoras contra violência ou assédio decorrentes de sua função (Corte IDH, 2025, p. 124). Embora a legislação brasileira adote princípios de dignidade, direitos humanos e não discriminação, os mecanismos voltados à proteção das pessoas que exercem cuidado não remunerado ainda demandam maior desenvolvimento.

Assim, o conjunto de dados reunidos permite concluir que o Brasil apresenta importantes avanços normativos e institucionais, sobretudo a partir da Lei nº 15.069/2024 e da estruturação do Plano Nacional de Cuidados. Entretanto, os indicadores utilizados pelo Relatório Luz demonstram que esses avanços ainda não se converteram em alteração suficiente da estrutura material de distribuição do cuidado, que permanece marcada, especialmente, pela desigualdade de gênero, raça e classe (GTSC A2030, 2025, p. 40-47).

Dessa forma, o Brasil encontra-se em um processo de transição entre uma organização social do cuidado baseada predominantemente na responsabilidade privada das famílias e uma concepção que reconhece

o cuidado como direito e como responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres, famílias, sociedade e Estado.

4 Conclusão

A presente pesquisa investigou quais têm sido os avanços normativos e em políticas públicas do Brasil na implementação das diretrizes fixadas pela Meta 5.4 do ODS 5 e pelo Ponto Resolutivo 6 da OC 31/25 da Corte IDH, que estabelecem o dever de distribuição equitativa do trabalho de cuidado entre os gêneros. Em resposta a esse problema, constatou-se que o Brasil construiu, entre 2024 e 2025, as bases normativas e as primeiras políticas públicas estruturadas de cuidado, compatíveis com as exigências de ambos os parâmetros, mas cujos efeitos sobre a distribuição material do cuidado ainda não puderam ser aferidos.

No plano normativo, o principal avanço é a Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados. A lei reconheceu o cuidado como direito de todas as pessoas, em suas dimensões de ser cuidado, cuidar e autocuidado, estabeleceu-o como dever do Estado, em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil, e adotou a corresponsabilidade entre homens e mulheres como princípio, ao lado da equidade, do antirracismo, do anticapacitismo e do antiidadismo. Essa formulação antecipou o conteúdo posteriormente afirmado pela Corte IDH e desloca o cuidado da esfera estritamente privada para a agenda pública. O Decreto nº 12.562/2025 completou esse marco ao regulamentar o Plano Nacional de Cuidados como instrumento de garantia progressiva desse direito.

No plano das políticas públicas, o avanço consiste no Plano Nacional de Cuidados, cujas ações para 2025–2027 foram definidas pela Portaria Conjunta nº 35/2025: 79 ações, distribuídas em cinco eixos, com metas, prazos e órgãos responsáveis. Esses eixos correspondem aos elementos exigidos pelos parâmetros analisados. A oferta de serviços e de proteção social a quem cuida e a quem é cuidado (Eixo 1) e a valorização do trabalho de cuidado remunerado (Eixo 3) atendem à Meta 5.4; a compatibilização entre trabalho, educação e responsabilidades familiares, incluindo a ampliação das licenças (Eixo 2), e as ações de transformação dos estereótipos de gênero (Eixo 4) atendem à distribuição equitativa exigida pelo Ponto Resolutivo 6; e a produção de dados sobre uso do tempo e

valoração do trabalho não remunerado (Eixo 5) responde à insuficiência de informações apontada pelo IX Relatório Luz.

Esses avanços, contudo, não permitem afirmar que as diretrizes estejam efetivadas. O IX Relatório Luz classificou a Meta 5.4 como em retrocesso, diante da concentração do cuidado sobre as mulheres, especialmente as mulheres negras, e da informalidade e baixa remuneração do trabalho doméstico. Como tais indicadores se referem a período anterior à vigência da Política e do Plano, eles não demonstram a ineficácia das novas medidas, mas retratam o ponto de partida que elas pretendem transformar. A efetividade do novo marco dependerá da execução das ações, da continuidade do financiamento e da produção de dados, e somente poderá ser avaliada nos próximos ciclos de monitoramento.

Identificou-se, ainda, uma lacuna em relação ao Ponto Resolutivo 6. Enquanto a distribuição equitativa do trabalho de cuidado encontra correspondência nas ações do Plano, a proteção das pessoas que realizam cuidado não remunerado contra violência e assédio não dispõe de mecanismos específicos, permanecendo amparada apenas pelos princípios gerais de dignidade e não discriminação.

Nesse contexto, a OC 31/2025 não originou os avanços brasileiros, uma vez que a Lei nº 15.069/2024 a precede, mas altera o estatuto jurídico do compromisso. Se a Meta 5.4, por sua natureza de *soft law*, oferece diretriz programática, a OC 31/2025 integra o direito ao cuidado ao conteúdo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Com isso, a manutenção e a execução da Política e do Plano Nacional de Cuidados deixam de depender exclusivamente de escolhas de governo e passam a constituir dever internacional do Estado brasileiro, orientado pela progressividade e pela vedação de retrocesso.

Conclui-se, assim, que o Brasil se encontra em transição entre uma organização do cuidado predominantemente privada e feminizada e sua compreensão como direito e responsabilidade compartilhada entre homens e mulheres, famílias, sociedade e Estado. O desafio é converter esse marco normativo e essas políticas em serviços acessíveis, redistribuição efetiva do tempo e mudança dos padrões culturais, além de suprir a lacuna relativa à proteção das pessoas cuidadoras, agenda que futuras pesquisas poderão acompanhar a partir dos próximos Relatórios Luz e dos dados produzidos pelo próprio Plano.

Referências

BASTOS, Lucia Elena Arantes Ferreira. Os cuidados num mundo em transformação: carreira, pobreza de tempo, parentalidade e políticas públicas. In: SANTOS, Sthefany Felipp dos (org.); PIOVESAN, Flávia et al. (Coord**.). Proteção jurídica dos cuidados**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 121-135.

BRASIL. **Decreto nº 4.463**, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm. Acesso em: 07 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.562**, de 23 de julho de 2025. Regulamenta o art. 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jul. 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acesso em: 03 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.069**, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 dez. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 03 out. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plano Nacional de Cuidados**: Brasil que Cuida. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-que-cuida/plano/Plano_Nacional_de_Cuidados.pdf. Acesso em: 03 out. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério das Mulheres; Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35**, de 11 de dezembro de 2025. Estabelece as ações do Plano Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 15 dez. 2025c. Seção 1, p. 79-96. Disponível em: https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mds/mmulheres/mdhc-n-35-de-11-de-dezembro-de-2025-675175343. Acesso em: 05 out. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC 31/2025**, de 12 de junho de 2025, solicitado pela

República da Argentina: o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC 21/2014**, de 19 de agosto de 2014. Direitos e garantias de crianças e meninas no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. Série A, n. 21. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2014.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC A2030). **IX Relatório Luz da Sociedade Civil sobre a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**: Brasil. Brasília, DF: GTSC A2030, 2025. Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf. Acesso em: 03 out. 2026.

HIRATA, Helena. Comparando relações de cuidado: Brasil, França, Japão. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 34, n. 98, p. 25-40, 2020. DOI: 10.1590/s0103-4014.2020.3498.003. Disponível em: https://revistas.usp.br/eav/article/view/170421. Acesso em: 02 out. 2026.

HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado: comparando Brasil, França e Japão. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 53-64, dez. 2016. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/sur-24-por-completo.pdf. Acesso em: 02 out. 2026.

HIRATA, Helena; SOEIRO, José; CRUZ, Sofia Alexandra. A divisão entre a produção e o trabalho reprodutivo tem que ser suprimida: é a produção do viver que caracteriza o trabalho. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, [S. l.], 2022. Disponível em: https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/12895. Acesso em: 06 out. 2026.

ROSSI, Amélia Sampaio; RENK, Valquiria Elita. A colonialidade do gênero e a naturalização do trabalho de cuidado atribuído às mulheres. In: SANTOS, Sthefany Felipp dos (org.); PIOVESAN, Flávia et al. (Coord.). **Proteção jurídica dos cuidados**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 75-89.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA).

Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). San José, Costa Rica, 22 nov. 1969.

OLIVEIRA, Lígia Ziggiotti de. Cuidado, vulnerabilidade e autonomia: lições dos estudos de gênero às perspectivas jurídicas. In: SANTOS, Sthefany Felipp dos (org.); PIOVESAN, Flávia et al. (Coord.). **Proteção jurídica dos cuidados**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 109-119.

MOSTAFA, Joana; REZENDE, Marcela; FONTOURA, Natália. **ODS 5**: alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. (Cadernos ODS). Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019.

PEREIRA, Antonio Nunes; LIMA, Paulo Rodrigo de. Os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU e a jurisprudência do TRT-4: um estudo empírico. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, v. 89, n. 1, p. 151-164, jan./mar. 2023.

Capítulo 2

A JUDICIALIZAÇÃO ESTRUTURAL DA FILA DO SUS: A FUNÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CONTEXTUALIZAÇÃO NA ACP Nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS (CONSULTAS E CIRURGIAS ESPECIALIZADAS EM TRAUMATOLOGIA E ORTOPEDIA)

Eliziane Fardin de Vargas[1]
Maira Carolina Petry[2]

1 Introdução

A judicialização de conflitos relacionados à efetivação do direito à saúde tem evidenciado situações em que a prolação de uma decisão individual ou a imposição imediata de uma obrigação de fazer

1 Pós-doutoranda (bolsista) vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa CAPES no âmbito do Programa Aurora – Continuidade da Trajetória de Mães Cientistas, Edital CAPES nº 16/2026, Processo nº 88887.342060/2026-00. Doutora pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade I e bolsa CAPES no Processo nº 88881.933606/2024-01, Edital PDSE nº 30/2023, com período de doutorado sanduíche na Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Mestre (2022) e graduada (2020) em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II e bolsa PROUNI, respectivamente. Pesquisadora vinculada ao Grupo de Pesquisa «Jurisdição Constitucional Aberta» (UNISC), vinculado ao CNPq. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7125626353321424. Orcid: http://orcid.org/0000-0002-3192-659X. E-mail: elizianefardin@hotmail.com / elizianefvargas@mx2.unisc.br

2 Mestra em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Direito e Processo Penal pela Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa integral PROUNI e com bolsa de Iniciação Científica pelo CNPq. Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, e do grupo de estudos Espectros dos direitos fundamentais sociais, vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Colaboradora no projeto de pesquisa "A judicialização da saúde na Corte IDH: mapeamento dos critérios interpretativos e dos standards protetivos e sua interrelação com os grupos em situação de vulnerabilidade". Lattes: http://lattes.cnpq.br/7046723198560385. Orcid: https://orcid.org/0009-0000-3428-998X. E-mail: mairacarolinapetry@hotmail.com.

não solucionam o problema. Embora essas medidas possam assegurar o atendimento de uma pretensão específica, elas se mostram insuficientes quando a violação decorre de falhas persistentes na organização e na execução de políticas públicas. Nessas hipóteses, a resposta jurisdicional restrita ao caso individual não alcança as causas que produzem e mantêm a desconformidade, o que exige a compreensão do conflito em sua dimensão coletiva, institucional e duradoura[3].

As filas do Sistema Único de Saúde para consultas e cirurgias especializadas exemplificam essa complexidade, pois resultam da interação entre demanda assistencial, capacidade de atendimento, regulação do acesso, disponibilidade de profissionais e recursos e atuação coordenada de diferentes órgãos e entes públicos. Por envolverem múltiplos sujeitos, impacto social irradiado e a necessidade de intervenções graduais e articuladas, esses conflitos podem assumir natureza estrutural.

Nesse contexto, a audiência de contextualização apresenta-se como um possível espaço para o esclarecimento da realidade controvertida, a participação dos atores envolvidos e a interlocução entre os entes públicos responsáveis pela política de saúde. A reunião desses participantes e o compartilhamento de informações sobre competências, limitações e possibilidades de atuação permitem indagar em que medida esse ato

3 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), no âmbito do Programa Aurora – Continuidade da Trajetória de Mães Cientistas, Edital CAPES nº 16/2026, Processo nº 88887.342060/2026-00. Também é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

processual favorece o diálogo institucional, a cooperação e a construção coordenada de medidas voltadas ao enfrentamento do problema estrutural.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: a partir da análise da ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS, de que forma a audiência de contextualização no âmbito dos processos estruturais contribui para a construção de um plano de reforma estrutural, destinada ao enfrentamento das filas do SUS?

Parte-se da hipótese de que a realização da audiência de contextualização, no âmbito do processo estrutural, não impede o posterior deferimento do pedido de elaboração de um plano de reforma estrutural. Ao contrário, por desempenhar funções preparatória, informacional e dialógica, a audiência robustece o ambiente de diálogo e de colaboração entre os sujeitos envolvidos, permitindo o esclarecimento da realidade controvertida, a identificação das capacidades e limitações institucionais e a definição de possibilidades de atuação coordenada. Desse modo, o ato processual cria condições mais adequadas para a futura construção do plano de reforma estrutural, conferindo-lhe maior aderência à realidade, legitimidade participativa e viabilidade de implementação.

Como objetivos específicos, busca-se, inicialmente, caracterizar a audiência de contextualização a partir de seus fundamentos, suas características e suas possíveis funções, à luz das diretrizes jurisprudenciais, doutrinárias e normativas aplicáveis à matéria. Em seguida, pretende-se analisar sua utilização no caso concreto, verificando de que forma a sequência processual formada pelo diagnóstico, pela audiência e pela futura apreciação do plano prepara a construção de uma resposta estrutural para as filas de consultas e cirurgias especializadas.

Para alcançar esses objetivos, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se das categorias gerais relativas aos processos estruturais e a utilização das audiências de contextualização para a análise de sua aplicação no caso concreto. Utiliza-se o método de procedimento analítico e empregam-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

Além desta introdução, o artigo está dividido em duas partes. A primeira examina a audiência de contextualização como etapa da condução dos processos estruturais no Brasil, destacando seus fundamentos, suas características e suas possíveis funções. A segunda analisa a ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS, com ênfase na qualificação estrutural da demanda e no papel atribuído à audiência entre o diagnóstico do problema e a futura apreciação, e eventual deferimento, do pedido de

plano de reforma estrutural. Ao final, apresentam-se as conclusões acerca da contribuição desse instrumento para a construção de soluções judiciais cooperativas e dialógicas adequadas à complexidade do problema das filas do SUS.

2 A audiência de contextualização enquanto etapa dos processos estruturais no Brasil

Para melhor organizar a análise deste subcapítulo, parte-se de uma abordagem sobre o modo como os processos estruturais vêm sendo gradualmente incorporados à prática e aos instrumentos normativos do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Regionais Federais (TRFs), para, a partir desse panorama, examinar como as audiências de contextualização se operacionalizam no âmbito dos processos estruturais e são previstas nos instrumentos normativos desses tribunais.

Ainda que a regulamentação dos processos estruturais permaneça pendente no ordenamento jurídico brasileiro — visto que o Projeto de Lei nº 3, de 2025 (PL nº 3/2025), destinado a disciplinar a matéria em âmbito legislativo, ainda tramita no Congresso Nacional —, o Poder Judiciário, e notadamente o STF, não podendo se eximir de prestar a tutela jurisdicional adequada aos litígios de natureza estrutural que lhe são submetidos, tem cunhado, na condução prática desses processos, importantes parâmetros para que o Poder Judiciário possa lidar adequadamente com esse tipo de demanda.

Especialmente, mas não exclusivamente, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, ação na qual o STF reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário brasileiro, verdadeira ação-laboratório dos processos estruturais no Brasil, tanto as características dos processos estruturais quanto os requisitos essenciais para a homologação do plano de reforma estrutural foram cunhados.

No decurso da ação o STF consolidou as características que comumente qualificam um litígio como estrutural: (i) a existência de falha crônica no funcionamento das instituições estatais, apta a violar, de forma grave e persistente, direitos fundamentais; (ii) a constatação de que a solução do problema depende, via de regra, da reformulação de políticas públicas, e não apenas da correção de um ato isolado; e (iii) a adoção de uma solução de natureza bifásica, dialógica e flexível, na qual cabe ao Poder

Judiciário definir os fins a serem alcançados e à Administração Pública escolher os meios mais adequados para tanto, competindo ao primeiro, em momento posterior, homologar e monitorar a execução da decisão (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2023b, p. 05).

Nesse mesmo movimento de sistematização, o STF fixou, também em 2023, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 684.612[4] (Tema 698 da repercussão geral, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso), diretrizes mais específicas sobre o papel do Judiciário no controle jurisdicional de políticas públicas estruturalmente deficitárias, delimitando que: a intervenção judicial não viola a separação dos poderes quando comprovada a ausência ou grave deficiência do serviço público; a decisão estrutural deve, como regra, fixar finalidades e metas a serem alcançadas, e não medidas pontuais, cabendo à Administração Pública apresentar o plano com os meios adequados para tanto; e, por fim, que a análise judicial desse plano não deve adentrar as minúcias da política desenhada pelo gestor público, restringindo-se ao seu monitoramento e ao controle de razoabilidade do plano apresentado pelos demandados (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2023a, p. 04).

Já em 19 de dezembro de 2024, ao homologar o plano nacional "Pena Justa" para a superação do estado de coisas inconstitucional do sistema prisional, o Plenário do STF, na própria ADPF 347, explicitou os critérios de razoabilidade que um plano de reforma estrutural deve observar para ser homologado, exigindo que contenha: (i) diagnóstico do problema; (ii) objetivos e metas; (iii) ações e cronograma de atuação; (iv) matriz de responsabilidade; (v) matriz de riscos; (vi) previsão de recursos orçamentários, humanos e tecnológicos; e (vii) mecanismos de monitoramento, avaliação e publicidade (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2024a, p. 05).

Essas construções jurisprudenciais não ocorreram, todavia, de maneira aleatória, sobrevieram concomitantemente a duas importantes guinadas institucionais no tratamento dos processos estruturais no Brasil.

A primeira delas foi a criação, em dezembro de 2022, por meio da Resolução STF nº 790/2022, ainda na presidência da Ministra Rosa Weber, do Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC), unidade posteriormente reestruturada e

4 Para uma análise mais aprofundada do Tema 698, recomenda-se: VARGAS, Eliziane Fardin de; SOARES, Dérique Crestane. Os litígios e o processo estrutural no controle jurisdicional de políticas públicas no julgamento do Tema 698. **Anais do XVIII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**, p. 01-19, 2023.

absorvida pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), já na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2024b, p. 09).

O NUPEC integra, ao lado do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) do STF (art. 4º, III, "e", itens 1 e 2, do Regulamento da Secretaria do STF), cabendo-lhe apoiar a identificação e o processamento de ações estruturais e complexas, elaborar pareceres e notas técnicas em ações de significativa repercussão econômica e social, compor as salas de monitoramento criadas para o acompanhamento de ações estruturais específicas e auxiliar na construção de indicadores de monitoramento, avaliação e efetividade das medidas adotadas (art. 17, I, do Regulamento da Secretaria do STF) (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2024b, p. 16).

É justamente em articulação com o NUSOL — também integrante da AAJ, ao qual compete apoiar a triagem de conflitos pré-processuais ou processuais solucionáveis de forma consensual, auxiliar na preparação e na realização de audiências e sessões de conciliação ou mediação e viabilizar a cooperação judiciária nacional do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário (art. 17, II, do Regulamento da Secretaria do STF) (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2024b, p. 16) — que o NUPEC tem conduzido as audiências de contextualização.

Essa atuação conjunta é, aliás, descrita pelo próprio NUSOL como pautada por harmonia, cooperação e reciprocidade: é ao lado do NUPEC que o NUSOL realiza reuniões técnicas e as audiências de conciliação e de contextualização voltadas aos processos estruturais e complexos, contando ainda com o apoio técnico dos especialistas do NUPEC nos casos de sua atuação exclusiva (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 48).

Consolidada, assim, a atuação conjunta do NUPEC e do NUSOL na condução das audiências de contextualização, cumpre voltar à segunda guinada institucional, mais recente: a edição, em 2025, da Recomendação nº 163 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceu diretrizes para a identificação e a condução dos processos estruturais, recomendando aos juízos e aos tribunais brasileiros que adotassem medidas para identificar e conduzir de forma adequada os processos que tratem de litígios de caráter estrutural (Conselho Nacional de Justiça, 2025, www.cnj.jus.br).

Importa destacar, contudo, que, mesmo antes de o STF e CNJ tratarem da matéria, os tribunais ordinários já enfrentavam reclamações relacionadas a problemas estruturais e buscavam, nos limites de suas

competências, criar mecanismos próprios para lidar com as particularidades desse tipo de demanda, ante a ausência de regulamentação específica e a inadequação do modelo bipolar tradicional de solução de litígios (Leal; Vargas, 2024).

Sem desconsiderar as experiências de outros Tribunais Regionais Federais que já empreendiam esforços para o adequado processamento de demandas estruturais[5], no âmbito do TRF da 4ª Região (TRF 4) — tribunal ao qual está vinculada a 1ª Vara Federal de Santa Cruz do Sul, responsável pela ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS, objeto do presente estudo —, o tratamento dos processos estruturais está institucionalizado junto ao Sistema de Conciliação da 4ª Região (Sistcon). No interior do Sistcon atua a Coordenação de Apoio a Demandas Estruturais (Cades), criada pela Portaria Sistcon nº 49, de 31 de janeiro de 2022, e posteriormente atualizada pela Portaria Sistcon nº 586, de 4 de julho de 2023, a qual designou que a Cades "tem a finalidade de auxiliar as unidades jurisdicionais no encaminhamento de litígios complexos, preferencialmente pela via consensual" (Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 2023, www.trf4.jus.br).

Nota-se que a Cades, do TRF 4, concede um intenso prestígio à dialogicidade e à consensualidade na resolução de demandas estruturais, postura essa que muito se relaciona com a utilização da audiência de contextualização como instrumento próprio dos processos estruturais.

Essa audiência pode ser compreendida, a um só tempo, como uma das técnicas de acompanhamento da implementação das reformas estruturais e como uma nova forma de diálogo entre as partes que integram o litígio estrutural (Casimiro; França; Nóbrega, 2025, p. 646). Isso porque, em processos dessa natureza, a complexidade e a conflituosidade em regra existentes fazem com que as técnicas tradicionais de autocomposição

5 Nesse sentido, cabe registrar que o Tribunal Regional Federal da 6ª Região prevê, no art. 65 de seu Regimento Interno, a Coordenadoria Regional de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária (Codes) — unidade originalmente concebida como estrutura administrativa de cooperação judiciária e, posteriormente, convertida também em órgão jurisdicional, por delegação do Supremo Tribunal Federal, para processar, julgar e monitorar controvérsias relativas ao Novo Acordo de Mariana (Tribunal Regional Federal da 6ª Região, 2026, www.trf6.jus.br). Outro exemplo é do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por meio do Provimento nº 19, de 14 de agosto de 2022, da Corregedoria-Regional — que estabelece a Consolidação Normativa da Corregedoria-Regional da Justiça Federal da 5ª Região —, instituiu o Núcleo de Apoio à Gestão Estratégica de Perícias e Processos, ao qual atribuiu expressamente, nos artigos 18 a 20, a função de prestar apoio técnico e administrativo à gestão da litigiosidade complexa e estrutural e de oferecer suporte a magistrados de primeira instância na condução de demandas dessa natureza (Tribunal Regional Federal da 5ª Região, 2022, www.trf5.jus.br).

nem sempre se revelem as mais efetivas, razão pela qual o NUPEC e o NUSOL têm conduzido, de forma conjunta, as chamadas audiências de contextualização (Casimiro; França; Nóbrega, 2025, p. 648).

Diferentemente das audiências públicas, das audiências de saneamento e organização do processo — modalidade prevista no art. 357, §3º, do Código de Processo Civil —, das audiências de instrução e das audiências de conciliação e mediação, a audiência de contextualização configura um formato próprio, forjado a partir da constatação, no âmbito dos processos estruturais, da necessidade de um modelo de diálogo distinto, apto a acompanhar decisões graduais e estruturantes e a viabilizar o seu monitoramento próximo e constante da reforma estrutural (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 37).

Essas audiências assumem particular relevância porque, ainda que o processo estrutural seja orientado pela lógica dialógica, o processo civil brasileiro é tradicionalmente pautado pela lógica adversarial, o que leva o demandado, com frequência, a resistir às pretensões da parte autora e às determinações judiciais, dificultando a mitigação ou a erradicação do litígio estrutural. Tal resistência configura, muitas vezes, uma resposta automática à provocação processual, nem sempre acompanhada de uma reflexão espontânea do demandado sobre as concessões que poderiam viabilizar uma solução mais célere e eficaz. Cabe ao NUSOL, nesse contexto, o papel de catalisar o diálogo entre as partes e afastar entraves desnecessários em demandas urgentes, como costumam ser as de natureza estrutural (Casimiro; França; Nóbrega, 2025, p. 648-649).

Essa audiência, cuja prática se consolidou no âmbito do STF, notadamente pela atuação conjunta do NUPEC e do NUSOL, mas cujo espírito dialógico já ecoava nas iniciativas do TRF 4, tem como objetivo:

> (i) colher informações para subsidiar a tomada de decisão; (ii) alinhar expectativas dos envolvidos; (iii) elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos; (iv) identificar, de forma mais precisa, o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais; (v) auxiliar no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; (vi) propiciar que o cumprimento da decisão seja mais compatível com a realidade fática e concreta e com as reais possibilidades de cumprimento; (vii) viabilizar consensos acerca de pontos específicos; (viii) possibilitar uma atuação coordenada entre os entes envolvidos no cumprimento; (ix) possibilitar decisões judiciais mais proporcionais; e (x) identificar perspectiva de término dos processos estruturais. (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 38).

Nem todos esses objetivos, contudo, se voltam à mesma fase do processo estrutural. Ao menos três deles — colher informações para subsidiar a tomada de decisão (i), alinhar expectativas dos envolvidos (ii) e elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos (iii) — dizem respeito, precisamente, à fase que antecede a elaboração e a homologação do plano de reforma estrutural, contribuindo para que a decisão sobre o seu deferimento seja tomada a partir de um panorama fático mais completo e de expectativas já alinhadas entre os envolvidos.

Vale destacar que tal instrumento já foi utilizado em processos estruturais paradigmáticos no STF, como a ADPF 635 (sobre a letalidade policial no Rio de Janeiro), a ADPF 743 (sobre as queimadas na Amazônia e no Pantanal) e a ADPF 991 (sobre povos indígenas isolados) (Brasil; Supremo Tribunal Federal, 2025, p. 38).

Cumpre observar, contudo, que, mesmo nesses precedentes, a audiência de contextualização não decorre de ato normativo que a preveja expressamente, já que o Regulamento da Secretaria do STF, ao definir as competências do NUSOL, refere-se apenas, de forma genérica, a "audiências e sessões de conciliação ou mediação" (art. 17, II) (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2024b, p. 16).

Tampouco o Projeto de Lei nº 3/2025, que disciplina de forma mais abrangente o processo estrutural e ainda tramita no Congresso Nacional, prevê esse instrumento por nome — ao tratar de audiências, refere-se a audiências públicas, a audiências de saneamento e organização compartilhada do processo (art. 8º, III e IV) e a audiências destinadas à elaboração e à homologação do plano de ação (art. 9º, § 6º), sem contemplar, todavia, a audiência de contextualização especificamente (Brasil; Senado Federal, 2025, p. 06-07).

Todas essas experiências, ademais, situam-se no âmbito do Supremo Tribunal Federal, restando pouco explorado o modo como um instrumento cuja prática, também aqui, precede a norma pode ser aplicado a processos estruturais que tramitam em primeira instância. É justamente essa aplicação que se examina no capítulo seguinte, a partir da análise da ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS.

3 Estudo de caso: a qualificação estrutural da ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS e o papel da audiência de contextualização

O direito social à saúde, hoje reconhecido como um direito humano e fundamental, tem sido objeto de judicialização, tanto nos tribunais nacionais, como na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Todavia, há de se atentar que em ambos os âmbitos (nacional e interamericano), o reconhecimento da justiciabilidade desse direito percorreu um caminho marcado pela evolução interpretativa, no qual a jurisprudência exerceu importante papel na admissão da saúde como um direito exigível judicialmente.

No campo normativo, o direito à saúde passou a ter status de direito fundamental, a nível nacional, com a Constituição Federal de 1988, quando passou também a ser reconhecido como um direito social e universal, e, portanto, aplicável a todos (Leal; Maas, 2019, p. 352).

Já no âmbito interamericano, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) sequer faz menção expressa à saúde como um direito humanos, trazendo em seu catálogo tão somente direitos de cunho civil e político, os chamados direitos de primeira dimensão. Em que pese a CADH faça referência aos direitos econômicos, sociais[6], culturais e ambientais (DESCA) em seu artigo 26, foi somente com o Protocolo de San Salvador, um protocolo adicional à CADH, que esses direitos passaram a ter previsão normativa, estando o direito à saúde previsto no artigo 10.

No entanto, em que pese o direito à saúde tenha passado a ter previsão normativa no Brasil e no âmbito interamericano, com a Constituição Federal de 1988 e o Pacto de San Salvador, respectivamente, ambos entre os anos oitenta e noventa, o reconhecimento da sua exigibilidade perante os tribunais, nacional e interamericano, não foi imediato, e como já apontado anteriormente, demandou uma evolução interpretativa operada pela jurisprudência. Dessa forma, é possível atribuir aos tribunais, através da sua jurisprudência, um importante papel no reconhecimento da exigibilidade do direito à saúde perante a justiça, ainda que ocasione uma discussão acerca do princípio da separação dos poderes.

6 Quanto ao ponto, "esclarece-se que o direito à saúde está incluso no rol dos direitos sociais e, por esse motivo, é referido na legislação interamericana de forma expressa ou incorporado aos direitos econômicos, sociais e culturais." (Maas; Daroit, 2019, p. 19).

No cenário interamericano, ainda que se tenha aprovado um protocolo adicional que dispõe sobre os DESCA (Protocolo de San Salvador), ele permite que sejam submetidas à apreciação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), e a posterior julgamento pela Corte IDH, apenas petições que retratem violações ao direito de trabalhadores de se organizarem em sindicatos e de se filiarem àqueles que melhor defendam seus interesses e o direito à educação (Bosa; Maas, 2023, p. 4), deixando de fora do exame judicial exercido pela Corte IDH, casos inerentes à violação do direito à saúde[7].

Todavia, ainda que houvesse essa exclusão de apreciação, o direito à saúde foi por muito tempo tutelado pela Corte IDH, principalmente através da proteção indireta, por meio de direitos civis e políticos (Maas; Daroit, 2019, p. 24), a exemplo dos direitos à vida e à integridade pessoal[8]. Ocorre que este cenário mudou com o julgamento do caso Poblete Vilches vs. Chile (2018), no qual, mediante a evolução jurisprudencial do próprio Tribunal Interamericano, operou-se uma mudança de paradigma no entendimento sobre a justiciabilidade do direito à saúde, e passou-se a admitir a sua tutela autônoma pela Corte IDH (Bosa; Maas, 2023, p. 13).

Depreende-se, portanto, que no contexto interamericano, a salvaguarda do direito à saúde passou por diferentes fases, partindo da proteção indireta e chegando ao cenário atual, em que se reconhece a sua autonomia perante a Corte IDH. Porém, é necessário destacar que o Tribunal Interamericano não pode ser invocado em casos, por exemplo, que demandem o fornecimento de determinado medicamento a um cidadão, mas em situações em que se identifica uma violação que demonstra uma falha do Estado na promoção do direito à saúde, revelando-se, nesses casos, problemas complexos e falhas estruturais nas políticas públicas.

Por outra perspectiva, no Brasil, ainda que a Constituição Federal tenha previsto o direito à saúde como um direito fundamental, a sua promoção passou a requerer a intervenção do Poder Judiciário por volta

7 "Sob essa óptica, a discussão que permeia a justiciabilidade dos direitos sociais, no que se destina ao tratamento que é deferido aos direitos civis e políticos e não aos Descas, está embasada, sem excluir outros aspectos, na aplicação de recursos financeiros para efetivação de direitos, que deveriam, sob esse prisma, serem criados e concretizados de maneira Progressiva." (Bosa; Maas, 2023, p. 5).

8 Alguns casos em que é observada a proteção indireta do direito à saúde, através de direitos civis e políticos: Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai (2005), Ximenes Lopes e outros vs. Brasil (2006), Albán Cornejo e outros vs. Equador (2007), Furlan e familiares vs. Argentina (2012), Artavia Murillo e outros (Fecundação in Vitro) vs. Costa Rica (2012), Suárez Peralta vs. Ecuador (2013) e Gonzales Lluy e outros vs. Equador (2015) (Mudrovitsch, 2023, p. 93-96).

da década de noventa, haja vista a insuficiência dos investimentos na área (Leal; Maas, 2020, p. 43).

Um dos primeiros casos de repercussão, que tratou sobre o fornecimento de medicamentos a pessoas com HIV, foi o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 271.286, julgado pelo STF, no qual estabeleceu-se a solidariedade entre a União, Estados e Municípios, além de reconhecer o caráter indisponível do direito à saúde, tratando-se de um pressuposto para o direito à vida (Bosa; Maas, 2026, p. 17). Outro importante marco na judicialização da saúde ocorreu com a audiência pública da saúde, convocada em 2009 pelo então presidente da Corte, a qual embasou uma série de decisões, que demonstraram uma mudança de postura do STF quanto ao assunto, além de fixar relevantes standards quanto à efetivação do direito à saúde (Leal; Maas, 2020, p. 44-47)[9].

Nesse passo, a partir dos casos mencionados, observa-se o contraponto entre duas questões pertinentes quando se fala de judicialização da saúde: se de um lado, há um problema em relação ao orçamento público, visto que as ações judiciais farão com que se gaste muito dinheiro público, de outro, o próprio poder público deixa, muitas vezes, de fornecer o básico na assistência em saúde, o que tem por consequência a provocação da atuação do Poder Judiciário.

Passadas as breves considerações iniciais acerca da judicialização da saúde a níveis interamericano e nacional, destaca-se que em ambos os cenários se identificam causas em comum nas violações ao direito à saúde, sendo elas a deficiência da estrutura das instituições e a inadequação das políticas públicas, o que acarreta a busca pela jurisdição[10] no intuito de ter efetivados direitos básicos, como a saúde.

Em razão da crescente busca pelo poder judiciário em demandas que versam sobre as mais variadas prestações no âmbito da saúde, faz-se necessária a busca por instrumentos que não só resolvam cada necessidade de forma pontual, como também visem identificar quais mazelas existentes nas políticas públicas tem apresentado falhas, para que sejam desenvolvidas soluções efetivas para estes problemas.

---

9 Ainda podem ser mencionados outros casos relevantes da jurisprudência atinente ao direito à saúde, tais como: RE 657.718; RE 566.471; RE 1.366.243 (Bosa; Maas, 2026, p. 17-18).

10 Salienta-se, no entanto, que a Corte IDH não pode ser provocada, por exemplo, em uma ação de obrigação de fazer para fornecimento de medicamentos, visto que tem competência apenas para julgar a existência, ou não, da violação de algum direito humano previsto em seus tratos, pelos Estados signatários, além de fixar standards para serem adotados na formulação de políticas públicas pelos Estados.

É nesse cenário que os processos estruturais surgem como uma ferramenta que, além de identificar a existência de uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, visa adotar uma solução nas políticas públicas nas quais foram constatados problemas persistentes, afastando a ideia de que a atuação do judiciário nessas situações configura uma afronta ao princípio da separação dos poderes.

Outrossim, em casos como o que será discorrido a seguir, o processo estrutural serve não somente para demonstrar a existência de um problema nas políticas públicas de saúde, mas também porque uma ação judicial individual ou uma decisão judicial isolada podem ser insuficientes para a resolução da questão, na medida em que versam sobre uma situação específica, não abordando de forma profunda as falhas das instituições estatais que causaram aquela violação do direito à saúde.

Além do mais, o litígio estrutural se difere do procedimento comum na medida em que visa promover a participação de todos os atores envolvidos naquele serviço, promovendo o diálogo entre esses sujeitos com vistas a encontrar uma solução pertinente à solução daquele problema, e não apenas responsabilizando um ente pela sua falha, conforme bem aponta Faria (2019):

> o processo estrutural não tem por objetivo central a definição de uma responsabilidade e a reparação do evento danoso, e sim promover ordens para um comportamento futuro, induzindo políticas governamentais capazes de efetivar valores constitucionais desrespeitados ou sequer implementados. (Faria, 2019, p. 107)

Nesse sentido, em seguida, se realizará um estudo de caso envolvendo a Ação Civil Pública nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS, em trâmite na 1ª Vara Federal de Santa Cruz do Sul/RS, caracterizada pela própria parte demandante (Ministério Público Federal) como um litígio estrutural.

A ação refere-se a um problema estrutural na prestação de serviços de traumatologia e ortopedia na região de Santa Cruz do Sul/RS, retratando a evolução da fila de espera por consultas e cirurgias desde 2014, quando foi instaurado o Inquérito Civil nº 1.29.007.000068/2014-69 no âmbito do Ministério Público, que apurou dados inclusive de anos anteriores. Em 2022 foi instaurado novo Procedimento Administrativo (1.29.007.000146/2022-35), o qual constatou que mesmo com investimento, não foi possível reverter a fila de espera, que atingiu, em 2025, quase três anos para cirurgia, e 344 dias para consultas especializadas (Brasil, 2026).

O primeiro ponto a ser observado na petição inicial apresentada pelo Ministério Público Federal é a caracterização da demanda como um litígio estrutural, visto que se reconhece que o colapso na prestação de serviços de traumatologia e ortopedia não decorrem de um fato isolado, mas de um estado de desconformidade estruturada. Identifica-se que investimentos pontuais ou o aumento de vagas não são suficientes para acabar com a fila de espera, tampouco para diminuir o tempo em que os pacientes permanecem nela (Brasil, 2026).

Outra questão que dá à demanda a característica de um litígio estrutural, é a existência de múltiplos atores envolvidos no pleito, tais como a União, Estado, Município, hospital e pacientes, estes com competências diferentes, e, portanto, uma decisão judicial "comum", que não dada em um contexto de processo estrutural, poderia não resolver o problema tal qual ele está posto (Brasil, 2026).

Outro aspecto relevante, é a adoção do rito do processo estrutural, mesmo que este ainda não esteja expressamente previsto na legislação brasileira, afastando o rito tradicional das ações civis públicas. Denota-se tal atributo visto que o demandante postula, como primeiro ato processual, a realização de uma audiência de contextualização, instrumento próprio dos litígios estruturais. Além disso, o pedido de tutela estrutural de urgência é de caráter programático, pois não pretende a imposição de uma obrigação rígida, mas uma determinação para que os réus elaborem, no prazo de sessenta dias, um plano estrutural que contenha diagnóstico sistêmico, cronograma de execução e matriz de responsabilidades (Brasil, 2026).

Além do mais, identifica-se que a inicial proposta pelo MPF observa a responsabilidade de cada ente federado, conforme delineado na legislação e jurisprudência atinentes às regras de competência relativas às prestações de saúde, observando, por exemplo, o TEMA 793 do STF. Outrossim, a exordial traz o pedido de criação de um Comitê Judicial de Monitoramento e a imposição de relatórios trimestrais de transparência que atendam aos requisitos de diretrizes contemporâneas para acompanhar a execução progressiva do plano (Brasil, 2026).

Registre-se, ainda, que além de todos estes elementos caracterizadores de um litígio estrutural presentes na petição inicial, a peça também identifica a ACP como estrutural ao fazer menção à Recomendação nº 163 do CNJ, mencionando estarem presentes todos os requisitos caracterizadores desse tipo de demanda.

A decisão que analisou o pedido de tutela de urgência feito pelo MPF deferiu-a parcialmente, determinando aos entendes federados e ao prestador do serviço reclamado, a apresentação de informações acerca da fila de espera dos pacientes na área de traumatologia e ortopedia, bem como designando audiência de contextualização para momento posterior à apresentação das informações (Brasil, 2026).

Nesse sentido, em um cenário em que se busca uma solução concreta para um problema persistente nas instituições estatais, e que revela a necessidade da reformulação de políticas públicas, não mostrando-se suficiente a solução dos casos de forma isolada, a audiência de contextualização mostra-se como uma ferramenta adequada e importante, em um cenário composto por múltiplos sujeitos, em que se está diante de um ponto que se trata de competência dos poderes responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas, mas que foi levada ao judiciário.

Dessa maneira, a audiência de contextualização, no caso concreto, tende a contribuir para o enfrentamento do litígio estrutural posto, sob as seguintes perspectivas: (i) com a apresentação de dados sobre o quantitativo da fila, tempo médio de espera e capacidade instalada, a audiência permitirá que se identifiquem os espaços específicos que apresentam problema, possibilitando que se estabeleça um ponto de partida factual acerca da extensão do problema; (ii) a solenidade promove o diálogo entre todos os entes e instituições envolvidos e interessados na questão, como, no caso concreto, a União, o Estado, o Município, o nosocômio responsável direto pela prestação do serviço, e demais órgãos técnicos e de controle social; (iii) a audiência servirá para delimitar as atribuições de cada participante no plano, conforme sua responsabilidade e competência, observando parâmetros já estabelecidos em matéria de direito à saúde, como os Temas 793 e 1234 do STF; (iv) e, realizada a oitiva de todos os entes e instituições envolvidos, na audiência, o Poder Judiciário terá subsídios para que o plano posteriormente elaborado, seja tecnicamente exequível e passível de monitoramento.

Constata-se, dessa forma, que a audiência de contextualização funciona como instrumento de diagnóstico, diálogo institucional e planejamento cooperativo, permitindo que o processo estrutural ultrapasse a solução de demandas individuais e se volte à identificação e à superação das causas que provocam as filas do sistema público de saúde.

Portanto, na ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS, assim como nos demais litígios estruturais, a audiência de contextualização atua como a fase de transição dialógica necessária entre o reconhecimento da proteção estatal deficiente e a prolação de decisões estruturantes. Ela assegura que o plano de reforma das filas de traumatologia e ortopedia na saúde pública não seja uma imposição teórica descolada da realidade, mas uma solução construída colaborativamente, com viabilidade técnica, orçamentária e operacional, com vistas a enfrentar de forma exitosa a problemática.

4 Conclusão

O enfrentamento de problemas estruturais, como as filas de espera no SUS, especificamente no âmbito das filas de espera por consultas, procedimentos e tratamentos de traumatologia e ortopedia, demonstra que a tutela jurisdicional tradicional não é suficiente para o enfrentamento da questão. Dessa forma, tratando-se de um problema decorrente de falhas institucionais sistêmicas e orçamentárias, a solução adequada exige o uso de institutos próprios do processo estrutural.

Da análise da ACP nº 5003553-17.2026.4.04.7111/RS, verificou-se que a audiência de contextualização se trata de um mecanismo processual determinante para a transição entre o diagnóstico da ineficácia da política pública e a construção de um plano de reforma estrutural adequado. O ato desempenha, assim, funções preparatórias, informacionais e dialógicas, não se restringindo à obtenção de informações para subsidiar a futura decisão judicial, mas dando condições para a formulação de um plano de reforma estrutural fundamentado em evidências, com objetivos, responsabilidades, prazos de implementação e mecanismos de acompanhamento e avaliação definidos.

Assim, a audiência de contextualização contribui para com a construção de um plano de reforma estrutural ao possibilitar, a partir das informações colocadas, um diagnóstico realizado conjuntamente por todos os entes e instituições interessados, que subsidiará a formulação de ações adequadas ao enfrentamento não só do problema, mas principalmente das suas causas, mostrando-se o ato, uma etapa fundamental à persecução do litígio estrutural.

Dessa maneira, resta confirmada a hipótese de pesquisa, pois a audiência não obsta nem substitui a consecutiva elaboração do plano

de reforma estrutural, mas, o subsidia de maiores informações técnicas, legitimidade participativa e viabilidade orçamentária e operacional, prevenindo a prolação de ordens judiciais descoladas da capacidade institucional dos demandados.

Referências

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A justiciabilidade do direito à saúde na corte interamericana de direitos humanos: Uma breve análise jurisprudencial. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 11, n. 21, p. e13508, 2023.

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A judicialização da saúde na Corte Interamericana de Direitos Humanos: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diante dos standards protetivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ** - RFD, [S. l.], n. 45, 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3**, de 3 de fevereiro de 2025. Disciplina o processo estrutural. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, n. 5, 4 fev. 2025. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF.** Relator: Min. Marco Aurélio, 04 de outubro de 2023b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256&prcID=4783560. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Homologação em Processo Estrutural na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio, 19 de dezembro de 2024a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15373531869&ext=.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF):** manual. Produção de conteúdo: Tricia Navarro. Brasília: STF, Secretaria-Geral da Presidência, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684.612/RJ (Tema 698)**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 03 de julho de 2023a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal**, de 06 de fevereiro de 2024b. Disponível em: https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/3319. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Juízo Substituto da 1ª Vara Federal de Santa Cruz do Sul. **Ação Civil Pública nº 5003553-17.2026.4.04.7111**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Estado do Rio Grande do Sul; Município de Santa Cruz do Sul. Juiz: Eric de Moraes. Data de autuação: 29 maio 2026. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_s=&selForma=NU&todaspartes=&txtChave=&numPagina=1. Acesso em: 6 out. 2026.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. O monitoramento de reformas estruturais pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 15, n. 3. p. 636-655, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 163**, de 16 de junho de 2025. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. Diário de Justiça Eletrônico do CNJ, Brasília, DF, n. 136, 25 jun. 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/. Acesso em: 20 set. 2026.

FARIA, Priscila Teixeira de. **Litígios estruturais e o direito à saúde:** o caso da fila das cirurgias ortopédicas de alta complexidade do Estado do Ceará. Orientadora: Paula Pessoa Pereira. 2019. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2019.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. Desafios e perspectivas do direito fundamental social à saúde nos 30 anos da Constituição Federal brasileira: da progamaticidade à judicialização. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, v. 1, p. 349-369, 2019.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; VARGAS, Eliziane Fardin de. La incorporación de los presupuestos de los procesos estructurales por el Supremo Tribunal Federal en el juicio de litigios estructurales. **Derecho PUCP**, n. 93, p. 99-138, 2024.

MAAS, Rosana Helena; DAROIT, Ana Paula. A proteção interamericana do direito humano e social à saúde. **Revista de Direito Sanitário**, v. 20, p. 13-31, 2019.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. A tutela do direito à saúde na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 91–102, 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. **Portaria Sistcon nº 586**, de 04 de julho de 2023. Atualiza disposições relativas à Coordenação de Apoio a Demandas Estruturais criada pela Portaria Sistcon nº 49/2022 e dá outras providências. Diário Eletrônico Administrativo, Porto Alegre, n. 195, 6 jul. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Provimento nº 19**, de 14 de agosto de 2022. Estabelece a Consolidação Normativa da Corregedoria-Regional da Justiça Federal da 5ª Região. Diário Oficial Eletrônico Administrativo da 5ª Região, n. 154, 17 ago. 2022. Disponível em: https://arquivos.trf5.jus.br/TRF5/Legislacao_Corregedoria_Provimentos/2022/08/17/20220817_301120_CONSOLIDACAO_NORMATIVA_DA_CR_PROVIMENTO_19__2022.PDF. Acesso em: 22 set. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **Coordenadoria Regional de Demandas Estruturais e Cooperação Judiciária (CODES).** Relatório consolidado de gestão: biênio 2024/2026. Coordenador: Desembargador Federal Edilson Vitorelli. Belo Horizonte, ago. 2026. Disponível em: https://portal.trf6.jus.br/institucional/codes-coordenacao-de-demandas-estruturais-e-cooperacao-judiciaria/. Acesso em: 22 set. 2026.

Capítulo 3

A PROTEÇÃO DE GRUPOS VULNERÁVEIS E A ATUAÇÃO JURISDICIONAL: A TRAJETÓRIA DOS PROTOCOLOS DO CNJ E A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE CUIDADOS NO BRASIL

Kassiane Haas Tavares[1]
Maria Valentina de Moraes[2]

1 Introdução

A proteção de grupos em situação de vulnerabilidade vem sendo um ponto de atenção na jurisdição brasileira, tendo o Conselho Nacional de Justiça regulamentado a atuação do sistema jurídico a partir de protocolos específicos. Nesse sentido, a presente pesquisa aborda o processo de incorporação da perspectiva do cuidado pelo Poder Judiciário brasileiro, examinando a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na construção de instrumentos destinados a orientar a atividade jurisdicional, com especial atenção à instituição do Grupo de Trabalho criado pela Portaria CNJ n.º 379/2025 para elaboração de proposta de ato normativo voltado à regulamentação da Política de Cuidados no Poder Judiciário. A análise considera, ainda, a trajetória de protocolos já desenvolvidos pelo

1 Pós-graduanda em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto, Santa Cruz do Sul/RS. Graduada em Direito pela mesma instituição, com bolsa integral pelo Programa Universidade para Todos (ProUni). Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta", vinculado ao CNPq e coordenado pela professora Pós-Dr.ª Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: kassianehaastavares@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9783102670364877.

2 Pós-Doutora, Doutora e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação S*tricto Sensu* em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES e bolsa CAPES no Processo nº. 88887.156773/2017-00, 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.23@hotmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8298-5645.

CNJ, especialmente aqueles orientados pela perspectiva de gênero, raça, maternidade e situação de rua, bem como o reconhecimento do direito ao cuidado pela Opinião Consultiva n.º 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)[3].

O reconhecimento do direito ao cuidado envolve o direito de receber cuidados, o direito de cuidar e o direito ao autocuidado, estabelecendo uma concepção na corresponsabilidade entre pessoas, famílias, sociedade, instituições e Estado. Nesse sentido, no sistema de justiça brasileiro, observa-se esse movimento na atuação do CNJ, que, nos últimos anos, tem desenvolvido protocolos e instrumentos destinados a incorporar perspectivas capazes de identificar desigualdades estruturais e situações específicas de vulnerabilidade na atividade jurisdicional.

É nesse contexto que se insere a Portaria CNJ n.º 379, de 27 de outubro de 2025, que instituiu Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de ato normativo para regulamentação da Política de

---

3 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 "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado 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).

Cuidados no Poder Judiciário. A partir disso, a presente investigação tem como objetivo geral analisar o processo de incorporação da perspectiva do cuidado pelo Poder Judiciário brasileiro, considerando a trajetória dos protocolos desenvolvidos pelo CNJ, a instituição do Grupo de Trabalho pela Portaria CNJ n.º 379/2025 e o reconhecimento do direito ao cuidado pela Opinião Consultiva n.º 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para tanto, adota-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a atuação do Conselho Nacional de Justiça, especialmente a partir da instituição do Grupo de Trabalho pela Portaria n.º 379/2025, evidencia um processo de incorporação da perspectiva do cuidado na atuação do Poder Judiciário brasileiro, à luz dos protocolos já desenvolvidos pelo Conselho e do reconhecimento do direito ao cuidado pela Opinião Consultiva n.º 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos?

Para responder a essa indagação, busca-se contextualizar o direito ao cuidado e examinar a trajetória dos protocolos desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça destinados à incorporação de perspectivas relacionadas às desigualdades e vulnerabilidades na atividade jurisdicional, bem como analisar as possibilidades de incorporação da perspectiva do cuidado na atuação jurisdicional brasileira, à luz das diretrizes estabelecidas pela Portaria CNJ n.º 379/2025 e do reconhecimento do direito ao cuidado pela Opinião Consultiva n.º 31/2025 da Corte IDH, considerando seus avanços, possibilidades e limites.

A pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, partindo da compreensão do cuidado como categoria autônoma, para a análise da trajetória dos protocolos do Conselho Nacional de Justiça e, posteriormente, a instituição do Grupo de Trabalho pela Portaria n.º 379/2025 e a OC n.º 31/2025. Como método de procedimento, emprega-se o analítico, examinando, os instrumentos desenvolvidos pelo CNJ para incorporar perspectivas de vulnerabilidades à atuação judicial e, os elementos normativos da Portaria n.º 379/2025 e da OC n.º 31/2025 relacionados ao direito ao cuidado e à sua transversalização no âmbito institucional e jurisdicional.

Quanto às técnicas de pesquisa, empregam-se as pesquisas bibliográfica, documental e jurisprudencial. A pesquisa bibliográfica sustenta o referencial teórico acerca da compreensão do cuidado como direito e da divisão sexual do trabalho; a pesquisa documental concentra-se na análise dos protocolos, a Portaria n.º 379/2025 e demais materiais

relacionados à construção da Política de Cuidados, enquanto a pesquisa jurisprudencial é centrada na análise da OC n.º 31/2025 da Corte IDH. Inicia-se, portanto, com a compreensão da atuação jurisdicional em relação ao direito ao cuidado.

2 O direito ao cuidado e a transformação da atuação jurisdicional: a trajetória dos protocolos do CNJ

O cuidado constitui uma condição indispensável à manutenção da vida humana e, historicamente, essa tarefa vem sendo atribuída às mulheres, principalmente no âmbito familiar, resultante da construção social dos papéis de gênero (Hirata, 2020). Percebida como um atributo pessoal, a autonomia dos indivíduos somente se torna possível devido à rede invisível de trabalho de cuidado, e aqueles que usufruem dessa autonomia encontram-se em situação de privilégio social (Oliveira, 2025).

Em âmbito material e imaterial, o cuidado consiste em trabalhos voltados à limpeza da casa, higiene, alimentação, cuidados destinados a familiares idosos, crianças e pessoas doentes, apoio emocional e organização cotidiana da vida, permitindo que a sociedade possa exercer o trabalho produtivo. (Rossi; Renk, 2025). Por muito tempo, as atividades de cuidado – vinculadas ao âmbito privado e associadas à responsabilidade feminina – eram negligenciadas pelas concepções tradicionais de trabalho (Pautassi, 2018).

Ao transcender o conceito padrão de trabalho, compreendido como o conjunto de "atividades produtivas" voltadas à aferição monetária, a discussão acerca do trabalho "reprodutivo"[4] visa demonstrar que essa divisão deve ser suprimida, pois a atividade "produtiva" não é apenas a produção de mercadorias, mas também o trabalho de cuidado (Hirata; Soeiro; Cruz, 2022, p. 96).

No que se refere aos valores sociais atribuídos às diferentes atividades desempenhadas, os homens foram vinculados à esfera pública e produtiva, enquanto as mulheres à esfera privada e reprodutiva. Assim, enquanto o trabalho produtivo foi socialmente valorizado e remunerado, o trabalho de cuidado naturalizou-se como "vocação", contribuindo para sua gratuidade e invisibilidade (Hirata, 2016, p. 54).

4 O trabalho reprodutivo refere-se às atividades voltadas à manutenção e reprodução da vida, realizado principalmente no âmbito doméstico, historicamente atribuído às mulheres e, por muito tempo, de forma não remunerada (Hirata, 2016, p. 53-54).

A partir da segunda metade do século XX, ocorreu a inserção massificada das mulheres no mercado de trabalho "produtivo", porém é equivocado dizer que as mulheres teriam ingressado no "mundo do trabalho" apenas nesse período. Tal feito não eliminou a obrigação cotidiana das tarefas de cuidado, mas conduziu à sobreposição de jornadas — a não remunerada, doméstica, e a remunerada, no mercado formal ou informal – caracterizada pela dupla jornada de trabalho (Bastos, 2025; Federici, 2019)[5].

A invisibilização e a falta de remuneração do trabalho doméstico englobam uma estratégia estrutural da produção capitalista, e não um fenômeno acidental, pois ao ser percebido como "amor" e dever familiar, o cuidado deixa de ser reconhecido como trabalho, garantindo ao sistema econômico um trabalho sem custos e dificultando que as mulheres percebam essa exploração (Federici, 2019).

No contexto brasileiro, a divisão social do cuidado também encontra a desigualdade, por gênero, raça, classe, idade e deficiência, contribuindo para as diversas experiências, especialmente das mulheres, inseridas em posições sociais distintas acerca das responsabilidades de cuidado (Hirata, 2014, p. 62-63).

Sendo o cuidado, elemento necessário à dignidade humana, à luz da Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sua responsabilidade deve ser compartilhada entre os indivíduos, família, sociedade e Estado, considerando as condições que permitem as pessoas receberem cuidados quando necessitam, exerçam atividades de cuidado, mas com garantia dos seus direitos e disponham de tempo e condições para o próprio bem-estar, o autocuidado (Corte IDH, 2025).

A necessidade de cuidado alcança, principalmente, crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas enfermas, mas também qualquer pessoa que, a depender da condição, precise de apoio, demonstrando também aspectos de vulnerabilidade que permeiam a discussão. Por sua vez, o indivíduo, em condição de cuidador, remunerado ou não, também evidencia as consequências jurídicas e práticas dessas responsabilidades,

5 Segundo dados da CEPAL citados pela Corte IDH na OC 31/2025, as mulheres da América Latina e Caribe dedicam, em média, o triplo do tempo dedicado pelos homens a trabalhos domésticos e de cuidado não remunerados. Em ao menos dez países da região que mensuraram essa contribuição, o trabalho não remunerado nos lares representa entre 15,9% e 27,6% do Produto Interno Bruto (PIB), sendo 74% dessa contribuição realizada por mulheres, dado esse que evidencia a relevância econômica de um trabalho historicamente invisibilizado pelos paradigmas tradicionais que ignoram o papel do cuidado na economia (Corte IDH, 2025, p. 52).

ao passo que interfere no acesso ao trabalho formal, seguridade social, bem como o exercício de outros direitos. Por isso, o cuidado tem natureza transversal, relacionando-se com outros direitos, não sendo adequado reduzi-lo a um grupo específico (Corte IDH, 2025).

Nesse sentido, em 2024, foi criada a Lei nº 15.069/24, que institui a Política Nacional de Cuidados, a qual reconhece as múltiplas desigualdades e estabelece princípios relacionados à corresponsabilidade social, à promoção da igualdade e autonomia e, principalmente, a superação das desigualdades estruturais associadas às responsabilidades de cuidado e assistência (Brasil, 2024). Ainda que, a criação legislativa não implique, por si só, a incorporação dessa perspectiva em todos os âmbitos, já demonstra que o Brasil está tratando o cuidado de forma expressa e progressiva.

A interpretação do Direito não ocorre em um espaço neutro. Nessa perspectiva, as estruturas sociais e as relações de poder não podem ser desassociadas da conjuntura atual de direito, pois historicamente contribuíram para as desigualdades entre gêneros, e por consequência nas normas que são produzidas e aplicadas (Bonatto; Fachin; Barboza, 2022). Assim, a atenção acerca das desigualdades não fere a imparcialidade, mas reconhece que a interpretação aparentemente neutra produz efeitos diferentes, de acordo com o sujeito e os marcadores sociais que o acompanham (Bonatto; Fachin; Barboza, 2022).

Essa compreensão é extremamente relevante, pois o reconhecimento das desigualdades estruturais exige mais do que a aplicação abstrata de igualdade. Na atividade jurisdicional, devem ser observadas as circunstâncias do caso concreto, a fim de identificar possíveis efeitos discriminatórios e prejudiciais que são produzidos através da igualdade formal e, mais do que isso, que podem evidenciar uma interseccionalidade de vulnerabilidades que também se apoiam sobre quem cuida. A partir dessa leitura necessária e da análise da discriminação em todas as suas facetas que podem ser criadas estratégias que se mostrem adequadas para atuação (Parra Vera; Franco Franco, 2020).

No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem elaborado instrumentos que orientam a atuação do Poder Judiciário, oferecendo fundamentos teóricos e explicativos para decisões judiciais diante das desigualdades estruturais e de vulnerabilidade. Através desses protocolos, o objetivo é ter, efetivamente, uma justiça igualitária, portanto, fornecem mecanismos para que operadores jurídicos reconheçam estereótipos, barreiras de acesso à justiça e impactos diferenciados das decisões,

contribuindo para uma prestação jurisdicional mais atenta à igualdade substancial e à proteção dos direitos humanos (CNJ; ENFAM, 2021).

Diante disso, o "Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero" constitui um passo importante, ao oferecer orientações e fundamentos que envolvam situações de desigualdades estruturais de gênero, afetando as mulheres em suas particularidades e interseccionalidade, seja de raça, orientação sexual, etnia, identidade de gênero, classe e outras vulnerabilidades, visando deslocar a análise da decisão de uma neutralidade formal, tanto na seara judicial quanto administrativa para uma abordagem comprometida com a igualdade substancial (CNJ; ENFAM, 2021).

A trajetória normativa do Protocolo teve início com a Portaria do CNJ nº 27/2021, que instituiu um Grupo de Trabalho para a análise e elaboração das respectivas diretrizes, com forte perspectiva multinível e com um olhar para experiências já vividas na América Latina. Lançado ainda em 2021, passou a integrar de forma mais institucionalizada ao judiciário brasileiro, somente após a Recomendação CNJ nº 128/2022 e a Resolução CNJ nº 492/2023, a qual tornou obrigatória a adoção da perspectiva de gênero nos julgamentos, a capacitação de magistrados e magistradas e a criou o Comitê de acompanhamento (CNJ, 2023). Assim, observa-se a migração de uma orientação para uma política institucional, destinada a vincular a atuação judiciária à igualdade de gênero.

Em continuidade a esse movimento, através do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ nº 73/2024, criou-se o "Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial". Lançado em 19 de novembro de 2024, tem como objetivo incorporar a compreensão de que o racismo é um fenômeno estrutural e por consequência, contribui para as desigualdades no acesso à justiça e decisões. Atrelado à perspectiva racial, o documento amplia o entendimento de que a igualdade vai além de enfrentar as discriminações explícitas, mas também práticas e estruturas que reproduzem desvantagens e preconceitos históricos (CNJ; PNDU, 2024).

Em se tratando de vulnerabilidades, cabe destacar a construção de um instrumento mais amplo de atendimento à população em situação de rua[6]. Com base na Resolução CNJ nº 425/2021, que instituiu a "Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas Interseccionalidades" – oriunda do Grupo de Trabalho criado pela

6 As discussões sobre direitos e vulnerabilidade da pessoa em situação de rua ganhou destaque com a análise da ADPF 976, a qual teve por objeto a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Sobre o tema, ver Moraes; Oliveira, 2023.

Portaria CNJ nº 70/2021 –, o CNJ passou a desenvolver ferramentas para combater as barreiras de acesso à justiça, tornando-a mais célere, simples e levando em consideração a heterogeneidade da população em situação de rua (CNJ, 2021c).

Nesse contexto, em 2024, foi lançado o "Caderno 1 – Protocolos para o Atendimento da População em Situação de Rua no Âmbito do Poder Judiciário", subdividido em três protocolos: (i) Protocolo orientativo do atendimento a adolescentes em situação de rua no âmbito do Sistema Socioeducativo; (ii) Protocolo orientativo para medidas em procedimentos criminais e (iii) Protocolo orientativo do atendimento a pessoas refugiadas e migrantes em situação de rua. Elaborado para orientar a atuação dos integrantes do Poder Judiciário em situações específicas envolvendo pessoas em situação de rua, o Caderno prevê uma atuação pautada pela inclusão, desburocratização e atenção às particularidades dos indivíduos (CNJ, 2024a).

A Resolução CNJ nº 425/2021 também deu ensejo à criação do "Protocolo Mulheres em Situação de Rua e Proteção às Maternidades", publicado em 2025, dando continuidade aos mecanismos norteadores do sistema judiciário brasileiro, tendo como foco as especificidades da maternidade, os direitos reprodutivos e as múltiplas vulnerabilidades enfrentadas pelas mulheres em situação de rua. Forte na proteção integral, na consolidação e na manutenção dos vínculos familiares e rede de proteção, busca impedir que a situação de rua, por si só, seja utilizada como fundamento para determinar o destino da maternidade e seus vínculos (CNJ, 2025b).

Os protocolos mencionados apresentam objetos específicos de tutela, entretanto, eles compartilham do mesmo princípio: a atividade jurisdicional precisa considerar as desigualdades estruturais e as condições de cada caso concreto. Portanto, essa trajetória permite debater se a perspectiva do cuidado pode representar um novo eixo de análise transversal, articulado com as desigualdades de gênero, raça, classe e outros empecilhos de acesso à justiça.

Nessa linha, o CNJ ganha destaque com sua estruturação voltada os direitos humanos. A Recomendação CNJ nº 123/2022 – que sugere ao Poder Judiciário a observância aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos, bem como a jurisprudência da Corte IDH – introduz um novo viés institucional, focado na importância da análise dos documentos internacionais como instrumentos imprescindíveis para a efetivação dos

direitos humanos dentro do território nacional (Bosa; Leal, 2024, p. 187-188).

Essa compreensão aproxima-se do *Ius Constitutionale Commune* na América Latina (ICCAL), fenômeno que reconhece a articulação de diferentes níveis jurídicos – nacional, regional e internacional – como instrumento de fortalecimento mútuo em prol da construção da proteção comum dos direitos humanos (Bogdandy, 2015, p. 22-23). Assim, a OC 31/25 representa um desdobramento dessa dinâmica ao reconhecer o direito ao cuidado como um direito humano autônomo e afirmar a sua relação com os outros direitos, promovendo uma análise jurisdicional conjunta em prol da superação das desigualdades estruturais (Corte IDH, 2025, p. 47-49).

Portanto, a interpretação dos protocolos do CNJ correlacionada com a perspectiva de cuidado evidencia a necessidade de identificar as desigualdades estruturais, evitar a igualdade formal e considerar as condições concretas de cada caso, compreendendo um processo de transformação da atividade jurisdicional.

Nesse percurso, a criação do Grupo de Trabalho pela Portaria CNJ nº 379/2025 representa um novo parâmetro de análise. Enquanto os protocolos avaliam vulnerabilidades específicas, a iniciativa visa analisar o cuidado considerando as suas dimensões: cuidar, ser cuidado e autocuidado. Dessa maneira, a análise da Portaria, de suas diretrizes e das atividades desenvolvidas pelo grupo permitirá investigar de que maneira o cuidado pode ser incorporado à atividade jurisdicional, especialmente à luz do reconhecimento do direito ao cuidado pela Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte IDH, cenário que será examinado no capítulo seguinte.

3 A perspectiva do cuidado no Poder Judiciário: possibilidades e limites à luz da portaria CNJ nº 379/2025 e da OC nº 31/2025

A inserção da perspectiva do cuidado à atuação jurisdicional brasileira se encaixa em um processo de reconhecimento mais amplo como dimensão necessária à garantia dos direitos humanos. No âmbito brasileiro, esse movimento passou a ganhar forma com a Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados, reconhecendo que todas as pessoas têm direito ao cuidado em suas três dimensões — ser cuidado, cuidar e autocuidado —, estabelecendo, ainda,

que sua implementação deve ocorrer de forma transversal e intersetorial, consideradas as diversas desigualdades (Brasil, 2024).

Posteriormente, foi regulamentado o Plano Nacional de Cuidados, através do Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025, que reforça a concepção do direito ao cuidado e estabelece a corresponsabilização social de cuidados como o compartilhamento entre o Estado, a família, o âmbito privado e a sociedade civil. O plano trata-se de um planejamento estratégico e intersetorial destinado à garantia progressiva desse direito, ultrapassando a esfera privada e passando a integrar a agenda pública (Brasil, 2025a).

É nesse cenário que se insere a Portaria CNJ nº 379, de 27 de outubro de 2025, instrumento que pretende retirar o cuidado da condição de elemento apenas de políticas voltadas a grupos específicos e colocá-lo como objeto de uma política própria no âmbito do Poder Judiciário. Nesse sentido, a Portaria determina a criação de um Grupo de Trabalho destinado a elaborar proposta de ato normativo para regulamentar a futura Política de Cuidados no Poder Judiciário (CNJ, 2025c).

A disposição prevê a adoção de princípios que ultrapassam uma compreensão restrita do cuidado, contemplando, por exemplo, a igualdade e não discriminação de gênero, raça, idade, deficiência, origem étnica e condição econômica, além da interseccionalidade, interculturalidade, corresponsabilidade social, interdependência e acessibilidade (CNJ, 2025c).

Desse modo, cumpre destacar a condução do referido grupo, que opta pela construção de uma proposta precedida de estudos e levantamentos sobre políticas públicas e institucionais de cuidado, nacionais e internacionais, além de propor diretrizes e mecanismos para a transversalização do cuidado nas próprias decisões judiciais (CNJ, 2025c). Assim, o cuidado deixa de atuar somente como objeto de proteção administrativa e passa a ser visto como elemento essencial para a própria interpretação e aplicação do Direito como um todo.

Considerando a incumbência do Grupo de Trabalho para identificar mecanismos de transversalização do cuidado nas decisões judiciais, sua atuação ultrapassa a formulação de medidas administrativas e abre espaço para discutir de que maneira as relações de cuidado podem ser juridicamente identificadas, consideradas e articuladas às demais situações de vulnerabilidade presentes nos conflitos submetidos ao Poder Judiciário (CNJ, 2025c).

Antes mesmo do reconhecimento interamericano do cuidado como direito autônomo, na OC n.º 31, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia tratado de situações, as quais as relações de cuidado assumiram relevância para a proteção de direitos fundamentais. O próprio CNJ, ao lançar em 2025 o "Caderno de Jurisprudência do STF: concretizando direitos humanos – Direito ao Cuidado", reconheceu a existência de uma construção jurisprudencial progressiva, destacando casos nos quais a proteção de gestantes, mães, crianças, pessoas com deficiência e responsabilidades parentais foi articulada a direitos fundamentais e ao diálogo com o Sistema Interamericano (Brasil, 2025b).

No âmbito interamericano, a preocupação e o interesse atribuídos ao trabalho de cuidado não surgiram com a divulgação da OC 31/25, mas de um questionamento já existente no âmbito regional. Acerca do conteúdo e dimensão do direito ao cuidado e sua correlação com os demais direitos, a República da Argentina, em 20 de janeiro de 2023, apresentou à Corte IDH tal consulta, com fulcro no art. 64.1[7] da Convenção Americana de Direitos Humanos (Corte IDH, 2025).

A formulação da consulta ocorreu diante da constatação de que, embora o cuidado já estivesse relacionado a diversos direitos humanos em instrumentos internacionais, não havia, até então, uma definição suficientemente desenvolvida de seu conteúdo e alcance como direito autônomo. A própria Argentina destacou que a ausência de parâmetros claros dificultava a definição das obrigações estatais, dos conteúdos mínimos do direito, dos mecanismos de implementação e dos indicadores capazes de acompanhar sua efetividade (Corte IDH, 2025).

A Corte não conceitua o cuidado exclusivamente a partir de uma perspectiva interna, mas através de contribuições de diferentes sujeitos e áreas de conhecimento e, posteriormente, estrutura sua análise em torno de problemas relacionados ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, ao Direito Constitucional regional, à igualdade e à não discriminação e aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Corte IDH, 2025).

A partir de uma interpretação sistemática, evolutiva e *pro persona*, o Tribunal conclui pela existência de um direito autônomo ao cuidado, derivado da leitura conjunta dos artigos 4, 5, 7, 11, 17, 19, 24, 26 e 1.1

7 Dispõe o artigo: "Os Estados-Membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires" (OEA, CADH, 1969).

da Convenção Americana, identificando vínculos entre o cuidado e demais direitos como vida digna, integridade pessoal, liberdade, vida privada e familiar, proteção da família e da infância, igualdade e não discriminação, trabalho, saúde e seguridade social. (Corte IDH, 2025).

A autonomia reconhecida pela Corte, portanto, não deve ser interpretada equivocadamente, pois apesar de constituir um direito autônomo, também funciona como condição para o exercício efetivo de outros direitos. À vista disso, o Tribunal determinou que, na resolução de questões jurídicas relacionadas ao cuidado[8], as autoridades competentes devem realizar o devido controle de convencionalidade com base nos parâmetros desenvolvidos em sua jurisprudência e, na própria OC 31/25 (Corte IDH, 2025), reafirmando o posicionamento adotado pela Corte ao longo de sua história.

Nessa perspectiva, a criação do Grupo de Trabalho foi acompanhada por iniciativas destinadas a construir os pilares conceituais, normativos e empíricos da Política de Cuidados. Em novembro de 2025, o CNJ promoveu o 1º Webinário "Precisamos Falar sobre Trabalho de Cuidado: bases conceituais", cujo objetivo foi discutir a estrutura conceitual que subsidiaria a formulação da política (CNJ, 2025a). Em fevereiro de 2026, o CNJ encaminhou uma pesquisa a todos os tribunais e seções judiciárias do país com o propósito de mapear estruturas de governança, programas, normativos internos, planejamento, recursos orçamentários e desafios relacionados à agenda de cuidados, de modo que a futura política pudesse considerar as diferentes realidades institucionais existentes no Judiciário brasileiro (CNJ, 2026a).

Posteriormente, em abril de 2026, foi realizada pesquisa nacional destinada a compreender como as responsabilidades de cuidado — relacionadas, entre outras situações, a crianças, pessoas idosas, pessoas

8 Nesse sentido, a pesquisa "Arquitetura jurídica do cuidado: abordagem do cuidado em decisões de Tribunais de Justiça e do Trabalho (Bahia e São Paulo)", desenvolvida pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP, investigou decisões de segunda instância dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais do Trabalho da Bahia e de São Paulo, entre 2012 e 2024, com o objetivo de identificar como o cuidado como categoria está sendo aplicado pelo Poder Judiciário. O estudo trata justamente da constatação de que, embora a crescente produção jurídica sobre o cuidado, o tratamento legislativo segue fragmentado, tornando relevante investigar de que maneira isso se reproduz ou não pelo Poder Judiciário (Vieira et al., 2025). Preliminarmente, os resultados reforçam as controvérsias judiciais do cuidado, envolvendo diferentes ramos e relações. A importância dessa constatação, para a presente análise, está em demonstrar que a questão não consiste em inserir artificialmente o cuidado na atividade jurisdicional, mas em compreender como ele já se manifesta em conflitos relacionados ao trabalho, às relações familiares, à saúde, à proteção de pessoas dependentes e à distribuição das responsabilidades de cuidado (Vieira et al., 2025).

com deficiência e à própria saúde — repercutem sobre a vida profissional de magistradas, magistrados, servidoras, servidores e trabalhadores terceirizados do Poder Judiciário (CNJ, 2026b). Durante o "Circuito dos Cuidados", realizado em maio de 2026, o Conselho informou que esses levantamentos haviam alcançado os 91 tribunais brasileiros e mais de 15 mil respostas do sistema de justiça, demonstrando que a formulação da política vem sendo acompanhada de diagnóstico institucional e da coleta de informações sobre as experiências concretas de cuidado dentro do próprio Judiciário (CNJ, 2026b).

O movimento institucional observado em 2025 e 2026 demonstra que o CNJ não está tratando o cuidado apenas como uma questão interna, visto que a realização de pesquisas sobre decisões judiciais, o mapeamento das estruturas existentes nos tribunais, a investigação das experiências de cuidado dos profissionais e a aproximação expressa com a OC 31/25 indicam uma tentativa de construir uma política simultaneamente normativa, institucional e empírica.

A competência conferida ao GT para propor diretrizes e mecanismos de transversalização do cuidado nas decisões judiciais abre espaço institucional para que a Política de Cuidados seja acompanhada de instrumento específico de orientação jurisdicional, eventualmente estruturado sob a forma de protocolo ou guia de julgamento com perspectiva do cuidado.

Sob essa perspectiva, a principal contribuição de uma incorporação jurisdicional do cuidado talvez não esteja na criação de mais uma categoria isolada de proteção, mas na possibilidade de utilizá-lo como eixo transversal de compreensão das vulnerabilidades já reconhecidas pelo ordenamento. O cuidado pode revelar, em cada situação concreta, de que modo marcadores como gênero, raça, classe, idade, deficiência, território, entre outros, interferem na autonomia, na distribuição de responsabilidades, no acesso a recursos e na própria possibilidade de participação nos processos decisórios, promovendo uma leitura integrada das desigualdades.

Portanto, a análise conjunta da Portaria CNJ nº 379/2025, das manifestações do CNJ e da OC 31/25 permite identificar condições normativas relevantes para a incorporação da perspectiva do cuidado à atuação jurisdicional brasileira. Essa possibilidade, contudo, encontra limites no próprio estágio atual da Política de Cuidados, visto que o Grupo de Trabalho ainda está em processo de elaboração da proposta normativa[9],

9 A conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria CNJ nº 379/2025

de modo que a efetiva incorporação jurisdicional dependerá da definição de seu conteúdo, de sua posterior aprovação institucional e da construção de critérios capazes de conferir segurança jurídica, fundamentação e aplicabilidade concreta à perspectiva do cuidado e as desigualdades que o atravessam.

4 Conclusão

A presente pesquisa buscou analisar em que medida a atuação do Conselho Nacional de Justiça, especialmente a partir da instituição do Grupo de Trabalho pela Portaria CNJ nº 379/2025, evidencia um processo de incorporação da perspectiva do cuidado na atuação do Poder Judiciário brasileiro, à luz dos protocolos já desenvolvidos pelo Conselho e do reconhecimento do direito ao cuidado pela Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A análise realizada permite concluir que essa incorporação está em curso e se manifesta como resultado de uma construção institucional progressiva, que não se iniciou com a Portaria nº 379/2025. A trajetória dos protocolos desenvolvidos pelo CNJ demonstra a consolidação gradual da atuação jurisdicional que ultrapassa a aplicação abstrata da igualdade formal e passa a considerar as desigualdades estruturais, as vulnerabilidades e as particularidades dos sujeitos no caso concreto.

Nessa perspectiva, o cuidado apresenta potencial para avançar além da abordagem fragmentada das vulnerabilidades, possuindo natureza transversal que alcança tanto aqueles que necessitam receber cuidados quanto aqueles que exercem atividades de cuidado e aqueles que necessitam de condições para o autocuidado.

A Portaria CNJ nº 379/2025 constitui, nesse contexto, um marco relevante para a institucionalização dessa perspectiva no Poder Judiciário. Ao instituir Grupo de Trabalho destinado à elaboração de proposta de ato normativo para regulamentação da Política de Cuidados, o CNJ sinaliza que o cuidado deixa de ser compreendido apenas como objeto de políticas públicas específicas, passando a integrar a estrutura de análise institucional e jurisdicional.

---

permanece pendente. Em setembro de 2026, o CNJ prorrogou por mais 90 dias o prazo para conclusão das atividades do grupo, mediante a Portaria Presidência nº 446, de 21 de setembro de 2026. A prorrogação confirma que, até o momento, a proposta normativa destinada à criação e regulamentação da Política de Cuidados no Poder Judiciário ainda se encontra em fase de elaboração institucional (CNJ, 2026c).

A OC 31/2025 amplia os parâmetros jurídicos disponíveis para a compreensão do cuidado e atribui às autoridades estatais, inclusive às autoridades jurisdicionais, a tarefa de considerá-lo na interpretação e aplicação dos direitos humanos, em diálogo com os demais direitos e com os parâmetros do controle de convencionalidade.

A aproximação entre a trajetória dos protocolos do CNJ, a Portaria nº 379/2025 e a OC 31/2025 permite identificar, portanto, uma possibilidade concreta de transversalização do cuidado na atuação jurisdicional brasileira, que não significa a criação de uma nova categoria isolada de proteção, mas a incorporação de uma lente capaz de revelar as relações de dependência que as desigualdades estruturais interferem no exercício dos direitos.

A existência de fundamentos normativos, experiências institucionais anteriores e parâmetros internacionais não implica, por si só, a transformação imediata da prática jurisdicional. Permanecem como limites a necessidade de definição do conteúdo da futura Política de Cuidados, sua posterior institucionalização, a construção de parâmetros objetivos de aplicação e a capacitação dos atores do sistema de justiça. A efetividade da proposta dependerá da capacidade de transformar as normativas em instrumentos concretos de orientação, fundamentação e garantias.

Dessa forma, em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que a atuação do Conselho Nacional de Justiça evidencia, sim, um processo de incorporação da perspectiva do cuidado na atuação do Poder Judiciário brasileiro, especialmente pela convergência entre a experiência dos protocolos de julgamento, a criação do Grupo de Trabalho pela Portaria CNJ nº 379/2025 e o reconhecimento do direito ao cuidado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Trata-se, contudo, de um processo ainda em construção, cuja consolidação dependerá da regulamentação da Política de Cuidados e da efetividade de suas diretrizes na atuação jurisdicional.

Portanto, mais do que representar a criação de um novo instrumento de proteção, a incorporação da perspectiva do cuidado revela uma mudança na forma de compreender a atuação jurisdicional: uma atuação que, sem afastar a imparcialidade e a igualdade, reconheça que a efetividade dos direitos depende das condições materiais e sociais em que os indivíduos vivem e se relacionam.

Referências

BOGDANDY, Armin Von. *Ius Constitutionale Commune* na América Latina: uma reflexão sobre um constitucionalismo transformador. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 269, p. 13-66, maio/ago. 2015.

BONATTO, Marina; FACHIN, Melina Girardi; BARBOZA, Estefânia Maria De Queiroz. Constitucionalismo feminista: para ler e interpretar o Direito (Constitucional) com as lentes de gênero. **Revista CNJ**, Brasília, v. 6, n. esp., p. 213-224, 2022.

BOSA, Anderson Carlos; LEAL, Mônia Clarissa Henning. O Conselho Nacional de Justiça como mecanismo de concretização do *Ius Constitutionale Commune* latino-americano: um estudo acerca da aplicação da Recomendação n. 123/2022 pelos Tribunais Federais no Brasil. **Themis: Revista da Esmec**, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 157-196, 2024.

BRASIL (2025a). Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025. Institui o Plano Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 2 out. 2026.

BRASIL (2025b). Supremo Tribunal Federal. **Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: Concretizando Direitos Humanos - Direito ao cuidado. Brasília, DF: STF; CNJ, 2025. 276 p. E-book. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/08/cadernos-stf-direito-ao-cuidado.pdf. Acesso em: 2 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília, DF: CNJ, 2021. 132 p. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2025a). **1º Webinário**: precisamos falar sobre o trabalho de cuidado: bases conceituais. Brasília,

DF, 27 nov. 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/agendas/1-webinario-precisamos-falar-sobre-o-trabalho-de-cuidado-bases-conceituais/. Acesso em: 3 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2024a). **Caderno 1 – Protocolos para o Atendimento da População em Situação de Rua no Âmbito do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/09/livro-pop-rua-17-09-24.pdf. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2026a). CNJ convida tribunais a responderem pesquisa que vai embasar Política de Cuidados no Judiciário. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, DF, 26 fev. 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj-convida-tribunais-a-responder-pesquisa-que-vai-embasar-politica-de-cuidados-no-judiciario/. Acesso em: 3 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2026b). CNJ reúne mães, pesquisadoras e sistema de justiça em evento sobre cuidado. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, DF, 25 maio 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj-reune-maes-pesquisadoras-e-sistema-de-justica-em-evento-sobre-cuidado/. Acesso em: 3 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2021a**). Portaria n. 27, de 2 de fevereiro de 2021.** Institui Grupo de Trabalho para Políticas Nacionais ao Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3714. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2021b). **Portaria n. 70, de 3 de março de 2021**. Institui Grupo de Trabalho destinado à realização de estudos e formulação de Política Nacional de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades, no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3767. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2024b). **Portaria n. 73, de 23 de fevereiro de 2024**. Institui Grupo de Trabalho destinado ao protocolo para julgamento com perspectiva racial no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5503. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Protocolo**

para julgamento com perspectiva racial. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/1108. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2025b). **Protocolo mulheres em situação de rua e proteção às maternidades: Resolução CNJ n. 425/2021**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/1107. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2025c). **Portaria nº 379, de 27 de outubro de 2025**. Institui Grupo de Trabalho para elaboração de proposta de ato normativo que crie e regulamente a Política de Cuidados no Poder Judiciário. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/compilado144705202602036982 0a699e10c.pdf. Acesso em: 3 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2026c). **Portaria Presidência nº 446, de 21 de setembro de 2026**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/7045. Acesso em: 3 out. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022**. Recomenda a adoção do "Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero" no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4377. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (2021c). **Resolução n. 425, de 8 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169. Acesso em: 14 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 492, de 17 de março de 2023**. Estabelece a adoção da perspectiva de gênero nos julgamentos, capacitação obrigatória de magistradas e magistrados e institui comitês de acompanhamento e participação feminina no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4986. Acesso em: 14 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC 31/25, de 12 de junho de 2025**, solicitado pela República da Argentina: o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos. San José, Costa Rica: Corte IDH,

2025.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2019.

HIRATA, Helena. Comparando relações de cuidado: Brasil, França, Japão. **Estudos Avançados**, São Paulo, Brasil, v. 34, n. 98, p. 25-40, 2020.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, 2014.

HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado: comparando Brasil, França e Japão. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 53-64, dez. 2016.

HIRATA, Helena; SOEIRO, José; CRUZ, Sofia Alexandra. A divisão entre a produção e o trabalho reprodutivo tem que ser suprimida: é a produção do viver que caracteriza o trabalho. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, *[S. l.]*, 2022.

MORAES, Maria Valentina de; OLIVEIRA, Victória Scherer de. Supremo Tribunal Federal e a intervenção na atuação estatal em relação à Política Nacional para a População em Situação de Rua: decisão estruturante?. In: Maria Valentina de Moraes; Mônia Clarissa Hennig Leal; Rosana Helena Maas. (Org.). **Jurisdição constitucional aberta: proteção de grupos vulneráveis e de minorias na perspectiva da Corte Interamericana de direitos humanos e do Supremo Tribunal Federal**. Cruz Alta: Ilustração, 2023, v. 1, p. 163-180.

PARRA VERA, Óscar; FRANCO FRANCO, F. Antonio. El enfoque de interseccionalidad en la protección judicial contra la discriminación: alcances y desafíos del giro en la jurisprudencia interamericana. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Ano XXVI, Bogotá, 2020, p. 583-621.

PAUTASSI, Laura Cecilia. El cuidado como derecho: un camino virtuoso, un desafío inmediato. **Revista de la Facultad de Derecho de México**, Ciudad de México, v. 68, n. 272-2, p. 717-742, 2018.

OLIVEIRA, Lígia Ziggiotti de. Cuidado, vulnerabilidade e autonomia: lições dos estudos de gênero às perspectivas jurídicas. In: SANTOS, Sthefany Felipp dos (org.); PIOVESAN, Flávia *et al.* (Coord.). **Proteção jurídica dos cuidados**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

p. 109-119.

ROSSI, Amélia Sampaio; RENK, Valquiria Elita. A colonialidade do gênero e a naturalização do trabalho de cuidado atribuído às mulheres. In: SANTOS, Sthefany Felipp dos (org.); PIOVESAN, Flávia et al. (Coord.). **Proteção jurídica dos cuidados**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 75-89.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa; ANGOTTI, Bruna; CALDAS, Isadora de Lima; PEREIRA, Saylon Alves. Arquitetura jurídica do cuidado: abordagem do cuidado em decisões de Tribunais de Justiça e do Trabalho (Bahia e São Paulo). **Coleção Documentos de Trabalho**, São Paulo, n. 12, p. 1-26, 2025.

Capítulo 4

CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E PROTEÇÃO DAS FUTURAS GERAÇÕES NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS: AS MEDIDAS DA CORTE IDH NO CASO POVO INDÍGENA U'WA E SEUS MEMBROS VS. COLOMBIA

Bárbara Santiago de Lima[1]
Maria Eduarda Brandão Lopes[2]

1 Introdução

Diante da crise ecológica global e da vulnerabilidade histórica dos povos tradicionais, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos passou a adotar, progressivamente, a proteção das futuras gerações em suas decisões, com a determinação de medidas de garantia de não repetição orientadas ao futuro.

Nesse aspecto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) converte as obrigações de reparação em mecanismos de proteção voltados à integridade cultural, territorial e existencial das próximas gerações.

1 Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPES modalidade II. Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisas "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos", vinculado ao PPGD da UNISC, coordenado pela Prof.ª. Dr.ª Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: bsantiago@mx2.unisc.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5273493020592119.

2 Advogada. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa de Iniciação Científica pelo CNPq (2023/2024) e pelo Programa UNISC de Iniciação Cientifica – PUIC (2024/2025). Integrante do grupo de pesquisa: Jurisdição Constitucional Aberta, coordenado pela Prof.ª. Dr.ª Mônia Clarissa Hennig. E-mail: brandao6@mx2.unisc.br.

Diante disso, o presente estudo tem por objetivo analisar as medidas de garantia de não repetição fixadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, a fim de compreender de que forma tais determinações atuam na proteção das futuras gerações. Como problema de pesquisa, questiona-se: Quais são as medidas de garantia de não repetição fixadas na decisão do *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia* e de que forma elas atuam na proteção das futuras gerações?[3]

O método de abordagem adotado é o dedutivo, uma vez que se parte das premissas gerais do constitucionalismo transformador e dos fundamentos teóricos da proteção intergeracional para, posteriormente, analisar sua aplicação e manifestação no *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*. O método de procedimento utilizado é o analítico, realizando a análise do caso e das medidas dispostas pela Corte IDH. As técnicas de pesquisa são a bibliográfica e a jurisprudencial, realizadas por meio da revisão de literatura especializada, como livros, artigos científicos e periódicos, além da análise documental direta da decisão da Corte IDH no *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*.

No primeiro capítulo será trabalhado o constitucionalismo transformador, perpassando por sua origem no contexto sul-africano até a sua adaptação para a realidade latino-americana, além dos fundamentos

---

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

teóricos a respeito da proteção intergeracional no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. No segundo capítulo será analisada a decisão da Corte IDH no *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, buscando identificar, dentre as medidas dispostas, as que possuem um caráter de evitar novas violações.

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade premente de investigar a eficácia das decisões do Sistema Interamericano na salvaguarda de direitos que transcendem o tempo presente. Diante da vulnerabilidade estrutural dos povos tradicionais e da crise ecológica contemporânea, compreender como as medidas de garantia de não repetição do Caso U'wa podem funcionar como escudos protetivos para as gerações vindouras e contribuir para o debate acerca do constitucionalismo transformador na América Latina.

2 Constitucionalismo transformador e proteção das futuras gerações no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

No período de reconstrução institucional que se seguiu ao fim do Apartheid na África do Sul, consolidou-se a noção de constitucionalismo transformador, que Klare (1998, p. 149-150) descreve como um empreendimento de longo alcance temporal, voltado à elaboração, à interpretação e à concretização do texto constitucional. Sua finalidade consistiria em reorientar as estruturas políticas e sociais, bem como as dinâmicas de poder vigentes, rumo a um modelo mais democrático, participativo e igualitário, conferindo ao direito a função de instrumento legítimo para viabilizar transformações sociais e redistributivas de grande envergadura, sempre por vias jurídicas e pacíficas.

Para Klare (1998, p. 163-164), os juristas teriam a tarefa de assumir, explicitamente, a carga política e ética inerente ao ato de julgar, tornando essa dimensão visível perante a coletividade como forma de preservar a transparência do processo decisório. Nesse sentido, a tomada de posição política por parte de quem interpreta a Constituição deixaria de ser uma escolha entre diversos caminhos metodológicos disponíveis, convertendo-se em condição indispensável para que a interpretação constitucional se mostrasse fiel ao projeto transformador que a própria Constituição encerraria.

Roux (2009, p. 259) contrapõe-se à leitura de Klare, propondo um pluralismo de métodos no âmbito do próprio projeto transformador, isto

é, refuta a ideia de que sua realização dependeria necessariamente de uma hermenêutica marcada pelo engajamento político do intérprete. Nesse caso, o constitucionalismo transformador deveria ser compreendido como um empreendimento essencialmente interpretativo, permeável a distintas correntes do pensamento jurídico, e não como um programa ideológico fechado e excludente (Roux, 2009, p. 282).

Segundo Langa (2006, p. 353), o constitucionalismo transformador partiria do pressuposto de que é preciso edificar uma nova ordem social assentada na igualdade material, o que demandaria tanto a superação de estruturas históricas de dominação e das desigualdades econômicas ligadas a fatores como raça, gênero e classe social, quanto a garantia de condições que possibilitassem o pleno florescimento das capacidades humanas. Sob esse prisma, o projeto transformador ganharia contornos sociais e econômicos, direcionando-se à efetivação dos direitos socioeconômicos e à democratização do acesso à educação e a outras oportunidades, valendo-se, inclusive, de políticas afirmativas como estratégia para superar desigualdades estruturais e fomentar relações sociais mais equânimes.

Ao abordar a dimensão crítica do constitucionalismo transformador, Van Marle (2009, p. 287) sustenta tratar-se de uma forma de compreender a Constituição e o Direito como um todo, comprometida com a reconfiguração das práticas políticas, sociais, econômicas e jurídicas, de modo a romper radicalmente com as premissas até então estabelecidas sobre o Direito, a política, a economia e a sociedade. Sob essa ótica, não seria suficiente que as constituições e o ordenamento jurídico se limitassem a modificar resultados concretos, sendo essencial que revisassem as próprias estruturas e pressupostos subjacentes que gerariam tais resultados.

Bogdandy e Urueña (2021, p. 30) conceituam o constitucionalismo transformador como um modo de interpretação jurídica orientado à efetiva reestruturação das bases de uma sociedade, com vistas a torná-la mais democrática e igualitária, conceito que adquire especial relevância no contexto latino-americano, marcado por desafios recorrentes como a violência, a exclusão social e a fragilidade das instituições.

Uprimny (2011, p. 1605-1606) argumenta que a importância do novo constitucionalismo latino-americano reside justamente em seu propósito de enfrentar os problemas estruturais mais arraigados das sociedades da região. Tais reformas constitucionais voltaram-se a questões como a fragilidade histórica do Estado de Direito, a acentuada diversidade social e étnica que caracteriza esses países, a debilidade institucional do Poder

Judiciário, a persistência de práticas discriminatórias e de desigualdades sociais, étnicas e de gênero, bem como a ocorrência generalizada de violações a direitos fundamentais da população.

Nessa conjuntura, as constituições latino-americanas passaram a desempenhar não somente a tarefa clássica de organizar e conter o exercício do poder estatal, mas também a de fixar metas voltadas à transformação da realidade social, sobretudo mediante a tutela de direitos e o fomento à igualdade, à democracia e ao Estado de Direito. Ainda que se observem particularidades entre os diferentes países da região, permanece um traço comum a todos eles: o emprego do direito constitucional como ferramenta apta a impulsionar mudanças de ordem política e social e a superar quadros históricos de exclusão e desigualdade (Arguelhes; Süssekind, 2022, p. 2571).

Diante disso, Leal e Vargas (2024-2025, p. 260) ressaltam a relevância do papel transformador exercido pela jurisdição doméstica dos Estados, uma vez que o caráter marcadamente transformador das constituições latino-americanas, evidenciado pela consagração de um extenso catálogo de direitos fundamentais, sociais e coletivos, não é, por si só, capaz de garantir a efetivação imediata desses direitos, tornando-se indispensável a atuação do Poder Judiciário para tanto.

Em adição, Roa Roa (2023, p. 113) defende que uma configuração institucional da jurisdição constitucional, capaz de aproximar a cidadania dos tribunais, favorece o florescimento do constitucionalismo transformador, compreendido como uma corrente que aposta na concretização de mudanças sociais por meio do direito e que se opõe a visões excessivamente céticas quanto ao papel desempenhado pela justiça constitucional nesse percurso. Em última análise, o que se busca é a transformação concreta da vida daqueles que experimentam, no cotidiano, os efeitos negativos do descumprimento das promessas generosas contidas nas constituições da América Latina.

Assim, percebe-se a importância do Sistema Interamericano nas transformações sociais, representado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, no exercício de seu papel de garantidor dos direitos humanos na região latino-americana, uma vez que a interpretação da Convenção Americana é de sua responsabilidade, auxiliando as jurisdições internas dos Estados. No que concerne à função epistêmica desempenhada pela Corte IDH, Bogdandy e Antoniazzi (2020, p. 90-91) sustentam que ela foi

determinante para conferir caráter transformador à sua atuação, na medida em que possibilitou situar os casos analisados em um panorama fático mais abrangente, valendo-se de recursos como dados estatísticos, informações demográficas e considerações ecológicas. Ao elaborar tais categorias, a Corte IDH extrapola a mera solução de litígios individuais, contribuindo para uma renovada leitura da realidade social subjacente às violações de direitos humanos, o que fortalece sua dimensão transformadora para além do cumprimento meramente formal de suas decisões.

Esse quadro evidencia a necessidade de fortalecer o caráter vinculante das decisões da Corte IDH, uma vez que sua atuação não se resume à reparação de violações pontuais, projetando-se também como mecanismo de formação de precedentes aptos a reorientar as práticas dos Estados e a impulsionar transformações estruturais nas políticas públicas e nos procedimentos internos adotados pelos países membros (Bolfarini; Faleiros; Cruz, 2024, p. 7-8).

Para Carbonell (2010, p. 212), as constituições latino-americanas atuais caracterizam-se pela amplitude de seu conteúdo e pelo sólido respaldo em consensos sociais amadurecidos, não se restringindo à regulação do presente das nações que as adotam. Ao contrário, tais textos constitucionais projetam, essencialmente, um horizonte futuro de aspirações para essas sociedades, o que permite compreendê-los como verdadeiras utopias que, apesar de ainda não plenamente realizadas, encontram-se materializadas em normas jurídicas concretas.

Jacobsen (2019, p. 199-200) observa que, embora não seja equivocado, à primeira vista, associar os interesses e direitos das futuras gerações aos netos ou bisnetos ainda por nascer, o alcance pretendido pelo constituinte não se limita a esse horizonte temporal próximo, nem pressupõe gerações necessariamente semelhantes à atual sob o aspecto humano. Isso porque a própria decisão de constitucionalizar direitos fundamentais já carrega em si uma vocação de perenidade, ainda que se reconheça que nenhuma norma esteja completamente imune aos efeitos do tempo. Assim, a proteção destinada às futuras gerações não deve ser entendida como um marco temporal fixo, mas sim como uma projeção normativa de amplitude aberta e indeterminada.

A esse respeito, Häberle (2009, p. 34) argumenta que a tutela geracional visa, fundamentalmente, a estabelecer um equilíbrio entre a liberdade exercida pela geração presente e os deveres relacionados aos interesses das gerações vindouras, configurando-se, assim, como um

autêntico problema de natureza material para a Constituição, e não uma simples questão retórica ou de caráter meramente programático. Desse modo, ainda que existam múltiplas configurações possíveis para o direito constitucional geracional, moldadas conforme as tradições e particularidades de cada Estado constitucional, a questão geracional há de ser reconhecida tanto como uma diretriz fundamental da Constituição quanto como elemento integrante da própria estrutura jurídica basilar do Estado e da sociedade.

Sob essa ótica, ganha centralidade a concepção de que também as gerações futuras são titulares de direitos, ideia que se revela essencial para fundamentar a equidade entre gerações. Tais direitos, todavia, só se tornam efetivos na medida em que são reconhecidos e respeitados pela geração atual, o que exige um compromisso capaz de superar as diferenças entre nações, religiões e culturas. Segundo Weiss (1992, p. 20), isso decorre do fato de que a humanidade compartilha o meio ambiente natural do planeta não apenas com as demais espécies vivas, mas também com as gerações que a antecederam e com aquelas que ainda virão, de forma que cada geração exerce, simultaneamente, um duplo papel: o de fiduciária, encarregada de zelar pela integridade e pela higidez do planeta, e o de beneficiária, detentora do direito de usufruí-lo.

Galvão e Gianini (2018, p. 12) sustentam que, para além da liberdade, a desconsideração das gerações futuras como sujeitos dignos de proteção compromete também o princípio da igualdade, na medida em que gera condições de desigualdade entre gerações e configura uma injustiça intergeracional, uma vez que a igualdade constitui um comando jurídico a ser observado tanto em relação ao presente quanto ao futuro. Nesse sentido, ao deixar de considerar, no presente, os interesses das gerações futuras, estaria negando-se também a aplicação da igualdade como princípio basilar de justiça do Direito, na medida em que determinado grupo de indivíduos seria favorecido em detrimento de outros.

Nessa mesma linha, a Corte Interamericana de Direitos Humanos incorporou expressamente a equidade intergeracional em sua jurisprudência consultiva mais recente, ao tratar da emergência climática. Segundo o entendimento do Tribunal, de acordo com o princípio da equidade intergeracional, os Estados devem contribuir ativamente por meio de políticas ambientais para que as gerações atuais deixem condições de estabilidade ambiental que permitam às gerações futuras oportunidades similares de desenvolvimento, princípio que a Corte IDH relaciona

diretamente às noções de prevenção, precaução e progressividade (Corte IDH, 2025, p. 110-111)[4].

Diante do exposto, observa-se que o constitucionalismo transformador e a teoria da equidade intergeracional convergem para o fato de que o Direito, além de regular o presente, deve assumir o compromisso ético e jurídico de preservar, para as gerações futuras, as condições materiais e ambientais necessárias ao pleno exercício de seus direitos. Nesse cenário, a atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos revela-se especialmente relevante, na medida em que incorpora tais fundamentos teóricos à sua prática decisória, não se limitando à reparação de violações pontuais, mas projetando, por meio de suas sentenças, verdadeiras diretrizes estruturais capazes de reorientar as políticas públicas e as práticas estatais.

É justamente essa dimensão transformadora que se buscará evidenciar no capítulo seguinte, ao analisar as medidas de garantia de não repetição determinadas pela Corte IDH no *Caso Povo Indígena U'wa e seus Membros vs. Colômbia*, visto que se trata de um caso paradigmático para se compreender como a jurisdição interamericana articula, na prática, a proteção presente dos direitos humanos com a salvaguarda das condições de vida das gerações futuras.

3 O caso povo indígena U'wa e seus membros vs. Colombia e as medidas dispostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos

Visto o percurso teórico desenvolvido no capítulo anterior, especialmente no que se refere ao constitucionalismo transformador e aos fundamentos da proteção intergeracional no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, passa-se, neste capítulo, à análise do caso objeto do presente estudo, qual seja, o *Caso Povo Indígena U'wa e seus Membros vs. Colômbia*, bem como das medidas de reparação determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, com especial atenção àquelas

4 Texto original do parágrafo 308 do Parecer Consultivo Nº 32, de 29 de maio de 2025: "Essa Corte já assinalou que, em conformidade com o princípio da equidade intergeracional, os Estados devem contribuir ativamente, por meio de políticas ambientais, para que as gerações atuais deixem condições de estabilidade ambiental que proporcionem às gerações futuras oportunidades similares de desenvolvimento. Assim, esse princípio encontra se intimamente relacionado aos princípios da prevenção, precaução e progressividade" (Corte IDH, 2015, p. 110-111).

de caráter transformador, voltadas à prevenção da ocorrência de novas violações e, consequentemente, à garantia de não repetição dos fatos.

O caso U'wa originou-se em 1992, quando o Estado colombiano autorizou um projeto de exploração petrolífera no Bloco Samoré, área que coincidia com território ancestral U'wa, sem que o povo indígena tivesse sido previamente consultado. Os U'wa se opuseram ao empreendimento, alegando que a exploração atingiria seu território, sua cultura e sua relação espiritual com a terra. Diante da continuidade das autorizações estatais, recorreram aos mecanismos judiciais internos disponíveis, mas não obtiveram proteção efetiva (CIDH, 2015, p. 2).

Essa sucessão de acontecimentos, constituiu o quadro fático que levou o caso a ser submetido ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos em 21 de abril de 1998, mediante petição apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos pela *Asociación de Cabildos Mayores del Pueblo U'wa*, pela *Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)* e *pela Coalition for Amazonian People and the Environment.*[5]

Posteriormente, a controvérsia passou a envolver outras atividades petrolíferas e projetos incidentes sobre o território U'wa, incluindo a explosão, em 25 de março de 2014, do Oleoduto Caño Limón-Coveñas, que atravessava o território do povo U'wa e cuja ruptura ocasionou impactos ambientais na região.

Sentenciado em 04 de julho de 2024, o caso ultrapassa a dimensão estritamente territorial, na medida em que, a Corte Interamericana, ao examinar a dimensão ambiental da controvérsia, destacou a estreita relação entre a proteção do meio ambiente e o exercício dos direitos humanos, reconhecendo que a degradação ambiental pode afetar de maneira particularmente intensa os povos indígenas em razão da dependência existente entre seus modos de vida e o ambiente em que vivem (Corte IDH, 2024, p. 102, par. 303).

Nesse contexto, o Tribunal ressaltou a necessidade de adoção de medidas especiais destinadas a assegurar a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas e reconheceu a existência de obrigações reforçadas

5 Após trâmite regular do caso perante a CIDH, foi emitido Relatório de Mérito, no qual foram formuladas recomendações ao Estado colombiano que, não tendo sido cumpridas mesmo após a concessão de três prorrogações pela Comissão Interamericana, ensejaram a submissão do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos em 21 de outubro de 2020 (Corte IDH, 2024, p.4)

do Estado quanto à proteção de seus direitos e do meio ambiente de seus territórios (Corte IDH, 2024, p. 102, par. 303)[6].

A proteção ambiental também foi analisada pela Corte IDH, sob uma perspectiva intergeracional. Com efeito, ao desenvolver sua fundamentação acerca dos princípios da prevenção e da precaução em matéria ambiental, o Tribunal Interamericano estabeleceu relação entre a preservação ambiental e a proteção das gerações futuras, afirmando que o princípio da precaução se vincula ao dever estatal de preservar o meio ambiente de modo a assegurar às futuras gerações oportunidades de desenvolvimento e viabilidade da vida humana (Corte IDH, 2024, p. 99, par. 295).

A Corte Interamericana, relacionou essa obrigação ao princípio da equidade intergeracional, segundo o qual as políticas ambientais devem ser orientadas à preservação de condições que permitam às gerações futuras usufruir de oportunidades de desenvolvimento semelhantes às das gerações presentes (Corte IDH, 2024, p. 99, par. 295).

Essa consideração é particularmente significativa, uma vez que a partir dela, a Corte IDH manifestou que:

> en aras a garantizar la efectividad del derecho a un medio ambiente sano, los Estados deben regular las actividades que puedan causar un daño significativo al medio ambiente. Lo anterior, adquiere especial relevancia en el contexto de actividades empresariales que tengan la potencialidad de producir este tipo de daños (Corte IDH, 2024, p.99, par. 296).

Portanto, embora a controvérsia tenha origem em violações concretamente experimentadas pelo Povo U'wa, os fundamentos desenvolvidos pela Corte Interamericana permitem compreender o caso também sob uma perspectiva intergeracional, especialmente quando o Tribunal relaciona a proteção ambiental à equidade entre gerações e reconhece a importância da preservação do território e do meio ambiente para a sobrevivência física e cultural do Povo U'wa.

---

6 Citação direta do trecho que faz esse reconhecimento: "303. En razón de lo anterior, los miembros de los pueblos indígenas y tribales precisan ciertas medidas especiales para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, a fin de garantizar su supervivencia. El Tribunal observa que las consecuencias de una degradación ambiental afectan a todas las personas409. Sin embargo, requieren especial atención los pueblos indígenas debido a que se encuentran expuestos "con mayor intensidad" a las problemáticas ambientales por la estrecha relación entre sus formas de vida y el ambiente en el que la desarrollan410. Consecuentemente, los Estados tienen obligaciones reforzadas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y el ambiente que habitan41 (Corte IDH, 2024, p. 102, par. 303).

Essa abordagem é relevante para a compreensão das consequências da decisão, na medida em que desloca a análise da reparação de uma perspectiva exclusivamente voltada aos danos já produzidos, para uma dimensão também relacionada à preservação das condições que possibilitam a continuidade do povo e de seus modos de vida.

É a partir dessa dimensão que se passa, na sequência, à análise das medidas determinadas pela Corte Interamericana, buscando identificar, entre as diferentes formas de reparação estabelecidas na sentença, aquelas que apresentam conteúdo preventivo e estrutural e que, por essa razão, podem contribuir para a proteção das futuras gerações.

Para isso, é imperioso destacar, que neste caso, a Corte Interamericana, reconheceu a responsabilidade do Estado colombiano pela violação de direitos individuais e coletivos do povo U'wa e de seus membros, incluindo o direito à propriedade coletiva, à participação, ao acesso à informação e à participação na vida cultural e no meio ambiente saudável (Corte IDH, 2024, p. 142-143).

Reconheceu, ainda, violações aos direitos à liberdade de expressão e de reunião, aos direitos da criança, à livre determinação dos povos indígenas e tribais, à vida digna e à integridade pessoal, bem como às garantias judiciais e à proteção judicial (Corte IDH, 2024, p. 142-143), e com isso fixou medidas de reparação.

Antes de adentrar na análise das medidas determinadas no presente caso, cumpre esclarecer alguns aspectos a seu respeito. As medidas de reparação fixadas pela Corte Interamericana possuem natureza vinculante e obrigatória e podem assumir diferentes classificações. Nesse sentido, a Resolução n. 60/147, adotada em 16 de dezembro de 2005 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, dispõe, em seu artigo 18, que a reparação integral e efetiva inclui as seguintes formas: restituição, compensação, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição.

Em relação a isso, cumpre destacar que, por meio da análise das decisões da Corte IDH, é possível perceber que, além dessas modalidades, o Tribunal também tem determinado medidas que impõem ao Estado a obrigação de investigar, julgar e punir os responsáveis, bem como o pagamento de custas e gastos incorridos durante a tramitação do processo no Sistema Interamericano, estando todas relacionadas ao dever de reparação integral previsto no artigo 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos[7].

7 Artigo 63.1: "Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos

Nesse aspecto, todo Estado que reconhece a jurisdição contenciosa da Corte IDH deve cumprir as medidas por ela determinadas, sem que isso implique a perda de sua soberania estatal, conforme dissertam Leal e Lima (2021, p. 58).

No caso concreto, as medidas determinadas pela Corte Interamericana[8], dividiram-se em medidas de restituição, destinadas a restabelecer a situação anterior à violação[9]; medidas de compensação, destinadas à reparação dos danos materiais e imateriais decorrentes das violações reconhecidas[10]; medidas de satisfação, destinadas ao reconhecimento da violação e à restauração da dignidade e da memória das vítimas[11]; obrigação de resolver os recursos administrativos e judiciais pendentes, com o objetivo de concluir os recursos interpostos pelo Povo U'wa; e custas e gastos incorridos durante a tramitação do caso no Sistema Interamericano.

---

nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada" (CADH, 1969).

8 Foram todas estabelecidas no item VII da decisão, classificadas de B a I.

9 Os artigos a seguir foram traduzidos pelas autoras a partir do original em inglês. Art. 19: "A restituição inclui, conforme apropriado: restauração da liberdade, do gozo dos direitos humanos, da identidade, da vida familiar e da cidadania, retorno ao local de residência, restauração do emprego e devolução de bens" (ONU, 2005, p. 7).

10 Art. 20: "A compensação deve ser prestada para qualquer dano economicamente avaliável, conforme apropriado e proporcional à gravidade da violação e às circunstâncias de cada caso, decorrente de violações graves do direito internacional dos direitos humanos e violações sérias do direito internacional humanitário, tais como: (a) Dano físico ou mental; (b) Oportunidades perdidas, incluindo emprego, educação e benefícios sociais; (c) Danos materiais e perda de rendimentos, incluindo a perda de potencial de ganhos; (d) Dano moral; (e) Custos exigidos para assistência jurídica ou pericial, medicamentos e serviços médicos, e serviços psicológicos e sociais (ONU, 2005, p. 7-8).

11 Art. 22: "A satisfação deve incluir, conforme aplicável, qualquer uma ou a totalidade das seguintes medidas: a) Medidas eficazes visando à cessação de violações continuadas; (b) Verificação dos fatos e divulgação pública e integral da verdade, na medida em que tal divulgação não cause mais danos nem ameace a segurança e os interesses da vítima, de seus parentes, de testemunhas ou de pessoas que tenham intervindo para ajudar a vítima ou evitar a ocorrência de novas violações; (c) A busca pelo paradeiro dos desaparecidos, pela identidade das crianças sequestradas e pelos corpos daqueles que foram mortos, bem como assistência na recuperação, identificação e resepultamento dos corpos, de acordo com o desejo manifesto ou presumido das vítimas, ou com as práticas culturais das famílias e comunidades; (d) Uma declaração oficial ou uma decisão judicial que restabeleça a dignidade, a reputação e os direitos da vítima e das pessoas intimamente ligadas a ela; (e) Pedido público de desculpas, incluindo o reconhecimento dos fatos e a aceitação de responsabilidade; (f) Sanções judiciais e administrativas contra as pessoas responsáveis pelas violações; (g) Comemorações e homenagens às vítimas; (h) Inclusão de um relato preciso das violações ocorridas no treinamento sobre o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário, bem como em material educativo em todos os níveis (ONU, 2005, p. 8).

Também foram determinadas medidas de garantias de não repetição, que assumem especial relevância para o problema de pesquisa proposto no presente trabalho. Essas medidas são destinadas a evitar que as violações de direitos humanos voltem a ocorrer, por meio de mudanças institucionais, jurídicas e educacionais. Buscam enfrentar as causas que possibilitaram a violação, podendo envolver o fortalecimento das instituições, a capacitação de agentes públicos, a proteção de defensores de direitos humanos, a promoção de padrões de conduta e a revisão de leis e práticas que favoreçam ou permitam novas violações (ONU, 2005, p. 8-9).

A partir dessas considerações, passa-se à sistematização das medidas de reparação determinadas pela Corte Interamericana no caso do Povo Indígena U'wa e seus Membros vs. Colômbia. Para melhor visualizar o conteúdo e a finalidade de cada determinação, as medidas são organizadas, a seguir, conforme sua natureza, com a indicação das respectivas obrigações impostas ao Estado colombiano e das referências correspondentes na sentença da Corte:

Natureza	Medidas fixadas
Restituição	Saneamento integral dos Resguardos U'wa: adotar e concluir as medidas legislativas, administrativas, judiciais, registrais, notariais ou de qualquer outra natureza necessárias ao saneamento integral do Resguardo Unido U'wa e do Resguardo Kuita (Corte IDH, 2024, p. 133, par. 397).
	Verificação da validade dos títulos coloniais: aplicar o Decreto 1824 ou outra legislação interna pertinente para verificar a validade dos títulos coloniais de terras na região (Corte IDH, 2024, p. 133, par. 398).
Satisfação	**Publicação e divulgação da Sentença:** publicar o resumo oficial no Diário Oficial e em meio de ampla circulação nacional; disponibilizar integralmente a Sentença nos sites oficiais da Agência Nacional de Terras e da Presidência da República; e divulgá-la nas redes sociais oficiais desses órgãos (Corte IDH, 2024, p. 135, par. 405).
	Tradução e divulgação da Sentença ao Povo U'wa: traduzir o resumo oficial para o idioma U'wa e realizar sua divulgação oral nas comunidades indígenas, mediante visitas previamente acordadas com as autoridades do Povo U'wa, garantindo a difusão integral do conteúdo em todas as comunidades no prazo de um ano (Corte IDH, 2024, p. 135, par. 406).
	Ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional: realizar, no prazo de um ano, cerimônia pública em local acordado com os representantes do Povo U'wa, presidida por altas autoridades do Estado, com referência às violações reconhecidas e às medidas de reparação dos danos culturais e ambientais, tradução simultânea para o idioma U'wa e divulgação pelos meios de comunicação (Corte IDH, 2024, p. 135, par. 407).

Investigação e sanção	**Resolução dos recursos judiciais pendentes:** informar à Corte, no prazo de seis meses, sobre o andamento dos recursos relativos ao contrato de concessão minerária GKT-081 e à licença ambiental do projeto APE Magallanes, bem como sobre as medidas adotadas para solucioná-los no prazo máximo de um ano (Corte IDH, 2024, p. 136, par. 408).
Compensação	**Criação de Fundo de Desenvolvimento Comunitário:** criar fundo destinado principalmente à reparação dos danos relacionados à participação na vida cultural, à vida digna e à integridade pessoal dos membros do Povo U'wa, bem como à compensação dos danos materiais e imateriais sofridos (Corte IDH, 2024, p. 136, par. 414).
Garantias de não repetição	Participação do Povo U'wa na administração e conservação do território: envolver o Povo U'wa na administração e conservação da área de sobreposição do Parque Nacional El Cocuy com o Resguardo U'wa, considerando seus valores, conhecimentos, crenças e sua forma própria de compreender e se relacionar com o território e a natureza (Corte IDH, 2024, p. 134, par. 399).
	Diagnóstico participativo dos impactos socioculturais: realizar processo participativo com o Povo U'wa para diagnosticar os impactos socioculturais das atividades extrativas e adotar medidas destinadas a reduzi-los ou eliminá-los (Corte IDH, 2024, p. 134, par. 400).
	Mitigação dos danos ambientais: adotar medidas para mitigar os danos ambientais causados pela explosão do Oleoduto Caño Limón-Coveñas, ocorrida em 25 de março de 2014 (Corte IDH, 2024, p. 134, par. 401).
Custas e gastos	**Reembolso de custas e gastos:** efetuar, no prazo de um ano, o pagamento dos valores fixados pela Corte a título de reembolso de custas e gastos (Corte IDH, 2024, p. 136, par. 432).
	Reembolso ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas: reintegrar ao Fundo de Assistência Jurídica às Vítimas da Corte Interamericana os valores despendidos durante a tramitação do caso (Corte IDH, 2024, p. 136, par. 431).

Fonte: Tabela elaborada pelas autoras com base no disposto na decisão da Corte IDH.

É importante observar que as medidas qualificadas como garantias de não repetição foram assim classificadas para fins da presente análise, uma vez que, na decisão da Corte IDH, foram fixadas como medidas de restituição. Todavia, embora as três medidas também guardem relação com a reparação dos danos já ocorridos, conforme a classificação adotada pela Corte IDH, entende-se que elas não se destinam simplesmente ao restabelecimento do status *quo ante*. Ao contrário, impõem mudanças na forma como o Estado deverá atuar futuramente, de modo a evitar a reprodução das violações.

A partir dessas considerações, passa-se à síntese das principais conclusões decorrentes da análise desenvolvida.

4 Conclusão

O presente artigo teve como objetivo analisar as medidas de garantia de não repetição fixadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Povo Indígena U'wa e seus Membros Vs. Colômbia*, a fim de compreender sua atuação na proteção das futuras gerações. Para tanto, foram analisados os fundamentos do constitucionalismo transformador e da proteção intergeracional no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. No segundo capítulo, examinou-se a decisão da Corte IDH no *Caso Povo Indígena U'wa e seus Membros Vs. Colômbia*, com o objetivo de identificar, dentre as medidas de reparação fixadas, aquelas que apresentam caráter de garantia de não repetição.

Os resultados obtidos permitem responder ao problema de pesquisa, ao demonstrar que, dentre as medidas determinadas pela Corte Interamericana, três apresentam conteúdo preventivo e, para fins desta pesquisa, podem ser compreendidas como garantias de não repetição: a participação do Povo U'wa na administração e conservação do território, o diagnóstico participativo dos impactos socioculturais das atividades extrativas e a adoção de medidas de mitigação dos danos ambientais.

Embora essas medidas tenham sido classificadas pela Corte Interamericana como medidas de restituição, seu conteúdo não se limita ao restabelecimento da situação anterior às violações. Ao contrário, as medidas analisadas impõem mudanças na atuação estatal e estabelecem mecanismos destinados a prevenir a ocorrência de novas violações, incidindo sobre condições territoriais, ambientais e socioculturais relacionadas à proteção do Povo U'wa.

Nesse aspecto, a participação do Povo U'wa na administração e conservação da área de sobreposição entre o Parque Nacional *El Cocuy* e o Resguardo U'wa, ao exigir a consideração de seus valores, conhecimentos, crenças e formas próprias de compreender e se relacionar com o território e a natureza, contribui para que decisões futuras sobre a gestão territorial não sejam tomadas de forma dissociada da relação cultural e espiritual mantida pelo povo com seu território.

O diagnóstico participativo dos impactos socioculturais das atividades extrativas, por sua vez, institui um mecanismo de identificação e enfrentamento de efeitos capazes de comprometer a continuidade de práticas, conhecimentos e modos de vida.

Já as medidas destinadas à mitigação dos danos ambientais decorrentes da explosão do Oleoduto *Caño Limón-Coveñas* incidem sobre a preservação das condições ambientais necessárias à continuidade da vida e da relação do Povo U'wa com seu território.

A dimensão intergeracional dessas medidas decorre, portanto, de sua capacidade de incidir sobre as condições que permitem a continuidade do modo de vida U'wa no território. A proteção do território indígena, nessa perspectiva, não se limita à sua dimensão física ou à reparação dos prejuízos já produzidos, alcançando também os elementos culturais, ambientais e sociais necessários à transmissão, entre gerações, de práticas, conhecimentos, valores e formas próprias de relação com a natureza.

Nesse sentido, medidas que ampliam a participação do povo na gestão territorial, identificam e enfrentam impactos socioculturais e promovem a mitigação de danos ambientais contribuem para preservar as condições materiais e culturais necessárias à fruição dos direitos pelas gerações presentes e futuras. A proteção intergeracional, nesse contexto, não decorre da criação de uma categoria autônoma de reparação, mas dos efeitos futuros produzidos por medidas que buscam impedir a reprodução das condições que contribuíram para as violações reconhecidas pela Corte.

Assim, o conteúdo das medidas analisadas permite identificar uma dimensão intergeracional da reparação. Ao promover mudanças na atuação estatal e estabelecer mecanismos de proteção que ultrapassam a situação imediatamente reparada, as garantias de não repetição contribuem, simultaneamente, para evitar a reprodução futura das violações e para preservar o território como espaço de continuidade da identidade, da cultura e do modo de vida do Povo U'wa.

Pelo exposto, a proteção das futuras gerações manifesta-se, nesse caso, não como uma reparação autônoma, mas como consequência da adoção de medidas capazes de assegurar a continuidade das condições territoriais, ambientais e culturais indispensáveis à existência coletiva do Povo U'wa.

Referências

ARGUELHES, Diego Werneck; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Constitucionalismo transformador: entre casas de máquinas e "engenharia social judicial". **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n .04, p. 2557-2594, 2022.

ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 60/147.AG Index A/RES/60/147, 16 de dezembro de 2005. Disponível em: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/a7/United_Nations_General_Assembly_resolution_A-RES-60-160.pdf. Acesso em: 30 ago. 2026.

BOGDANDY, Armin von; ANTONIAZZI, Mariela Morales. Aproximación a la política de derechos humanos en América Latina. Una mirada desde el ius commune. In: BOGDANDY, Armin von (Org.). **Transformaciones del derecho público**: fenómenos internacionales, supranacionales y nacionales. México: Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público; Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020. p. 61-92.

BOGDANDY, Armin von; URUEÑA, René. Constitucionalismo transformador internacional na América Latina. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 27-73, 2021.

BOLFARINI, Isabella Christina da Mota; FALEIROS, Juliana Leme; CRUZ, Renatha Cândida da. Força vinculante das sentenças da corte interamericana de direitos humanos: análise dos fatores intrínsecos de influência. **Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales**, v. 17, n. 8, p. 1-29, 2024.

CARBONELL, Miguel. Desafíos del nuevo constitucionalismo en América Latina. **Precedente**, Cali, p. 207-225, 2010.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Informe nº 33/15, **Caso nº 11.754**. Admissibilidade, Pueblo U'wa Colombia. 22 de julho de 2015. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2015/COAD11754ES.pdf. Acesso em: 30 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Pueblo Indígena U'wa y sus miembros Vs. Colombia.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2024. Serie C No. 530. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_530_esp.pdf. Acesso em: 30 ago. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-23/17**, de 15 de novembro de 2017: Meio Ambiente e Direitos Humanos. San José da Costa Rica, 2017. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 21 jul. 2026.

GALVÃO, Débora Gomes; GIANINI, Juliana Buck. A equidade intergeracional: uma análise dos direitos da natureza em constituições latino-americanas. **Conpedi Law Review**, Quito, v. 4, n. 2, p. 1-20, jul./dez. 2018. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/4592. Acesso em: 01 set. 2026.

HÄBERLE, Peter. Un derecho constitucional para las presentes y futuras generaciones. La forma del contrato social: el contrato intergeneracional. Traducción de Milton Fellay y Leandro Ferreyra. **Lecciones y Ensayos**, n. 87, p. 17-37, 2009.

JACOBSEN, Gilson. Justiça intergeracional e riscos globais: quem são as gerações futuras e por que protegê-las hoje? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 15, n. 2, p. 197-211, maio/ago. 2019.

KLARE, Karl E. Legal Culture and Transformative Constitutionalism. **South African Journal on Human Rights**, v. 14, p. 146-188, mar. 2017.

LANGA, Pius. Transformative Constitutionalism. **Stellenbosch Law Review**, v. 17, p. 351-360, 2006.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. **A atuação da Corte Interamericana de Direitos Humanos na proteção dos grupos em situação de vulnerabilidade**: discriminação estrutural e sentenças estruturantes. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; VARGAS, Eliziane Fardin de. Jurisdição Constitucional transformadora na perspectiva do Ius Constitucionale Commune Latino-americano: litigância estrutural e proteção de grupos em situação de vulnerabilidade via controle jurisdicional de políticas públicas. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Bogotá, ano XXX, p. 253-283, 2024-2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**, San José, Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-32.htm. Acesso em: 30 ago. 2026.

ROA ROA, Jorge Ernesto. A cidadania dentro da sala de máquinas do constitucionalismo transformador latino-americano. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 28, n. 2, p. 91-115, maio/ago. 2023.

ROUX, Theunis. Transformative constitutionalism and the best interpretation of the South African Constitution: distinction without a difference? **Stellenbosch Law Review**, v. 2, p. 258-285, 2009.

UPRIMNY, Rodrigo. The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1587-1609, 2011.

VAN MARLE, Karin. Transformative Constitucionalism as/and critique. **Stellenbosch Law Review**, v. 2, p. 286-301, 2009.

WEISS, Edith Brown. In Fairness To Future Generations and Sustainable Development. **American University International Law Review**, v. 8, n. 1, p. 19-26, 1992.

Capítulo 5

DA CONDENAÇÃO À NORMATIZAÇÃO: O PLANO NACIONAL DE PROTEÇÃO A DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS COMO RESPOSTA AO CASO SALES PIMENTA VS. BRASIL

Adélia Marilene Emmel[1]
Julia Reinicke Job[2]

1 Introdução

No Brasil, a atuação de defensores de direitos humanos que atuam na defesa da terra e do meio ambiente é historicamente confrontada por um grave desafio: a violência perpetrada por atores privados em conflitos fundiários e socioambientais, associada à persistente falha do Estado em investigar, julgar e prevenir esses episódios — duas frentes que, no campo brasileiro, formam uma mesma crise estrutural, em que o controle da terra se converte em via de acesso à exploração de seus recursos, e a resistência a essa exploração é tratada como obstáculo a ser

1 Mestranda em Direito na Linha de Constitucionalismo Contemporâneo pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES. Especialista em Direito Administrativo e Constitucionalismo Contemporâneo pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Advogada graduada pela Faculdade Dom Alberto, com bolsa integral do Programa Universidade para Todos (Prouni). Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos", ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC, e certificado pelo CNPq. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3220374452513368. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1361-8518. E-mail: adeliae@mx2.unisc.br.

2 Mestranda em Direito na Linha de Constitucionalismo Contemporâneo pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa PROSUC/CAPES modalidade II. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP) e pela Faculdade Dom Alberto. Graduada em Direito. Integrante do Grupo de Pesquisa ''Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Profa. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da UNISC e certificado pelo CNPq. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5937490809971982. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1415-3792. E-mail: juliarjob@gmail.com.

removido[3].

Essa lógica remonta ao regime das Sesmarias, que, segundo Almeida (2003, p. 311), "trouxe seqüelas insanáveis ao regime agrário pátrio, por ter dado início à formação dos grandes latifúndios em nosso país, que ainda hoje perduram nas cinco regiões brasileiras", e se aprofundou com a Lei de Terras de 1850, elaborada e executada por poucas pessoas que possuíam grandes extensões territoriais, como fazendeiros, sesmeiros e grandes posseiros (Silva, 2015, p. 89) — os mesmos atores que, historicamente, também concentraram o controle sobre florestas, águas e demais recursos naturais do território ocupado. A impunidade reiterada perante essa violência esvazia a proteção devida a quem defende direitos e sinaliza tolerância estatal a ela, o que representa grave risco à plena realização de um Estado Democrático de Direito.

Foi nesse cenário que, em 1982, o advogado Gabriel Sales Pimenta foi assassinado no município de Marabá (PA), em razão de sua atuação em defesa de trabalhadores rurais em conflito diretamente relacionado à exploração madeireira da região de Pau Seco — caso que, por si só, já ilustra a conexão entre disputa fundiária e degradação ambiental mencionada acima. Esse padrão de violência contra defensores não constitui exceção, pois, conforme um levantamento das organizações Terra de Direitos e Justiça Global, com dados de 2019 a 2022, se identificou 1.171 casos

---

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

de violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no país, dos quais 169 resultaram em assassinato e 579 em ameaça — média de três defensores mortos por mês —, com o estado do Pará concentrando o maior número de violações registradas, 143 casos (Terra de Direitos; Justiça Global, 2023).

O referido caso que envolveu o advogado Gabriel Sales Pimenta foi levado ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e, em 30 de junho de 2022, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) proferiu sentença no caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, condenando o Estado brasileiro pela deficiência estrutural na investigação e no julgamento do homicídio, e determinando, entre outras medidas de reparação, a criação de um protocolo nacional de investigação de crimes contra defensores e a revisão do programa federal de proteção então vigente. A sentença deu origem ao Grupo de Trabalho Técnico Sales Pimenta (GTT Sales Pimenta), instituído pelo Decreto nº 11.562/2023, encarregado de formular a proposta de plano que visasse a atuação e proteção de defensores de direitos humanos (Brasil, 2023). Após a realização de várias audiências públicas, que contou com a ampla participação da sociedade civil, o processo culminou na edição do Decreto nº 12.710, de 5 de novembro de 2025, que instituiu o Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (Brasil, 2025).

Diante desse percurso, que vai de uma condenação internacional a uma normatização interna editada mais de três anos depois, impõe-se investigar se e em que medida o novo marco normativo brasileiro efetivamente absorveu os parâmetros fixados pela Corte IDH. Assim, o problema de pesquisa deste artigo é: em que medida o Decreto nº 12.710/2025 incorpora os deveres de proteção e prevenção fixados pela Corte IDH na condenação do Estado brasileiro no caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, e quais lacunas permanecem entre a norma interna e o parâmetro interamericano?

O objetivo geral da pesquisa é analisar a adequação do Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (Decreto nº 12.710/2025) aos deveres de proteção fixados pela Corte IDH no caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, identificando avanços normativos e lacunas de efetividade. Esse objetivo desdobra-se em dois objetivos específicos: 1º) examinar os fundamentos da condenação do Brasil no caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, com ênfase nos deveres de proteção e prevenção atribuídos ao Estado; e 2º) verificar em que medida o Decreto nº 12.710/2025 e

sua estrutura institucional respondem aos parâmetros fixados pela Corte IDH no caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, evidenciando eventuais lacunas de efetividade normativa.

Adota-se método de abordagem dedutivo, partindo das obrigações reforçadas de proteção e investigação fixadas pela sentença interamericana para, na sequência, avaliar sua incidência sobre o decreto brasileiro. Como método de procedimento, emprega-se a análise de conformidade normativa, mediante comparativo entre cada medida de reparação determinada na sentença e o dispositivo correspondente — ou ausente — no Decreto nº 12.710/2025. Quanto às técnicas de pesquisa, recorre-se à pesquisa documental, com exame do texto integral da sentença e do decreto, complementada por pesquisa bibliográfica.

Assim, o capítulo seguinte examina os fundamentos fáticos e jurídicos da condenação do Brasil no caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, delimitando os deveres de proteção e prevenção que servirão de parâmetro para a análise de conformidade desenvolvida na sequência do artigo.

2 Os deveres de proteção e prevenção fixados na sentença do caso Sales Pimenta vs. Brasil

Gabriel Sales Pimenta era advogado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Marabá e atuou, em 1981, na defesa judicial de trabalhadores rurais ocupantes da região de Pau Seco, no estado do Pará, ameaçados de despejo em razão de disputa possessória movida por particulares que pretendiam explorar a madeira da área (Corte IDH, 2022, p. 17). Após obter, por meio de mandado de segurança, a reversão judicial do despejo, Sales Pimenta passou a ser alvo de ameaças, que a Corte IDH registra como tendo se iniciado "al menos en diciembre de 1981, tras el éxito que tuvo al revertir la situación de desalojo de los trabajadores rurales ocupantes" (Corte IDH, 2022, p. 18). Em 18 de julho de 1982, foi executado a tiros na cidade de Marabá (Corte IDH, 2022, p. 18).

O processo penal instaurado em seguida arrastou-se por décadas sem que se chegasse à responsabilização definitiva dos autores, em meio a sucessivos adiamentos, dificuldade de localização dos réus e, segundo relatos da época, intimidação de testemunhas (Corte IDH, 2022, p. 19). A Corte situa o caso dentro de um "contexto de violencia e impunidad relacionado con la lucha por la tierra en Brasil" (Corte IDH, 2022, p. 13), contexto que, segundo a perícia produzida no processo, permanece atual:

entre 2001 e 2020 foram documentados 269 assassinatos de defensores da terra somente no estado do Pará, de um total de 762 em todo o país (Corte IDH, 2022, p. 46). Trata-se, como visto na introdução deste artigo, do mesmo padrão de concentração fundiária e de violência no campo que remonta à formação histórica da propriedade rural brasileira (Almeida, 2003, p. 311).

Nos fundamentos da condenação, a Corte IDH declarou, por unanimidade, que o Brasil violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (arts. 8.1 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), bem como o direito à verdade dos familiares de Sales Pimenta, em relação à obrigação de respeito e garantia prevista no art. 1.1 da Convenção, e ainda o direito à integridade pessoal dos familiares (art. 5.1) (Corte IDH, 2022, p. 55). Não houve, portanto, declaração de violação autônoma do direito à vida (art. 4), na medida em que a morte ocorreu antes do reconhecimento da competência contenciosa da Corte IDH pelo Brasil, o que fez com que o Tribunal examinasse a atuação estatal posterior a 10 de dezembro de 1998, isto é, a deficiência da investigação e do processo penal (Corte IDH, 2022, p. 24).

Por ser incontroverso "que la calidad de defensor de derechos humanos del señor Sales Pimenta" já estava reconhecida no processo, a Corte IDH determinou que as violações fossem examinadas "a la luz de las obligaciones reforzadas de investigar y sancionar a los responsables de actos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos" (Corte IDH, 2022, p. 24). Trata-se, assim, de um dever qualificado decorrente precisamente da condição de defensor da vítima[4], e que orienta toda a análise de mérito e de reparações da sentença.

Na seção de reparações, a Corte IDH determinou um conjunto de obrigações estruturais dirigidas a corrigir as falhas do sistema brasileiro de proteção, destacadas no quadro a seguir:

4 A Declaração das Nações Unidas sobre Defensores de Direitos Humanos define como tais "todos os indivíduos, grupos e órgãos da sociedade que promovem e protegem os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos" (ONU, 1998).

Obrigação	Fundamento na sentença	Conteúdo determinado
Protocolo unificado de investigação	Parágrafos 170-172; Ponto Resolutivo 13	Criação de protocolo nacional, unificado e integral, para investigar crimes contra defensores de direitos humanos, contemplando nove elementos mínimos, como critérios para apurar o nexo entre o delito e a atividade de defesa da vítima, técnicas de investigação de autoria material e intelectual e perspectiva de gênero e etnia.
Capacitação sobre o protocolo	Parágrafo 172; Ponto Resolutivo 14	Elaboração de plano de capacitação do pessoal envolvido na investigação e tramitação de casos sobre o protocolo, no Estado do Pará, com sistema de indicadores de efetividade.
Revisão do Programa de Proteção	Parágrafos 175-177; Ponto Resolutivo 15	Revisão do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, com regulamentação por lei ordinária e seis requisitos mínimos: (a) participação paritária na elaboração das normas; (b) critérios flexíveis de inclusão; (c) modelo de análise de risco; (d) planos de proteção individualizados; (e) cultura de legitimação da atividade defensora; (f) recursos humanos e financeiros suficientes.
Sistema nacional de dados	Parágrafos 178; Ponto Resolutivo 16	Criação de sistema nacional de coleta de dados sobre violência contra defensores, desagregado por estado, etnia, militância, gênero e idade, com relatório público anual.
Mecanismo de reabertura processual	Parágrafos 179-180; Ponto Resolutivo 17	Criação de mecanismo que permita reabrir investigações e processos judiciais — inclusive quando houver prescrição declarada — nos casos em que a Corte IDH reconhecer a responsabilidade internacional do Brasil por falha investigativa.

Fonte: elaboração própria com base na sentença do Caso Sales Pimenta vs. Brasil da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Três dessas obrigações são centrais para a análise proposta neste estudo. Em primeiro lugar, a Corte IDH ordenou que o Estado "cree e implemente, a nivel nacional, en un plazo no superior a tres años, un protocolo de investigación, unificado e integral, dirigido específicamente a los delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos" (Corte IDH, 2022, p. 46), detalhando nove elementos mínimos que o protocolo deveria contemplar, dentre eles, critérios para apurar o nexo entre o delito e a atividade de defesa exercida pela vítima e técnicas de investigação de autoria material e intelectual (Corte IDH, 2022, p. 47).

Em segundo lugar, constatou que o então vigente Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, cuja trajetória normativa a própria sentença reconstrói, desde o Decreto nº 6.044/2007 até o Decreto nº 9.937/2019 (Corte

IDH, 2022, p. 48), apresentava "requisitos restrictivos para que personas defensoras de derechos humanos puedan ser beneficiarias" e "falta de participación paritaria de la sociedad civil dentro del consejo deliberativo existente" (Corte IDH, 2022, p. 48).

Em razão disso, o Tribunal determinou que o Estado revisasse e adequasse o Programa, contemplando ao menos seis requisitos: (a) participação paritária de defensores, sociedade civil e especialistas na elaboração das normas do programa; (b) critérios flexíveis de inclusão de beneficiários, compatíveis com o conceito amplo de pessoa defensora já consolidado pela própria Corte IDH; (c) um modelo de análise de risco; (d) planos de proteção individualizados conforme o risco de cada defensor; (e) promoção de uma cultura de legitimação da atividade de defesa; e (f) dotação de recursos humanos e financeiros suficientes (Corte IDH, 2022, p. 48-49).

Em terceiro lugar, determinou a criação de um sistema nacional de coleta de dados sobre violência contra defensores, com desagregação por estado, etnia, militância, gênero e idade, e divulgação de relatório anual por cinco anos (Corte IDH, 2022, p. 49-50). Essas três obrigações — protocolo de investigação, revisão do programa de proteção e sistema de dados — foram formalizadas nos pontos resolutivos 13, 15 e 16 da sentença, respectivamente (Corte IDH, 2022, p. 56).

Delimitados os fundamentos fáticos da condenação e o conteúdo específico dos deveres de proteção e prevenção que a Corte IDH impôs ao Estado brasileiro, o capítulo seguinte poderá confrontar cada uma dessas obrigações referentes à ordem de revisão do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos com o texto do Decreto nº 12.710/2025 e com a proposta de Plano Nacional elaborada pelo GTT Sales Pimenta, a fim de aferir o grau de conformidade normativa alcançado.

3 O decreto 12.710/2025 e o (des)cumprimento dos parâmetros fixados pela Corte IDH no caso Sales Pimenta vs. Brasil

Diante do diagnóstico de impunidade estrutural no campo, decorrente do caso Sales Pimenta vs. Brasil, consoante já examinado na seção anterior, a Corte IDH determinou garantias de não repetição destinadas a reestruturar de forma profunda as políticas públicas de proteção a defensores de direitos humanos, tendo em vista que o papel dos defensores de direitos humanos é imprescindível para o fortalecimento e

consolidação da democracia e do Estado Democrático de Direito (Piovesan; Magalhães, 2025, p. 195).

Nesse sentido, o Decreto nº 12.710/2025, ao instituir o Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, representa uma resposta institucional direta e significativa às exigências interamericanas. O plano resultou das formulações do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta, que foi criado por meio do Decreto nº 11.562/2023, em resposta a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos que condenou o Brasil no Caso Sales Pimenta, bem como a decisão do Tribunal Federal da 4ª Região que condenou a União em face da não formulação do Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores dos Direitos Humanos (GTT Sales Pimenta, 2024).

O GTT Sales pimenta possui participação paritária do governo e da sociedade civil, para o fim de cumprir dois objetivos, são eles: a elaboração de um plano nacional para proteção dos defensores de direitos humanos e a formulação de um anteprojeto de lei para fixação de um marco normativo para essa política (Lima; Resende, 2025, p. 91), sendo que referida proposta de plano nacional foi institucionalizada por meio do Decreto 12.710/2025.

Inicialmente, em alinhamento aos parâmetros fixados pela Corte IDH, o Decreto nº 12.710/2025 abarca um conceito amplo e flexível de pessoas defensoras, incluindo expressamente comunicadores, ambientalistas, as pessoas, os grupos e as comunidades (Brasil, 2025). Do mesmo modo, o Decreto previu que as medidas protetivas devem abranger ações individuais, coletivas, populares e territoriais, com o intuito de assegurar a proteção integral dos defensores e defensoras de direitos humanos (Brasil, 2025).

Ademais, determinou-se, através do supracitado Decreto, que o Comitê de Implementação, Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional terá composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil[5] (Brasil, 2025), sendo que essa previsão atende expressamente ao item

5 Art. 12. Portaria conjunta do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, com anuência dos demais órgãos a que se refere o art. 6º, instituirá, no prazo de trinta dias, contado da data de publicação deste Decreto, o Comitê de Implementação, Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Parágrafo único. O Comitê de que trata o *caput* terá composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, responsável por acompanhar a execução do Plano.

"a" das determinações da Corte IDH sobre a governança das políticas de proteção (Corte IDH, 2022, p. 49).

Entretanto, ao analisar a efetividade normativa da nova estrutura frente aos *standards* internacionais, sobressaem-se lacunas normativas e operacionais expressivas. A primeira e mais proeminente lacuna reside na hierarquia formal do instrumento normativo, já que, enquanto a Corte IDH determinou explicitamente que a política e o programa de proteção fossem regidos e previstos por lei ordinária (Corte IDH, 2022, p. 49), o arcabouço normativo aprovado permanece consubstanciado em um decreto presidencial. A manutenção do regime infralegal expõe a política pública de proteção à vulnerabilidade política, ao risco de descontinuidade administrativa e a alterações unilaterais em futuras trocas de governo, fragilizando a estabilidade exigida pelo Sistema Interamericano (Silva *et al.*, 2025, p. 179).

Nesse mesmo sentido, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos (2022, p. 48) já havia destacado previamente que:

> [...] resulta preocupante que, conforme a la información obrante dentro del expediente, el tipo de normativa que ampara este programa no son leyes en sentido estricto, sino decretos que pueden ser alterados o revocados a cualquier momento por el Presidente de la República, lo que podría generar falta de continuidad en su aplicación.

Apesar da manifestação clara da Corte, o Estado brasileiro voltou a editar a política sob a forma de Decreto Executivo, mantendo a precariedade institucional do arcabouço normativo que se buscou superar.

A fragilidade apontada pela Corte IDH não se trata apenas de hipóteses, pois, nas semanas seguintes à publicação do Decreto nº 12.710/2025, foram apresentados no Congresso Nacional ao menos sete projetos de decreto legislativo (PDLs nº 937, 938, 939, 941, 943, 944 e 1.008, de 2025) destinados a sustar seus efeitos, sob o argumento, em síntese, de que o Plano legitimaria politicamente ocupações de terra e converteria a política de direitos humanos em instrumento de apoio a movimentos sociais do campo (Oliveira, 2025).

Tais iniciativas reproduzem, no plano legislativo, a mesma lógica de deslegitimação da atividade defensora que a Corte IDH ordenou combater ao exigir do Estado a promoção de uma cultura de legitimação do trabalho de defesa de direitos (Corte IDH, 2022, p. 49), e evidenciam que uma política instituída por ato infralegal permanece exposta tanto à revogação

pelo próprio Poder Executivo quanto à sustação pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal. Não por acaso, o Plano de Ação posteriormente editado prevê a elaboração de anteprojeto de lei destinado a institucionalizar o Programa de Proteção e o Sistema Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (Artigo 19, 2025), o que confirma, pela via do próprio Estado, que o marco legal exigido pela sentença ainda não foi alcançado.

Além disso, embora o Decreto nº 12.710/2025 preveja a criação de diretrizes orçamentárias[6], a eficácia do Plano depende da alocação de recursos públicos, conforme disponibilidade orçamentária, submetendo a garantia da vida e da integridade de defensores à mera conveniência ou disponibilidade de caixa público. Também, referido mecanismo, ao ser estabelecido por um Decreto, não por uma lei, não pode amparar as políticas de proteção de forma completamente eficaz, uma vez que, na realidade, carece de financiamento estatal, estando apoiado apenas pela sociedade civil (Lima; Resende, 2025, p. 92).

Essa preocupação é reforçada pelo histórico de execução orçamentária da política de proteção. Segundo o dossiê *Vidas em luta: 20 anos na defesa do direito de lutar*, lançado pelo Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos em agosto de 2025, o orçamento do programa jamais ultrapassou R$ 2 milhões entre 2005 e 2010. Conforme o Conselho Indigenista Missionário (CIMI, 2025), em 2018, dos R$ 15 milhões previstos, apenas R$ 400 mil foram executados; e, em 2023, dos R$ 18,9 milhões previstos, somente R$ 5,5 milhões foram efetivamente empregados. Some-se a isso o fato de que o programa se encontra implementado em apenas dez estados da federação (CIMI, 2025). Assim, ao condicionar o financiamento à "disponibilidade orçamentária" (art. 8º), o Decreto nº 12.710/2025 não oferece garantia institucional de que esse padrão de subexecução será superado, distanciando-se do item "f" das determinações da Corte IDH, que exige a dotação de recursos humanos e financeiros suficientes (Corte IDH, 2022, p. 49).

Outrossim, a violência enfrentada por defensores no campo decorre diretamente da concentração fundiária, da grilagem de terras públicas, da exclusão social e econômica e da morosidade nos processos de demarcação e titulação de territórios tradicionais, de modo que são estes

6 Dispõe o art. 8º do Decreto nº 12.710/2025 que: "O Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos será financiado, conforme disponibilidade orçamentária, por meio de dotações consignadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios ou por meio de outras fontes de recursos públicos ou privados".

"traços históricos predominantes, repercutindo na (não)solução jurídica dos conflitos, violações de direitos e dos crimes" (Sauer; Castro, 2025, p. 14-15). Desse modo, o Decreto nº 12.710/2025, por si só, não é suficiente para combater tal problemática, sendo que demais normativas e políticas devem ser implementadas e reformuladas.

Ainda, a sentença da Corte IDH, no caso Sales Pimenta vs. Brasil, considerou necessário que o Estado crie e implemente um protocolo unificado e integral de investigação para os delitos cometidos contra defensores de direitos humanos, observando-se os princípios de devida diligência e estabelecendo diretrizes obrigatórias de investigação de mandantes, análise do contexto de risco e responsabilização criminal, de estruturas criminais complexas e padrões de ameaças (Corte IDH, 2022, p. 46-47). Em contrapartida, verifica-se, através de uma análise minuciosa, que o Decreto nº 12.710/2025 é voltado precipuamente para ações administrativas de prevenção e proteção, omitindo a regulamentação das diretrizes de investigação criminal e da atuação dos órgãos de persecução penal exigidas pela Corte IDH para combater a impunidade estrutural.

É certo que a Portaria Conjunta MDHC/MJSP nº 6, de 11 de dezembro de 2025, ao instituir o Plano de Ação do Plano Nacional, com vigência até 2035, organizou-o em três eixos — proteção estatal, proteção popular e acesso a direitos e combate à impunidade —, este último voltado à promoção da investigação (Justiça Global, 2025). Contudo, a previsão de um eixo programático não equivale ao protocolo unificado e integral determinado pela Corte IDH, que deveria contemplar elementos mínimos específicos e orientar a atuação dos órgãos de persecução penal, notadamente as polícias civis e os Ministérios Públicos estaduais, os quais não se vinculam, por força da autonomia federativa e institucional, a ato normativo do Poder Executivo federal. Do mesmo modo, o Decreto silencia quanto ao sistema nacional de coleta de dados desagregados e ao relatório público anual (Ponto Resolutivo 16), bem como quanto ao modelo de análise de risco e aos planos de proteção individualizados (itens "c" e "d" do Ponto Resolutivo 15), limitando-se a prever, em seu art. 11, o monitoramento, a avaliação e a atualização do próprio Plano (Brasil, 2025).

Embora surjam esses desafios, evidencia-se que, de acordo com Flávia Piovesan e Isabelle Magalhães (2025, p. 195), "a defesa de direitos humanos é reconhecida como um direito em si mesmo e os Estados devem adotar um dever especial de proteção, a partir de medidas positivas e

negativas em relação ao direito a defender direitos", tudo isso considerando, inclusive, os artigos 1 e 2 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Conforme se depreende de todo o estudo, em suma, o Decreto nº 12.710/2025 representa um passo positivo e significativo na estruturação administrativa da proteção a defensores de direitos humanos e na participação da sociedade civil. No entanto, ainda padece de efetividade e descumprimento normativo frente à sentença da Corte IDH, pois persiste no uso de decreto em vez de lei em sentido estrito (lei ordinária), atrela a proteção à variável disponibilidade orçamentária e não integra o Protocolo de Investigação Criminal de devida diligência essencial para romper o ciclo de impunidade que vitimou Gabriel Sales Pimenta e tantos outros defensores e defensoras de direitos humanos.

4 Conclusão

O estudo desenvolvido no artigo analisou a adequação do Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos (Decreto nº 12.710/2025) aos deveres de proteção fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) no caso Sales Pimenta vs. Brasil, identificando avanços normativos e lacunas de efetividade.

Inicialmente, foram examinados os fundamentos da condenação do Brasil no caso Sales Pimenta vs. Brasil, com ênfase nos deveres de proteção e prevenção atribuídos ao Estado brasileiro. Após, foi verificado em que medida o Decreto nº 12.710/2025 e sua estrutura institucional (Comitê de Implementação, Programa de Proteção a Defensores, Comunicadores e Ambientalistas) respondem aos parâmetros fixados pela Corte, evidenciando as lacunas de efetividade normativa.

O trabalho contextualizou a violência contra quem atua na defesa de direitos humanos como expressão de uma impunidade estrutural histórica no Brasil. Foi nesse contexto de contínuas agressões que o advogado Gabriel Sales Pimenta foi assassinado em Marabá (PA), em 1982, desencadeando a responsabilização do país perante o Sistema Interamericano pelo descumprimento das obrigações de investigar e processar adequadamente os responsáveis. A resposta governamental desdobrou-se na criação do Grupo de Trabalho Técnico Sales Pimenta e culminou no referido Decreto nº 12.710/2025.

Em resposta ao problema de pesquisa delimitado no artigo, concluiu-se que o novo marco representa um passo positivo e necessário

na estruturação administrativa da política, porém permanece insuficiente frente aos *standards* interamericanos. Por um lado, o decreto absorve importantes avanços ao adotar um conceito amplo e flexível de defensores (incluindo comunicadores, ambientalistas, grupos e comunidades), ao abranger medidas de proteção coletiva, popular e territorial, e ao estabelecer a gestão paritária com a sociedade civil no Comitê de Implementação.

Por outro lado, a análise evidenciou três lacunas centrais de conformidade: a persistência na utilização de um decreto executivo em detrimento da lei ordinária exigida pela Corte IDH, sujeitando a política à volatilidade política e a riscos de descontinuidade; a vinculação do financiamento das medidas à mera disponibilidade orçamentária, sem dotação financeira autônoma e assegurada; e a omissão quanto às diretrizes do Protocolo Unificado de Investigação Criminal com devida diligência, voltando-se precipuamente a ações administrativas e deixando desatendida a dimensão da persecução penal contra a impunidade.

A relevância do artigo consistiu em demonstrar que a normatização infralegal promovida pelo Estado brasileiro responde apenas parcialmente às exigências internacionais estabelecidas pelo Sistema Interamericano. Ao confrontar crítica e minuciosamente a norma interna com os parâmetros da sentença, a pesquisa evidenciou que o efetivo combate à impunidade e a garantia de proteção integral às defensoras e aos defensores de direitos humanos dependem da consolidação de um marco legal permanente, de recursos financeiros garantidos e do fortalecimento da investigação criminal dos mandantes e executores da violência no campo brasileiro.

Referências

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 309–317, abr./jun. 2003.

ARTIGO 19. **Publicada Portaria que institui o Plano de Ação do Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**. São Paulo, 16 dez. 2025. Disponível em: https://artigo19.org/2025/12/16/publicada-portaria-que-institui-o-plano-de-acao-do-plano-nacional-de-protecao-a-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos/. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.562**, de 13 de junho de 2023. Institui o Grupo de Trabalho Técnico Sales Pimenta. Brasília, DF: Presidência da

República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11562.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.710**, de 5 de novembro de 2025. Institui o Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.710-de-5-de-novembro-de-2025-667113571. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Censo agropecuário: número de estabelecimentos e áreas rurais por grupos de área total (tabela 263). Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/263#resultado. Acesso em: 27 ago. 2025.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Defensores em foco**: Comitê Brasileiro faz análise dos 20 anos da política de proteção às defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. Brasília: Cimi, ago. 2025. Disponível em: https://cimi.org.br/2025/08/defensores-em-foco-comite-brasileiro-faz-analise/. Acesso em: 6 out. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Sales Pimenta vs. Brasil: excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.** Sentencia de 30 de junio de 2022. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022. Série C, n. 454. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_esp.pdf. Acesso em: 10 set. 2026.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais:** contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. In: OSAL – Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16MFernandes.pdf. Acesso em: 28 ago. 2025.

GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO SALES PIMENTA. **Plano Nacional de Proteção a Defensoras e Defensores de Direitos Humanos**: proposta aprovada pelo GTT. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, dez. 2024.

JUSTIÇA GLOBAL. **Governo Federal institui Plano de Ação do Plano DDH durante a 13ª Conferência Nacional de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, 12 dez. 2025. Disponível em: https://www.global.org.br/blog/governo-federal-institui-plano-de-acao-do-planoddh-durante-a-13a-conferencia-nacional-de-direitos-humanos/. Acesso em: 6 out. 2026.

LIMA, Liana Amin; RESENDE, Tiago Botelho. Enfrentamento à Impunidade Estrutural: A Luta dos Defensores e das Defensoras dos Povos do Campo, das Florestas e das Águas. In: CNJ. **Caso Gabriel Sales Pimenta:** violência contra pessoas defensoras de direitos humanos de trabalhadores rurais : combate à impunidade estrutural. Brasília: CNJ, p. 85-99, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Raquel-Giffoni-Pinto/publication/400693542_Os_Alertas_-_Condicao_de_Defesa_das_Liberdades_Publicas/links/698cdd9e42f94d1212a9363f/Os-Alertas-Condicao-de-Defesa-das-Liberdades-Publicas.pdf#page=12. Acesso em: 04 out. 2026.

OLIVEIRA, Caroline. Agro tenta derrubar plano de proteção a defensores de direitos humanos no Congresso. **Brasil de Fato**, São Paulo, 21 nov. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/11/21/agro-tenta-derrubar-plano-de-protecao-a-defensores-de-direitos-humanos-no-congresso/. Acesso em: 6 out. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 53/144,** de 9 de dezembro de 1998. Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos ou Órgãos da Sociedade de Promover e Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos. Nova York: ONU, 1998.

OXFAM BRASIL. **Terrenos da desigualdade:** terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. São Paulo: Oxfam Brasil, 2016. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/especiais/terrenos-da-desigualdade/. Acesso em: 27 ago. 2025.

PIOVESAN, Flávia; MAGALHÃES, Isabelle. Políticas Públicas para Proteção de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos: Parâmetros Interamericanos. In: CNJ. **Caso Gabriel Sales Pimenta:** violência contra pessoas defensoras de direitos humanos de trabalhadores rurais: combate à impunidade estrutural. Brasília: CNJ, p. 193-204, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Raquel-Giffoni-Pinto/publication/400693542_Os_Alertas_-_Condicao_de_Defesa_das_Liberdades_Publicas/links/698cdd9e42f94d1212a9363f/Os-Alertas-Condicao-de-Defesa-das-Liberdades-Publicas.pdf#page=12. Acesso em: 04 out. 2026.

SAUER, Sérgio; CASTRO, Luís Felipe Perdigão de. Decisão da CIDH no Caso Sales Pimenta: Aprendizados e Apontamentos para o Enfrentamento da Impunidade Estrutural no Campo Brasileiro. In: CNJ. **Caso Gabriel Sales Pimenta:** violência contra pessoas defensoras de direitos humanos de trabalhadores rurais: combate à impunidade

estrutural. Brasília: CNJ, p. 12-21, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Raquel-Giffoni-Pinto/publication/400693542_Os_Alertas_-_Condicao_de_Defesa_das_Liberdades_Publicas/links/698cdd9e42f94d1212a9363f/Os-Alertas-Condicao-de-Defesa-das-Liberdades-Publicas.pdf#page=12. Acesso em: 04 out. 2026.

SILVA, Alane Luzia da; SANTOS, Layza Queiroz; PRADO, Maria Trajan S. do; LIMA, Tatiana da Silva. A Sociedade Civil Organizada na Proteção de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. In: CNJ. **Caso Gabriel Sales Pimenta:** violência contra pessoas defensoras de direitos humanos de trabalhadores rurais: combate à impunidade estrutural. Brasília: CNJ, p. 174-182, 2025. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Raquel-Giffoni-Pinto/publication/400693542_Os_Alertas_-_Condicao_de_Defesa_das_Liberdades_Publicas/links/698cdd9e42f94d1212a9363f/Os-Alertas-Condicao-de-Defesa-das-Liberdades-Publicas.pdf#page=12. Acesso em: 04 out. 2026.

SILVA, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 35, n. 70, p. 87-107, 2015.

TERRA DE DIREITOS; JUSTIÇA GLOBAL. **Na linha de frente:** violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: 2019-2022. Coordenação de Alane Luiza da Silva et al. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos; Justiça Global, 2023. (Na linha de frente, 4). Disponível em: https://www.global.org.br/blog/programa/protecao-de-defensoras-es-de-direitos-humanos-e-democracia/. Acesso em: 10 set. 2026.

VASCONCELOS, Mateus Dias. **Plano Nacional de Proteção a Defensoras(es) de Direitos Humanos é apresentado para MDHC**. Instituto Humanitas Unisinos (IHU), São Leopoldo, 14 dez. 2024. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/647190-plano-nacional-de-protecao-a-defensoras-es-de-direitos-humanos-e-apresentado-para-mdhc. Acesso em: 10 set. 2026.

Capítulo 6

DESINFORMAÇÃO E RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS: PERSPECTIVAS REGULATÓRIAS NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA E A ATUAÇÃO JURISDICIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fernando Roberto Schnorr Alves[1]
Nathália de Castro Hernandez[2]

1 Introdução

Nas últimas décadas, o desenvolvimento das tecnologias digitais e a expansão das redes sociais modificaram significativamente a forma como a sociedade produz, compartilha e acessa informações. A internet possibilitou uma circulação de conteúdos em escala e velocidade anteriormente inimagináveis. Entretanto, esse mesmo ambiente também

1 Advogado. Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da UNISC, na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade I. Pesquisador convidado no Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e Direito Internacional com financiamento Capes por meio do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior/PDSE. Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-Graduado em Direito Público na Escola Superior da Magistratura Federal no Rio Grande do Sul – ESMAFE. Graduado em Direito pela UNISC. Integrante do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta", coordenado pela Prof.ª Dr.ª Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0483602345250103. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4714-7697. E-mail: fernandorsalves@hotmail.com.

2 Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com Bolsa CAPES, modalidade II. Pós-Graduada em Processo Civil pela Faculdade Dom Alberto. Pós-Graduanda em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto. Graduada em Direito pela Faculdade Dom Alberto (2018) Integrante do Grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional instrumentos teóricos e práticos, coordenado pela professora Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: https://lattes.cnpq.br/5050564912450631. Orcid: https://orcid.org/0009-0005-8328-636X. E-mail: advnathaliahernandez24@gmail.com.

possibilitou a disseminação rápida de informações falsas, distorcidas ou apresentadas de maneira enganosa, contribuindo para o crescimento do fenômeno da desinformação[3].

A disseminação de conteúdos desinformativos constitui um dos desafios enfrentados pelas democracias contemporâneas. No Brasil, a questão adquiriu especial relevância diante da crescente utilização das plataformas digitais para a comunicação social e política, tornando necessária a discussão sobre os instrumentos jurídicos capazes de conciliar o combate à desinformação com a proteção dos direitos fundamentais.

No ordenamento jurídico brasileiro, a temática envolve, entre outros aspectos, o regime de responsabilidade dos provedores estabelecido pelo Marco Civil da Internet e os debates desenvolvidos pelo Supremo Tribunal Federal acerca da responsabilidade das plataformas digitais. Em perspectiva comparada, a União Europeia vem desenvolvendo mecanismos regulatórios específicos para o ambiente digital, oferecendo um modelo relevante para a análise das diferentes formas de enfrentamento da desinformação e de responsabilização das plataformas.

Dessa forma, o presente trabalho pretende examinar o tratamento jurídico conferido à responsabilidade das plataformas digitais diante da disseminação de desinformação no Brasil, considerando especialmente o Marco Civil da Internet e os debates existentes no âmbito do Supremo

---

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

Tribunal Federal. Paralelamente, será analisado o modelo regulatório adotado pela União Europeia, buscando identificar aproximações e diferenças entre os dois sistemas e compreender os desafios jurídicos relacionados à responsabilização das plataformas no ambiente digital.

A escolha do tema justifica-se pela crescente importância das plataformas digitais na comunicação social e na formação da opinião pública. A facilidade de produção e compartilhamento de conteúdo tornou o ambiente virtual um espaço central para o exercício da liberdade de expressão e para a participação democrática, mas também ampliou os riscos decorrentes da disseminação de informações falsas ou manipuladas.

Assim sendo, a pesquisa propõe a seguinte indagação: como o modelo brasileiro se diferencia da regulamentação adotada pela União Europeia na busca pelo equilíbrio entre o combate à desinformação e a proteção da liberdade de expressão?

Os objetivos da pesquisa se apresentem da seguinte maneira: Examinar o fenômeno da desinformação e seus impactos no ambiente digital e democrático; analisar as disposições do Marco Civil da Internet relacionadas à responsabilidade dos provedores de aplicações; investigar os principais debates jurídicos sobre a responsabilidade das plataformas digitais no âmbito do Supremo Tribunal Federal; identificar os principais instrumentos normativos adotados pela União Europeia para regulamentar as plataformas digitais e enfrentar a desinformação; comparar os modelos brasileiro e europeu quanto à responsabilidade e às obrigações atribuídas às plataformas digitais.

A pesquisa será desenvolvida mediante abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, utilizando-se principalmente de pesquisa bibliográfica e documental.

2 Responsabilidade das plataformas digitais à luz do Marco Civil da Internet

Na primeira década do século XXI, predominou uma percepção otimista acerca dos impactos políticos e sociais da expansão do acesso à internet e da intensificação do fluxo de informações digitais. A universalização da rede era entendida como um fator positivo, associada à ampliação do acesso ao conhecimento e à promoção da liberdade e da prosperidade (Canalli, 2023, p.82)

Com a revolução da internet, houve uma quebra nas barreiras geográficas e institucionais, uma vez que os dados digitais não estão necessariamente localizados no mesmo espaço que ocorre a violação de um direito fundamental. Em termos gerais, essas informações costumam ser distribuídas simultaneamente em diversos pontos do globo, com o objetivo de garantir maior eficiência, segurança e rapidez de acesso. Isso compromete os limites institucionais do Estado Liberal de Direito, especialmente no que diz respeito às garantias clássicas como liberdade, privacidade, igualdade, ampla defesa e contraditório (Morais, 2018, p. 886).

Em 2017, o G1 publicou a notícia sobre uma pesquisa realizada na Universidade de Oxford, Inglaterra, pelo instituto *Reuters*, que colocou o Brasil na segunda posição como sendo um dos países que possuem mais confiança nas notícias midiáticas. O levantamento ouviu mais de 70 mil consumidores de notícias online em 36 países. No Brasil, 60% dos entrevistados declararam confiar nas informações que consomem.[4]

Para dirimir os problemas advindos com a tecnologia e a globalização, especialmente no que diz respeito ao Brasil, em 23 de abril de 2014 entrou em vigor a Lei nº 12.965/14, conhecida como Marco Civil da Internet, planejada com o objetivo de estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no país. A referida Lei trouxe contribuições para situações que antes se encontravam sem respostas no ordenamento jurídico brasileiro e, também, deu um passo significativo para a melhor proteção dos direitos da personalidade. Pela primeira vez, uma lei define a responsabilidade civil de cada ator participante dessa nova realidade. (Knischewski, 2016, p.41).

Entre os direitos humanos que emergem a partir da revolução da internet, destaca-se o direito humano de acesso livre a esse mecanismo. O Marco Civil da Internet reconheceu isso como um instrumento essencial para o exercício da cidadania. A liberdade de expressão constitui outro direito humano diretamente influenciado pela revolução digital, estando intimamente relacionada à qualidade da informação recebida pelos indivíduos. Por outro lado, as *fake news* passaram a impactar de forma significativa os processos decisórios e os rumos políticos de diversos países (Martins, 2023, p. 9).

4 Brasil é o segundo país com maior confiança na mídia, diz estudo. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/brasil-e-segundo-pais-com-a-maior-confianca-na-midia-diz-estudo.ghtml.

A partir dessa Lei, as redes sociais passaram a se enquadrar como provedores de aplicação de internet, isto é, serviços que oferecem funcionalidades acessíveis por meio de dispositivos conectados à rede. Sob essa ótica, a responsabilidade civil dessas plataformas por danos decorrentes de conteúdos gerados por terceiros deve observar, especialmente, as regras previstas nos artigos 19 a 21 da lei, enquanto a responsabilização direta do autor do conteúdo ofensivo permanece disciplinada pelas normas gerais de responsabilidade civil do Código Civil (Moraes; Teffé, 2017, p.131).

Assim, para garantir a liberdade de expressão, o artigo 19 do Marco Civil da Internet determina que o provedor de aplicações só pode ser responsabilizado por conteúdo publicado por terceiros, caso, após ser notificado por decisão judicial, deixe de remover o material apontado como ilícito (Brasil, 2014):

> Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário (Brasil, 2014)

O artigo supra é objeto de intensos debates quanto a sua constitucionalidade. Parte da doutrina sustenta que a exigência de decisão judicial prévia para a remoção de conteúdos ilícitos pode dificultar a reparação dos danos, contrariando assim o disposto no art. 5º da Constituição Federal, em especial quando se refere aos incisos X e XXXV, que asseguram a proteção da honra, da imagem, da vida privada, e o acesso à justiça. Tem-se a ideia de que a demora do processo judicial pode ampliar os prejuízos sofridos pela vítima, além de retardar o exercício do direito de resposta proporcional ao dano (Almeida; Penaforte, 2025, p.9).

O artigo 20 do Marco Civil da Internet estabelece que, sempre que possível, o provedor de aplicações deve informar ao usuário responsável pelo conteúdo removido os motivos da indisponibilização, garantindo-lhe condições para o exercício do contraditório e da ampla defesa. Ademais, caso solicitado, o provedor deve substituir o conteúdo removido pela justificativa ou pela decisão judicial que fundamentou a retirada, evidenciando a existência de um dever de transparência quanto às razões da moderação de conteúdo (Teffé, 2015, p. 11).

Já o artigo 21, estabelece que o provedor de aplicações pode ser responsabilizado de forma subsidiária quando houver violação da intimidade decorrente da divulgação não autorizada de conteúdos íntimos, como imagens ou vídeos de nudez ou atos sexuais. Isso ocorre se, após ser devidamente notificado pela vítima ou por seu representante legal, o provedor não agir de maneira diligente para remover o material dentro dos limites técnicos de sua plataforma (Brasil, 2014):

> Art. 21. O provedor de aplicações de internet que disponibilize conteúdo gerado por terceiros será responsabilizado subsidiariamente pela violação da intimidade decorrente da divulgação, sem autorização de seus participantes, de imagens, de vídeos ou de outros materiais contendo cenas de nudez ou de atos sexuais de caráter privado quando, após o recebimento de notificação pelo participante ou seu representante legal, deixar de promover, de forma diligente, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, a indisponibilização desse conteúdo.

Desse modo, o Tema 987 do Supremo Tribunal Federal (STF) discute a constitucionalidade do art. 19 da Lei. Esse dispositivo estabelece justamente sobre a responsabilidade das plataformas digitais quando houver descumprimento da ordem judicial. A controvérsia surgiu a partir de uma ação judicial proposta contra a empresa Facebook. Em sua defesa, a empresa alegou que não poderia ser responsabilizada pela manutenção do perfil, pois não havia ordem judicial determinando a retirada, conforme prevê o art. 19 (Brasil, 2025a).

Ademais, o Tema 533 em análise no STF apresenta discussão semelhante à do Tema 987, envolvendo o dever das empresas que hospedam sites ou redes sociais de fiscalizar o conteúdo publicado por usuários e removê-lo quando considerado ofensivo, mesmo sem ordem judicial. O caso que originou decorre de uma ação judicial proposta por uma professora, que alegou ter sido vítima de ofensas divulgadas na rede social Orkut, pertencente ao grupo Google. Em defesa a empresa argumentou que não possui legitimidade para responder pelo caso. (Brasil, 2025b).

Na análise dos Temas 987 e 533, observa-se que a definição da responsabilidade das plataformas digitais exige um equilíbrio entre a liberdade de expressão e a proteção dos direitos individuais. A exigência de ordem judicial pode oferecer maior segurança contra remoções indevidas, mas também pode dificultar a retirada rápida de conteúdos manifestamente ilícitos. Por outro lado, atribuir às plataformas maior autonomia para

decidir sobre a remoção pode aumentar o risco de restrições excessivas à liberdade de expressão.

No regime jurídico brasileiro, após a entrada em vigor do Marco Civil da Internet, os provedores de redes sociais, em regra, não podem ser responsabilizados por conteúdos publicados por terceiros, ainda que notificados por usuários acerca de sua suposta ilegalidade, ressalvadas hipóteses específicas, como divulgação não consensual de imagens íntimas e violação de direitos autorais. A responsabilização fica condicionada, em geral, ao descumprimento de ordem judicial de remoção (Brega, 2023, p. 11).

Em conformidade, o STJ passou a adotar o entendimento de que: (1) para fatos ocorridos anteriormente à entrada em vigor do Marco Civil, aplica-se a responsabilização subjetiva a partir da mera notificação do usuário; e (2) para fatos ocorridos já sob a vigência do Marco Civil, aplica-se a responsabilização subjetiva a partir da notificação judicial (Brasil, 2022):

> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. PEDIDO DE REMOÇÃO DE PUBLICAÇÕES ALEGADAMENTE ILÍCITAS E CONCESSÃO DE REGISTROS DE CONEXÃO E ACESSO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO ENTRE O PROVIMENTO DE APLICAÇÃO E O SUPOSTO AUTOR DO CONTEÚDO. AUSÊNCIA. 1. Ação de obrigação de fazer ajuizada em 02/12/2020, da qual foi extraído o presente recurso especial interposto em 01/07/2021 e concluso ao gabinete em 25/01/2022. 2. O propósito recursal consiste em dizer se houve negativa de prestação jurisdicional e se há litisconsórcio passivo necessário entre o provedor de aplicação e o autor do conteúdo publicado on-line. 3. É de ser afastada a existência de omissão no acórdão recorrido, pois a matéria indicada como não examinada foi enfrentada de forma objetiva e fundamentada no julgamento do recurso. 4. A responsabilidade dos provedores de aplicações por conteúdos gerados por terceiros é subjetiva, tornando-se responsável solidariamente com aquele que gerou o conteúdo ofensivo a partir do conhecimento da lesão que determinada informação causa, se não tomar as providências necessárias para a sua remoção e caso o fato tenha se verificado quando não estava em vigor a Lei nº 12.965/14, ou a partir da notificação judicial para remoção do conteúdo, nos termos do art. 19 do MCI. 5. São dois os fundamentos do litisconsórcio necessário: (i) a existência de específica determinação legal, em razão do juízo de conveniência formulado pelo legislador;

> (ii) a incindibilidade das situações jurídicas de dois ou mais sujeitos (art. 114 do CPC/2015). O segundo fundamento refere-se aos casos de litisconsórcio passivo unitário, nos quais não é possível que um sujeito da relação jurídica suporte determinado efeito sem atingir todos os que dela participam. 6. Tratando-se de demanda na qual se busca impor ao provedor de aplicação a obrigação de remover determinadas publicações e de fornecer registros de acesso e conexão, não há litisconsórcio passivo necessário com o autor dos conteúdos. Tais providências incumbem ao provedor, mantenedor da rede social. Ou seja, eventual procedência dos pedidos não atingirá a esfera jurídica do autor das publicações. Ademais, eventual ilicitude do conteúdo da publicação e que poderá, eventualmente, resultar na responsabilização do seu autor, não acarretará, necessariamente, a responsabilidade do provedor. 7. Recurso especial conhecido e provido.

As plataformas digitais possuem autonomia para definir e aplicar suas próprias regras de moderação, mas a exigência de ordem judicial para responsabilizá-las na maioria dos casos acabou favorecendo modelos de negócio baseados no engajamento, inclusive com conteúdos ilícitos. Isso contribuiu para a permanência de *fake news,* discursos de ódio e outras manifestações prejudiciais, que, por gerarem lucro, muitas vezes não são removidas espontaneamente, comprometendo a proteção de direitos (Nicoli; Ramos, 2024, p. 65).

Os autores Nascimento e Sales (2025, p. 11), apontam que é essencial uma reforma legislativa que incorpore mecanismos mais eficazes de responsabilização e controle no ambiente virtual:

> Diante dessas lacunas, torna-se urgente uma reforma legislativa que inclua: Sistema de notificação e ação (*notice-and-action*), com prazos curtos para remoção de conteúdo manifestamente ilegal; Presunção de dano em casos específicos, como *revenge porn* e *deepfakes*, facilitando a reparação civil; Criação de um órgão regulador específico, nos moldes da *eSafety Commission* australiana, para fiscalizar e orientar a moderação de conteúdo; Estabelecimento de diretrizes claras para transparência algorítmica, responsabilizando plataformas por danos decorrentes de sistemas de recomendação. Além disso, é essencial promover maior diálogo entre os tribunais para uniformizar entendimentos e incentivar a produção doutrinária atualizada, que acompanhe as rápidas transformações do ambiente digital. O Marco Civil da Internet foi um avanço em seu tempo, mas a dinâmica das redes sociais exige adaptações urgentes. A regulamentação deve evoluir para incorporar modelos híbridos de co-regulação, certificação de plataformas e governança multissetorial,

> garantindo tanto a liberdade de expressão quanto a proteção efetiva contra danos digitais.

É importante ter em mente que a exigência de ordem judicial para retirada de conteúdo pode ser desproporcional, pois dificulta a remoção rápida de conteúdos ilícitos. Diferentemente de países como Alemanha e Espanha, onde basta o conhecimento do conteúdo ilícito para gerar o dever de remoção, o modelo brasileiro pode atrasar medidas preventivas. Por outro lado, a responsabilização baseada apenas em notificações extrajudiciais também apresenta riscos, como decisões subjetivas pelos provedores, excesso de remoções e prejuízo à liberdade de expressão. (Zanini, 2018, p. 28).

O Marco representa um avanço importante ao afastar a ideia de que "a internet é uma terra sem lei", o que reafirma a aplicação dos princípios fundamentais para a sociedade em rede. No entanto, a Lei não abarca regular todas as questões jurídicas da internet, deixando lacunas em temas como propriedade intelectual, jogos online e conflitos internacionais. Assim, seu objetivo principal é fixar diretrizes gerais e garantir proteção em áreas mais sensíveis, visando o aprimoramento futuro da regulação digital (Pereira, 2016, p. 98-99).

Apesar do artigo 19 ter sido concebido com o propósito de resguardar a liberdade de expressão e evitar práticas de censura, há um desequilíbrio na ponderação entre esse direito e a proteção dos direitos de personalidade. Isso porque a ênfase excessiva na não responsabilização dos provedores pode permitir sua inércia diante de conteúdos que violem gravemente direitos individuais, evidenciando que a liberdade de expressão não deve ser aplicada de forma absoluta, sob pena de comprometer outras garantias fundamentais (Carvalho, 2017, p. 237).

De tal modo que isso levou à fixação de tese pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos Temas 533 e 987 (Brasil, 2025a; Brasil, 2025b), com repercussão geral, estabelecendo um novo paradigma jurisdicional para a governança da internet no Brasil. O julgado equaciona a tensão dialética entre a liberdade de expressão, a responsabilidade das plataformas digitais e a salvaguarda da dignidade da pessoa humana, redefinindo os limites do artigo 19 do Marco Civil da Internet.

A premissa central fixada pela Corte reconhece o estado de omissão parcial e a inconstitucionalidade progressiva do art. 19. O STF assentou que o modelo normativo original — focado exclusivamente na exigência de prévia ordem judicial específica como pressuposto estrito para a

responsabilização civil dos provedores — gerava um quadro de proteção deficiente (*Untermaßverbot*) a bens jurídicos de estatura constitucional, como os direitos da personalidade, a integridade de grupos vulneráveis e a preservação das instituições democráticas.

Diante do aumento exponencial do dano na esfera digital e do poder de moderação dos conglomerados tecnológicos, o STF estabeleceu uma arquitetura protetiva, fundamentada em diferentes níveis. Após o julgamento, a proteção aos direitos fundamentais passa a exigir das plataformas a observância do dever de atuar com diligência, transparência e cautela. Para crimes graves de rol taxativo (atos antidemocráticos, terrorismo, induzimento ao suicídio/automutilação, discurso de ódio/discriminação, violência contra a mulher, crimes sexuais contra vulneráveis e tráfico de pessoas), a ausência de medidas preventivas adequadas ou a não remoção imediata configura falha sistêmica, ensejando responsabilização civil direta do provedor.

Outrossim, a tese presume a responsabilidade dos provedores sobre ilícitos vinculados a anúncios, impulsionamentos pagos e redes artificiais de distribuição (*bots*/*chatbots*). A proteção fundamental manifesta-se no reequilíbrio da assimetria de poder: quem lucra com a amplificação sintética do discurso assume o dever de mitigação prévia, cabendo à plataforma o ônus de comprovar atuação diligente em tempo razoável para afastar sua responsabilização.

O STF expandiu a viabilidade de remoção por notificação extrajudicial para os casos de violação ao art. 21 do Marco Civil da Internet (conteúdo gerado por terceiros com prática de crimes ou ilícitos gerais), contas inautênticas e crimes contra a honra (item 3.1). Com isso se assegura à vítima um mecanismo de tutela mais ágil para mitigar a perpetuação de danos de difícil reparação.

Em estrito respeito ao art. 5º, XII, da Constituição Federal, o regime do art. 19 permanece hígido para serviços de e-mail, reuniões fechadas por vídeo/voz e mensageria instantânea no âmbito das comunicações interpessoais privadas, imunizando a esfera do sigilo individual contra varreduras ostensivas não autorizadas. Já para os provedores que funcionarem como *marketplaces*, restou prevista a responsabilização de acordo com o Código de Defesa do Consumidor. Por fim, ainda se afastou a responsabilidade objetiva da tese enunciada, bem como foi proferido apelo ao Congresso Nacional que elaborasse legislação capaz de sanar as deficiências do atual regime quanto à proteção de direitos fundamentais.

Ante esse cenário, observa-se que o modelo brasileiro de responsabilização das plataformas digitais, embora tenha representado um avanço significativo na proteção da liberdade de expressão, somado ao acréscimo de proteção conferido pela tutela jurisdicional do STF, ainda enfrenta desafios relevantes quanto à efetividade na tutela dos direitos da personalidade frente à rápida disseminação de conteúdos ilícitos e desinformação.

A necessidade de aperfeiçoamento normativo e de construção de soluções mais equilibradas se torna evidente, especialmente diante das transformações do ambiente digital. Considerando esse quadro, mostra-se pertinente analisar experiências estrangeiras, como a regulação europeia das plataformas digitais, que tem adotado mecanismos mais rigorosos e proativos no enfrentamento à desinformação, conforme será examinado no próximo capítulo.

3 A regulação europeia das plataformas digitais no enfrentamento à desinformação

O crescimento das plataformas digitais demanda o aprimoramento de normas regulatórias adequadas. Diante desse cenário, com o objetivo de reduzir os efeitos antidemocráticos decorrentes desse avanço, surge o chamado constitucionalismo digital. Tal conceito pode ser compreendido como uma derivação do constitucionalismo moderno que, embora não ofereça respostas definitivas para todos os desafios, reúne princípios e valores capazes de orientar e promover uma transformação digital mais equilibrada (Celeste, 2021, p. 64).

Esse modelo constitucional atua como uma diretriz para o Direito e deve ser incorporado por iniciativas no âmbito do ordenamento jurídico nacional. No Brasil, destaca-se o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres relacionados ao uso da internet no território nacional (Oliveira, 2023, p. 117).

Os desafios decorrentes do avanço da tecnologia digital, especialmente no que se refere ao enfrentamento da desinformação, passaram a exigir uma nova perspectiva quanto à proteção de dados pessoais armazenados, à divulgação de notícias fraudulentas, aos violentos discursos de ódio e ataques virtuais antidemocráticos (Moraes, 2024, p. 42).

Embora as redes sociais e a internet tenham um relevante papel na disseminação de conteúdos fraudulentos, o problema não reside apenas nas plataformas em si, mas nas relações sociais que estruturam a chamada indústria do imaginário. Inseridas na esfera pública, essas estruturas não são públicas quanto ao seu controle e propriedade e, sob a lógica tecnológica que as sustenta, acabam promovendo a tecnociência e o capital como forças predominantes na organização do debate público, muitas vezes em substituição à própria política (Bucci, 2018, p. 24-27).

O enfrentamento à desinformação e *fake news* não se restringe apenas ao âmbito brasileiro, uma vez que, com a revolução promovida pela internet, os desafios por ela impostos passaram a se manifestar em escala global. Um grupo de especialistas impulsionados pela União Europeia buscou estabelecer diretrizes no combate às *fake news*, criando em 2015 o *East Stratcom*, uma agência governamental responsável por monitorar possíveis campanhas de desinformação, e zelar pela reputação e imagem da União Europeia na Rússia e nos países Leste; assim como o *NATO Strategic Communications Centre of Excellence*, que opera desde 2014 com o objetivo de aprimorar a comunicação estratégica da OTAN (Fernández, 2019, p. 1.717).

No ano de 2018, foi criado pela União Europeia o Código de Conduta, o qual foi significativamente reforçado em 2022, tendo por finalidade adotar medidas para enfrentar os desafios relacionados à desinformação, entendida como "informação comprovadamente falsa ou enganosa". O documento visa fortalecer a transparência, a integridade das plataformas digitais, a responsabilidade na publicidade política, sempre em conformidade com a liberdade de expressão.

Entre as principais diretrizes estão (1) o controle da colocação de anúncios; (2) garantir a transparência em relação a conteúdos patrocinados; (3) intensificar e demonstrar a eficácia dos esforços para bloquear contas falsas; (4) facilitar a avaliação de conteúdos por parte dos utilizadores; (5) diminuir a visibilidade da desinformação; (6) estabelecer sistemas de marcação e regras claras para os robôs digitais; (7) capacitar os utilizadores com ferramentas que permitam uma experiência online; (8) garantir que os serviços digitais incluam, desde a concepção, salvaguardas contra a desinformação; (9) fornecer às organizações de verificação de factos de confiança.

A União Europeia é reconhecida como referência na regulação do setor digital, e tem consolidado uma abordagem voltada ao controle do

poder das grandes plataformas, especialmente por meio do *Digital Markets Act*, que tende a servir como modelo global, assim como ocorreu com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados. A partir dessa premissa, a crescente dominância de grandes empresas tecnológicas, classificadas como *"gatekeepers"*, vem intensificando preocupações relacionadas à concorrência, à justiça de mercado e à proteção de dados pessoais (Cabral, 2023, p.78).

Para enfrentar esses desafios, a União Europeia tem desenvolvido medidas regulatórias que buscam disciplinar o comportamento dessas plataformas, superando limitações de modelos tradicionais baseados apenas em regulação. A partir disso, destaca-se a necessidade de análises que considerem fatores como custos regulatórios, tempo de resposta do Judiciário, transparência, previsibilidade, contestabilidade dos mercados e riscos de captura regulatória, a fim de avaliar a efetividade das respostas institucionais diante da dinâmica do mercado digital[5]:

> The Digital Markets Act (DMA) establishes a set of clearly defined objective criteria to identify "gatekeepers". Gatekeepers are large digital platforms providing so called core platform services, such as for example online search engines, app stores, messenger services. Gatekeepers will have to comply with the do's (i.e. obligations) and don'ts (i.e. prohibitions) listed in the DMA. The DMA is one of the first regulatory tools to comprehensively regulate the gatekeeper power of the largest digital companies. The DMA complements, but does not change EU competition rules, which continue to apply fully.

Cumpre destacar que a formulação de estratégias políticas no âmbito europeu, inclusive no campo digital, ocorre de forma conjunta entre o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. Nesse arranjo institucional, o Conselho Europeu é responsável por definir as orientações e prioridades gerais, enquanto o(a) Presidente da Comissão Europeia, eleito(a) a cada cinco anos, estabelece as diretrizes políticas de seu mandato a partir da agenda estratégica definida e do diálogo com o Parlamento Europeu (Rosa, 2024, p. 358).

Ademais, a União Europeia estrutura sua atuação em duas frentes complementares: de um lado, o desenvolvimento e controle de infraestruturas digitais, voltados à afirmação da soberania sobre o digital;

5 The Digital Markets Act is the EU's law to make the markets in the digital sector fairer and more contestable. 2022. Disponível em: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en. Acesso em: 21 mar. 2026.

de outro, a utilização de tecnologias digitais como instrumentos de governança da segurança (Rosa, 2024, p. 358).

De outra banda, a Comissão Europeia adotou recomendações relativa às medidas destinadas a combater eficazmente os conteúdos ilegais. Ela entende que a remoção de conteúdos ainda é ineficiente, então propõe medidas para tornar esse combate mais rápido e eficaz, sem violar os direitos fundamentais[6]:

> (1) Procedimentos de notificação e ação mais claros: As plataformas em linha devem estabelecer regras fáceis e transparentes para a notificação de conteúdos ilegais, incluindo procedimentos acelerados para os sinalizadores de confiança. Os fornecedores de conteúdo devem ser informados dessas decisões e ter a oportunidade de as contestar, a fim de evitar a remoção não intencional de conteúdos legais [...]

A experiência da *NetzDG* (lei de aplicação da Rede), na Alemanha, demonstra um modelo mais rigoroso de regulação das plataformas digitais, com imposição de deveres de transparência, criação de mecanismos de denúncia e prazos definidos para remoção de conteúdos ilícitos, além da previsão de sanções em caso de descumprimento. Inspirado em iniciativas semelhantes, o Projeto de Lei nº 2.630/2020, em discussão no Brasil, busca ampliar a responsabilização das plataformas, estabelecendo deveres de cuidado, relatórios periódicos e medidas para enfrentamento de conteúdos ilegais (Micheletti, 2023, p. 13).

Contudo, o projeto ainda apresenta lacunas relevantes, especialmente quanto à definição de critérios objetivos para responsabilização e à estrutura institucional de fiscalização, o que suscita preocupações quanto à segurança jurídica e à proteção da liberdade de expressão (Micheletti, 2023, p. 14).

O país se destacou como pioneiro na proteção de dados por exemplo, ao instituir em 1970, uma das primeiras legislações sobre o tema, o qual influenciou diversas outras jurisdições. Esse movimento foi posteriormente fortalecido por iniciativas internacionais, como a Convenção 108 do Conselho da Europa, em 1981, e as Diretrizes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, no ano de 1980, que estabeleceram princípios para a proteção de privacidade. (Neta; Nunes, 2024, p. 23).

---

6 Recomendação relativa a medidas destinadas a combater eficazmente conteúdos ilegais. Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/illegal-content-online-platforms. Acesso em: 19 mar. 2026.

Em 2020, o *Digital Service Act* (DSA) foi proposta pela Comissão Europeia, sendo aprovada em 2022, e passando a valer a partir de fevereiro de 2024 em todos os países da UE. O regulamento busca tornar o ambiente digital mais seguro, transparente e cooperativo, aplicando-se diretamente às plataformas e empresas que atuam no mercado europeu, sem necessidade de incorporação pelas legislações nacionais (Almeida; Penaforte, 2025. p. 10).

O DSA trouxe significativas mudanças, criando regras mais rigorosas e estabelecendo obrigações proporcionais conforme o papel de cada plataforma. Entre as principais medidas se destaca a remoção rápida do conteúdo ilegal, além de criação de procedimento claro de retirada. Além disso, há mecanismos que proporcionam os usuários a contestarem a decisão de retirada (Almeida; Penaforte, 2025. p. 11).

O regulamento europeu considera ilegal o conteúdo que viole normas da União Europeia ou de seus Estados-membros, impondo às plataformas o desafio de lidar com diferentes ordenamentos jurídicos. Essa diversidade pode gerar insegurança jurídica e aumentar os custos de operação, especialmente diante de situações em que a ilegalidade do conteúdo não é evidente. Assim, torna-se necessária maior harmonização das normas europeias, garantindo mais segurança e previsibilidade às plataformas digitais. (Nettesheim, 2022, p. 36).

Conforme preconiza Chiarini e Rocha[7], 2025, o *Digital Services Act* representa um marco regulatório que consolida a União Europeia como referência global, ao estabelecer padrões rigorosos de transparência e responsabilização das plataformas digitais, influenciando inclusive iniciativas legislativas no Brasil, como o Projeto de Lei nº 2.630/2020, "PL das *fake news*":

> O DSA não afeta hoje nenhuma empresa brasileira na UE, já que não há grandes plataformas digitais controladas por empresas brasileiras operando no exterior. Conforme estudo publicado pelo Ipea, apesar de haver plataformas digitais brasileiras notáveis, como o iFood, a maioria delas possui baixo faturamento, número reduzido de funcionários e se concentra no segmento de marketplaces, operando sobretudo no Brasil ou em poucos países na América Latina. As abordagens da UE têm se consolidado como referência global, sendo consideradas o "padrão ouro" na regulamentação de plataformas digitais. Elas destacam a crescente dependência

7 União Europeia contra as *big techs*: regulações digitais para equidade e segurança. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cts/en/topics/417-uniao-europeia-contra-big-techs. Acesso em: 19 mar. 2026.

> tecnológica das big techs e chamam a atenção para o acúmulo de poder que essas corporações alcançaram. Seguindo essa tendência, diferentes jurisdições têm se inspirado na legislação europeia, inclusive o Brasil. O PL n. 2.630/2020, conhecido por "Lei das Fake News", baseado no DSA, aborda regras relacionadas à transparência na Internet. Esse projeto propõe que plataformas de redes sociais e serviços de mensagens tornem públicos dados como o número de contas registradas, usuários ativos e informações sobre conteúdos patrocinados ligados a temas sociais e políticos.

Importante mencionar também que a União Europeia instituiu a Lei de Inteligência Artificial, considerando o primeiro marco regulatório abrangente sobre o tema, com base em uma abordagem orientada por riscos. Tal iniciativa dialoga diretamente com o problema da desinformação na internet, uma vez que sistemas de IA podem potencializar a criação e disseminação de conteúdos enganosos, como *deepfakes* que amplificam notícias falsas.

O regulamento traz Diretrizes sobre práticas proibidas de inteligência artificial estabelecidas pelo regulamento. Dentre os exemplos sobre situações de risco e danos sociais decorrentes do uso indevido da IA está: "um robô de conversação que vise determinados grupos sociais ou económicos vulneráveis com desinformação ou discurso de ódio pode conduzir à polarização social"[8].

As IAs exercem múltiplas funções ao longo do ciclo da vida de desinformação, abrangendo tanto sua criação quanto sua difusão. No que diz respeito à produção, destaca-se o aparecimento de diversos mecanismos, especialmente associados à chamada IA generativa, como os modelos fundacionais e os modelos de linguagem de grande porte (LLMs), que possuem a capacidade de gerar imagens, vídeos e textos sintéticos com elevado grau de realismo (Leal, 2026, p. 41).

Ainda, o referido regulamento segue uma abordagem baseada no risco, classificando os sistemas de IA em quatro categorias de risco distintas[9]:

> (1) risco inaceitável: os sistemas de IA que representam riscos inaceitáveis para os direitos fundamentais e os valores da União são proibidos nos termos do artigo 5.º do Regulamento da Inteligência Artificial, (2) risco elevado: os sistemas de IA que representam riscos

8 Diretrizes sobre práticas proibidas de inteligência artificial estabelecidas pelo Regulamento (UE) 2024/1689 (Lei da IA). Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act. Acesso em: 20 mar. 2026.

9 *Ibidem*.

> elevados para a saúde, a segurança e os direitos fundamentais estão sujeitos a um conjunto de requisitos e obrigações. Estes sistemas são classificados como «de risco elevado» em conformidade com o artigo 6.º, em conjugação com os anexos I e III, do Regulamento da Inteligência Artificial, (3) risco em matéria de transparência: os sistemas de IA que representam um risco limitado em matéria de transparência estão sujeitos a obrigações de transparência nos termos do artigo 50.º do Regulamento da Inteligência Artificial, (4) risco mínimo a nulo: os sistemas de IA que representam um risco mínimo a nulo não são regulamentados, mas os prestadores e os responsáveis pela implantação podem aderir por sua iniciativa a códigos de conduta voluntário.

Em 2023, o Tribunal Superior Eleitoral promoveu, em parceria com a União Europeia, o seminário "Desinformação nas Eleições: abordagens do Brasil e da União Europeia", reunindo autoridades e especialistas para discutir estratégias de enfrentamento à desinformação. O evento abordou os modelos regulatórios brasileiro e europeu, boas práticas contra as *fake news* e formas de fortalecer a cooperação internacional sobre o tema[10].

A União Europeia vem consolidando um modelo regulatório que combina instrumentos vinculantes, como o DSA e a Lei de IA, com códigos de conduta e recomendações institucionais. Essa abordagem busca conciliar a atuação das plataformas com a proteção dos direitos fundamentais, destacando também a importância da cooperação entre instituições no combate à desinformação. O modelo europeu pode influenciar outras jurisdições, como o Brasil, que ainda enfrenta desafios na regulação do ambiente digital.

4 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo do trabalho evidencia que a revolução digital, apesar de ter ampliado significativamente o acesso à informação e fortalecido a participação no debate, também intensificou desafios relevantes à proteção dos direitos fundamentais e ao funcionamento das democracias contemporâneas, especialmente diante da disseminação da desinformação em larga escala. A atuação das plataformas digitais assume um papel central, exigindo a construção de modelos jurídicos

10 TSE e União Europeia realizam Seminário sobre desinformação nas eleições. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Novembro/tse-e-uniao-europeia-realizam-seminario-sobre-desinformacao-nas-eleicoes. Acesso em: 20 mar. 2026.

capazes de equilibrar a liberdade de expressão, com a tutela dos direitos de personalidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, o Marco Civil da Internet representa um marco importante ao estabelecer garantias fundamentais e ao afastar a responsabilização automática das plataformas, priorizando a liberdade de expressão. Entretanto, a exigência de ordem judicial prévia, como regra geral para a remoção de conteúdos ilícitos, revelou limitações diante da velocidade e do alcance da desinformação, que podem comprometer a efetividade da proteção jurídica, podendo permitir a ampliação dos danos causados.

Nesse cenário, a tutela jurisdicional contribuiu para mitigar a omissão (parcial) normativa constatada pelo quadro de proteção deficiente na salvaguarda dos direitos da personalidade, da integridade de grupos vulneráveis e da preservação das instituições democráticas. Ou seja, o julgamento conjunto dos Temas 533 e 987 pelo STF ampliaram a proteção, porém ainda há desafios que as constantes transformações tecnológicas impõem ao Estado, de modo a exigir constantes revisões para o seu aperfeiçoamento.

Por outro lado, a experiência europeia demonstra uma abordagem mais rigorosa e preventiva ao impor deveres de diligências, transparência e mitigação de riscos às plataformas digitais. Embora esses modelos também enfrentem desafios, como a necessidade de maior harmonização entre os Estados membros e a definição mais precisa de critérios para aferição da ilegalidade dos conteúdos, ele representa um avanço significativo na responsabilização das empresas e na estruturação de um ambiente digital mais seguro e confiável.

Diante disso, conclui-se que o modelo brasileiro, embora adequado à sua origem, demanda um maior aperfeiçoamento para responder às novas dinâmicas do ambiente digital. Assim, o diálogo entre ordenamentos jurídicos, como entre Brasil e União Europeia, revela-se essencial para a construção de soluções normativas mais equilibradas, eficazes e compatíveis com a complexidade do cenário digital contemporâneo.

Referências

ALMEIDA, Juliana Evangelista; PENAFORTE, Gabriella Mundim.
Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte, Vol. 10, n. 1, 2025.
Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/

e54425. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.965**. **Dispõe sobre os princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema nº 987**. Recurso Extraordinário 1.037.396. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, julgado em 26 de junho de 2025a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=987. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema nº 533**. Agravo em Recurso Extraordinário 1.057.258. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 26 de junho de 2025b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=533. Acesso em: 09 mar. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.980.014 / SP**. Rel. Min. Nancy Andrighi. Brasília, julgado em 14 de junho de 2022. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.3:acordao;resp:2022-06-14;1980014-2181013. Acesso em: 09 mar. 2026.

BREGA. Gabriel Ribeiro. A regulação de conteúdo nas redes sociais: uma breve análise comparativa entre o NetzDG e a solução brasileira. **Revista Direito GV.** São Paulo, v.19, 2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89111. Acesso em: 03 mar. 2026.

BUCCI, Eugênio. Pós-política e corrosão da verdade. **Revista USP**, n. 116, p. 19-30, 2018. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/146574. Acesso em: 24 fev. 2026.

CABRAL, Anna Cecília Moreira. *Digital Markets Ac*t: porque uma regulação ex ante para plataformas? **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**. v. 9, n. 1, p. 76-96, Jan/jul, 2023. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadipic/article/view/9781. Acesso em: 21 mar. 2026.

CANALLI, Rodrigo Lobo. Direito fundamental à verdade: uma defesa constitucional da integridade informacional. *In*: JORGE, Thaís de Mendonça (Org). **Desinformação o mal do século**: Distorções, inverdades, *fake news*: A Democracia ameaçada. Brasília: Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, 2023, p. 79-98.

CARVALHO, Patrícia Heloisa de. O "Marco Civil da internet": uma análise sobre a constitucionalidade do artigo 19. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 33, n. 2: 228-244, jun./dez. 2017. Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/140/136. Acesso em 21 mar. 2026.

CELESTE, Edoardo. **Constitucionalismo digital:** Mapeando a resposta constitucional aos desafios da tecnologia digital. Tradução Paulo Rená da Silva Santarém. Belo Horizonte: Direitos Fundamentais & Justiça. Ano 15, n. 45, p. 63-91, jul./dez. 2021. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1219/1043. Acesso em: 20 jul. 2025.

FERNÁNDEZ, Letícia Rodríguez. Desinformación y comunicación organizacional: estudio sobre el impacto de las fake news. **Revista Latina de Comunicación Social**, n. 74, 2019, p. 1.714-1.728. Disponível em: https://rodin.uca.es/handle/10498/30389. Acesso em: 24 fev. 2026.

KNISCHEWSKI, Francisco Júnior Tavares. A necessidade de repensar os direitos da personalidade frente a sua flexibilização e intensa violação no mundo virtual. In: POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot; ANJOS, Lucas Costa dos (org.). **Marco civil e governança da internet**: diálogos entre o doméstico e o global. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. As conturbadas relações entre democracia, eleições e inteligência artificial. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, v. 16, n. 1, 2026.

MARTINS, Tânia Alves. A revolução da internet: uma necessária reflexo sobre novos direitos humanos. **Athenas: Revista de Direito, Política e Filosofia**, ano XII, v 1, 2023. Disponível em: https://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano12_vol1_2023_artigo05.pdf. Acesso em: 29 jan. 2026.

MICHELETT. Afonso Medic. A responsabilidade civil dos provedores de aplicações por conteúdo de terceiros no Marco Civil da Internet: Erros, acertos e novas perspectivas. **Revista científica semana acadêmica. Fortaleza-CE**. Ed. 235, v.11, 2023. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/132_artigo_final_4_1.pdf. Acesso em: 18 mar. 2026.

MORAES. Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista**: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da Democracia. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp content/uploads/2024/02/3C6A3BC1384DE0_TeseFinal-AlexandredeMoraes.

pdf. Acesso em: 13 ago. 2025.

MORAES, Maria Celina Bodin de. TEFFÉ, Chiara Spadaccini de. Redeso sociais virtuais: privacidade e responsabilidade civil. Análise a partir do Marco Civil da Internet. **Revista de Ciência Jurídica Pensar**: Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 108-146, jan/abr, 2017. Disponível em: https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/6272/pdf. Acesso em: 21 mar. 2026.

MORAIS, José Luís Bolzan de. O Estado de Direito "confrontado" pela "revolução da internet". **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 13, n. 3, 2018, p. 876-903. Disponível em: www.ufsm.br/revistadireito. Acesso em: 20 jan. 2026.

NASCIMENTO, Márcio de Jesus Lima do; SALES, Luiz Eduardo Mendonça. Direito digital e redes sociais: a responsabilidade civil por danos e limites do marco civil da internet. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, **Ciências e Educação**. São Paulo, v. 11, n. 4, abr. 2025. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18978/11125. Acesso em: 18 mar. 2026.

NETA, Ainah Hohenfeld Angelini*;* NUNES, Lorena de Almeida. Marco regulatório da IA: análise do AI ACT da União Europeia no tocante a privacidade. **Revista Direito Unifacs,** n. 293, 2024**.** Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/9279. Acesso em: 21 mar. 2026.

NETTESHEIM, Martim. A regulação de grandes plataformas da internet no direito da União Europeia: as propostas da comissão para um digital *markets act* e um digital *services act.* **Revista Direitos Fundamentais & Justiça**: Belo Horizonte, ano 16, n. 47, p. 21-45, jul./dez. 2022. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1355/1085. Acesso em: 19 mar. 2026.

NICOLI, Ricardo Luiz; RAMOS, André de Carvalho. Marco civil judicial da internet: promovendo direitos e responsabilização na nova ordem econômica. **Revista Jurídica da FA7**. Fortaleza, v. 21, n.3, p. 61-76, set-dez.2024. Disponível em: https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1801. Acesso em 18 mar.2026.

OLIVEIRA. Luciana Tudisco de. **Limites da Liberdade de Expressão no Âmbito Eleitoral***:* O impacto da Desinformação nas eleições presidenciais brasileiras de 2022*.* Tese (Doutoranda em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2023. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/e6e36f82-f665-4df1-bff4-8dd019a50d9e; Acesso em: 02 ago. 2025.

PEREIRA, Alexandre Libório Dias. O Marco Civil da Internet e seus reflexos no Direito da União Europeia. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 2, n. 4, 2016. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/4/2016_04_0053_0106.pdf Acesso em: 19 mar. 2026.

ROSA, Marlon Antônio. Soberania Digital. **Revista Global Crossings**, v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.globalcrossings.com.br/revista/index.php/gc/article/view/48. Acesso em: 20 mar. 2026.

TEFFÉ, Chiara Antônia Spadaccini de. A responsabilidade civil do provedor de aplicações de internet pelos danos decorrentes do conteúdo gerado por terceiros de acordo com o Marco Civil da Internet. **Revista Fórum de Direito Civil**. Belo Horizonte, ano 4, n. 10, set./dez. 2015. Disponível em: https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/12/A-responsabilidade-civil-do-provedor-de-aplicacoes-de-internet.pdf. Acesso em: 21 mar. 2026.

ZANINI. Leonardo Estevam de Assis. Responsabilidade civil dos provedores de internet e a proteção da imagem. **Revista do TRF3**. ano XIX, n. 136, Jan./Mar. 2018. Disponível em: https://www.revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/363/341. Acesso em: 18 mar. 2026.

Capítulo 7

ENTRE O CUIDADO E A DESPROTEÇÃO: OS IMPACTOS ECONÔMICOS DO TRABALHO DE CUIDADO NÃO REMUNERADO E A POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS

André Inácio Silva Lopes[1]
Rosana Helena Maas[2]

1 Introdução

O cuidado constitui uma dimensão indispensável à manutenção e à reprodução da vida, estando presente nas diferentes etapas da existência humana e assumindo especial relevância diante de situações de dependência, como a infância, o envelhecimento, a deficiência e outras condições que demandam auxílio cotidiano. Apesar de sua importância social, histórica e econômica, o cuidado foi, durante longo período, compreendido, predominantemente, como uma responsabilidade privada, atribuída às famílias e, dentro delas, distribuída de maneira desigual entre seus integrantes. Esse entendimento contribuiu para a invisibilização do trabalho de cuidado realizado no âmbito doméstico e familiar, especialmente

1 Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Especialista em Processo Civil e Direito Civil pela FMP/RS, Mestrando do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Integrante do grupo de estudos Jurisdição Constitucional aberta (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal, bem como do grupo de pesquisa "Espectros dos direitos fundamentais sociais" (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Advogado. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6349454075291029. Orcid: 0009-0000-8482-7715 E-mail: andre.lps@hotmail.com.

2 Professora da Graduação e da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Pós-doutorado pela Paris Lodron Universität Salzburg, Áustria (2018) e Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado da UNISC (2023). Doutora em Direito pela UNISC (2016), doutorado sanduíche pela Ernst-Moritz-Arndt-UniversitätGreifswald, RechtsundStaatswissenschaftlicheFakultät, Alemanha (2016), mestre em Direito pela UNISC (2011), graduada em Direito pela UNISC (2008). Integrante do grupo de estudos Jurisdição Constitucional aberta (CNPQ), coordenado pela Profa. Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal. Coordenadora do grupo de estudos "Espectros dos direitos fundamentais sociais" (CNPQ). Autora de livros e artigos publicados no Brasil e no exterior. Advogada. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2204113976797800. Orcid: 0000-0002-9930-309X. E-mail: rosanamaas@unisc.br.

quando exercido sem qualquer remuneração[3].

A realização cotidiana de atividades de cuidado não remunerado, contudo, produz consequências que ultrapassam a esfera privada. A dedicação ao cuidado pode implicar redução da jornada de trabalho, afastamento ou abandono do mercado laboral, restrição das oportunidades de qualificação profissional e diminuição da renda, além de repercussões sobre a autonomia econômica e a proteção previdenciária das pessoas cuidadoras. Desse modo, embora o cuidado seja essencial para a própria organização da sociedade, parte significativa de seus custos permanece concentrada nas pessoas e famílias que assumem diretamente essas responsabilidades. A ausência ou insuficiência de mecanismos de corresponsabilização social e estatal pode, assim, transformar uma necessidade coletiva em um ônus predominantemente privado.

Nesse contexto, a construção do direito ao cuidado representa uma mudança relevante na forma de compreender juridicamente o fenômeno. Assim, o cuidado deixa de ser concebido apenas como uma questão familiar ou assistencial e passa a ser definido como uma dimensão relacionada à dignidade humana, à autonomia, à igualdade e à própria efetivação de direitos fundamentais. Essa perspectiva também desloca a responsabilidade pelo cuidado, reconhecendo a necessidade de participação conjunta do Estado, da sociedade, das famílias e do setor privado na organização e na distribuição das atividades de cuidado.

No Brasil, esse processo de reconhecimento ganhou especial relevância com a instituição da Política Nacional de Cuidados, pela Lei de 15.069, de 23 de dezembro de 2024, a qual estabelece um marco jurídico voltado à organização e à promoção de uma política pública de cuidados. A criação dessa política representa importante avanço ao reconhecer o cuidado como questão de interesse público e ao buscar enfrentar desigualdades relacionadas à sua distribuição. Entretanto, o reconhecimento normativo do cuidado não necessariamente significa, por si só, a superação dos efeitos econômicos suportados por aqueles que desempenham atividades de cuidado não remunerado no âmbito familiar. Permanece, portanto, a necessidade de verificar em que medida os instrumentos jurídicos

3 Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "Quem ama, cuida! Mas quem cuida de quem ama? Standards da Corte IDH e diretrizes do direito ao cuidado à jurisprudência brasileira e à Política Nacional de Cuidados na perspectiva de gênero", financiado pela CAPES – Programa Aurora (Edital n.º 16/2026, Processo n.º 88887.342060/2026-00).

instituídos são capazes de produzir mecanismos concretos de proteção às pessoas cuidadoras.

É justamente nessa perspectiva que se insere o presente estudo, que busca analisar a capacidade da proteção jurídica estabelecida pela Política Nacional de Cuidados, considerando a legislação, de enfrentar os impactos econômicos decorrentes do trabalho de cuidado não remunerado realizado no âmbito familiar.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: a Política Nacional de Cuidados possui medidas capazes de enfrentar os impactos econômicos suportados pelas pessoas que exercem trabalho de cuidado não remunerado no âmbito familiar? Para responder à questão, a pesquisa adota o método de abordagem dedutivo, sendo de natureza bibliográfica e documental, examinando a construção teórica do direito ao cuidado e o marco jurídico brasileiro relacionado à Política Nacional de Cuidados, com especial atenção aos instrumentos destinados às pessoas que realizam atividades de cuidado não remunerado.

O estudo será dividido em três partes. Na primeira, examina-se a construção do direito ao cuidado e sua compreensão como responsabilidade social e jurídica. Na segunda, aborda-se o trabalho de cuidado não remunerado realizado no âmbito familiar, destacando-se sua distribuição e os principais impactos econômicos suportados pelas pessoas cuidadoras. Por fim, na terceira, analisa-se a Política Nacional de Cuidados na busca de identificar em que medida o atual modelo de proteção jurídica é capaz de enfrentar os custos econômicos do cuidado não remunerado, bem como seus limites e possibilidades de efetivação.

2 O direito ao cuidado e sua construção

O cuidado transcende a dimensão individual do ser humano e constitui elemento indispensável à própria reprodução da vida. O termo *care*, proveniente da língua inglesa, remete à concepção de cuidado enquanto prática e princípio segundo o qual os indivíduos, em diferentes momentos de sua existência, necessitam cuidar e serem cuidados. Trata-se, portanto, de uma relação marcada pela interdependência, uma vez que, em determinados ciclos da vida, todos os seres humanos poderão ocupar a condição de receptores de cuidados, assim como, em outros momentos, assumir a responsabilidade pelo cuidado de outras pessoas.

Todavia, ainda que o cuidado seja elemento essencial ao nascimento, à sobrevivência e à continuidade da vida, sua compreensão como objeto de reflexão social e acadêmica é relativamente recente. As discussões contemporâneas sobre o tema ganharam força nos países anglo-saxões, especialmente a partir dos movimentos e das teorias feministas, que passaram a questionar a distribuição desigual das responsabilidades de cuidado e sua relação com a organização social do trabalho. Conforme Dighiero (2015), foi especialmente a partir da década de 1970 que o cuidado passou a ocupar espaço mais significativo nas discussões acadêmicas e políticas, inicialmente relacionado às questões de gênero e à valorização do trabalho de cuidado, inclusive daquele realizado de forma não remunerada.

Pautassi (2025, p. 112) destaca que o direito civil latino-americano já regulava relações de cuidado antes mesmo de sua identificação como uma categoria jurídica autônoma, quando estabelecia obrigações e responsabilidades relacionadas à proteção e à assistência no âmbito familiar, contudo sem a utilização da nomenclatura de cuidado.

Ainda, nos primórdios da discussão, a contenda sobre o cuidado esteve fortemente associada à divisão sexual do trabalho e à invisibilidade das atividades desempenhadas no âmbito doméstico e familiar. A ausência de remuneração, contudo, não significava ausência de valor social ou econômico, mas contribuía para que essas atividades permanecessem pouco reconhecidas e fossem atribuídas predominantemente às mulheres. Na América Latina, esse debate desenvolveu-se de maneira mais gradual, em um contexto marcado pela limitada organização das políticas públicas de cuidado e pela consequente concentração das responsabilidades no âmbito familiar (Pautassi, 2025)

Mioto, Dal Prá e Wiese (2015) apontam que essa insuficiência de respostas institucionais contribui para uma distribuição desproporcional das responsabilidades de cuidado sobre as famílias, evidenciando a necessidade de compreender o cuidado como uma questão que ultrapassa a esfera privada e demanda corresponsabilidade social e estatal.

Segundo a Opinião Consultiva de nº 31/2025, da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), o direito ao cuidado pressupõe uma compreensão que ultrapassa a esfera individual e familiar, reconhecendo que as necessidades de cuidado são socialmente compartilhadas. Nesse sentido, o princípio da corresponsabilidade estabelece que família, comunidade, sociedade e Estado possuem papéis

complementares na garantia das condições necessárias à manutenção da vida cotidiana. Não se trata, portanto, de transferir a responsabilidade pelo cuidado de um sujeito para outro, mas de construir uma rede capaz de responder às suas diferentes necessidades (Corte IDH, 2025, p.43).

Essa perspectiva é particularmente relevante diante de situações de dependência, nas quais a capacidade individual e familiar de prover o cuidado pode ser insuficiente. A corresponsabilidade, nesse contexto, atribui ao Estado papel fundamental na organização de políticas e serviços que assegurem o cuidado como direito, evitando que sua realização permaneça restrita ao âmbito privado e recaia desproporcionalmente sobre as famílias (Corte IDH, 2025, p. 44)

O direito ao cuidado vem construindo uma agenda e pauta cada vez maiores, dado a sua visibilidade e notadamente durante o período de pandemia (Covid-19), no qual o mundo inteiro presenciou a necessidade de cuidados, assim, percebe-se que há uma ligação direta com o princípio da dignidade humana, com fundamento na Constituição brasileira disposto no artigo 1º, inciso III (Brasil, 1988).

De acordo com a Política Nacional de Cuidados pode-se ter uma construção das manifestações que envolvem o direito ao cuidado, no qual a lei determina que a todos indivíduos é cabível o direito o cuidado, bem como disciplina as formas que pode ser dar o cuidado: "§ 2º O direito ao cuidado de que trata o *caput* deste artigo compreende o direito a ser cuidado, a cuidar e ao autocuidado" (Brasil, 2024)

Diante dos fatores apresentados, verifica-se que o direito ao cuidado é orientado pelo princípio da corresponsabilidade social e familiar, não se restringindo à atuação do Estado e das famílias, mas envolvendo também a pessoa, a comunidade, a sociedade civil e as empresas (Corte IDH, 2025). A Corte IDH reconhece, ainda, que essa corresponsabilidade deve ser compreendida em conjunto com o princípio da solidariedade, considerando que o cuidado demanda a atuação articulada dos diferentes atores envolvidos. Ao Estado, contudo, permanece o dever de adotar medidas destinadas a garantir o acesso efetivo aos serviços de cuidado, assegurando sua realização em condições compatíveis com a dignidade, a autonomia e a igualdade das pessoas.

No próximo capítulo, analisa-se os efeitos do trabalho não remunerado proferido pelos indivíduos, em geral pelas mulheres, e as consequências que este trabalho não remunerado produz economicamente.

3 O trabalho de cuidado não remunerado e seus impactos econômicos

O Brasil atualmente é o quinto maior país do mundo em dimensão territorial, contando com uma população de 214,2 milhões de brasileiros (IBGE, 2026), diante da extensão do país, da área territorial e da quantidade de habitantes. No ano de 2023, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por meio da Síntese de Indicadores Sociais, divulgou o dado de que, aproximadamente, 2,5 milhões de mulheres não estavam no mercado de trabalho no ano de 2022 (IBGE, 2023).

Diante desta informação, os pesquisadores foram verificar o motivo desta ausência que representaria quase 1% no mercado de trabalho, descobrindo que estas mulheres realizavam o cuidado de outros familiares (IBGE, 2023). O Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM, 2023) examinou estes dados, constatando:

> Quase 7 milhões de mulheres entre 15 e 29 anos não estudavam e nem estavam ocupadas em 2022 – o número representa 63,4% dos mais de 10,8 milhões de brasileiros da mesma faixa etária que estavam nesta situação no ano passado. Destas, 4,7 milhões são mulheres pretas ou pardas e 2,1 milhões brancas.
>
> O principal motivo, de acordo com o levantamento, é o cuidado com parentes ou tarefas domésticas. Mais de 2 milhões de mulheres disseram que não buscaram trabalho por esses motivos, enquanto outras 553 mil que procuravam emprego também mencionaram esses fatores como impeditivos.
>
> Por outro lado, 80 mil homens saíram do mercado pelo mesmo motivo e não procuravam emprego — o número não representa nem 4% do total de mulheres na mesma situação. O principal motivo alegado por eles foram os problemas de saúde (420 mil). Questões domésticas foram mencionadas como impeditivas apenas por 17 mil daqueles que queriam trabalhar.

A pesquisa Síntese de Indicadores Sociais realizada pelo IBGE (2023, p. 22), ainda realiza um comparativo entre homens e mulheres quando fazem a transição dos ciclos de estudo para o mercado de trabalho ao afirmar que: "homens conseguem fazer uma melhor transição escola-trabalho do que mulheres, que são as principais responsáveis pelos afazeres domésticos e cuidado de parentes."

Estes dados demonstram uma peculiaridade de um país emergente como o Brasil, no qual as mulheres possuem inúmeras vezes mais

necessidade de prestar cuidados, seja à casa ou a familiares, que os homens, o que acarreta uma diminuição de renda atrelada à classe feminina.

Ainda que o Brasil seja um país emergente e em desenvolvimento, no cenário mundial não é diferente, uma vez que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimou que, antes da pandemia da Covid-19, 76,2% de todo trabalho envolvendo cuidado era realizado por mulheres. Conforme aponta:

> Before COVID-19 women, globally, bore 76.2 per centofthe total daily time spent in houseworkandfamilycare, orunpaidcarework. It is no surprise, therefore, thatfamilyresponsibilitieswereamongthe top reasons for women'sinactivity in thelabourmarke (OIT, 2022, p. 40)4

Após a Covid-19 não houve melhorias conforme percebe-se do relatório apontado pelo IBGE, produzido no ano de 2022 e publicizado em 2023. Soares, Bastos e Fachin (2020) alertavam que a pandemia demonstrou ainda mais a necessidade inerente de cuidado que as pessoas possuem, sendo que o pós-Covid não trouxe um cenário de maior equidade às mulheres, mas sim, a manutenção de uma sobrecarga para grande parte destas, sejam estas donas de casa, aposentadas, trabalhadoras formais ou informais.

É importante referir que o cuidado também possui uma dimensão econômica que não pode ser desconsiderada. Embora muitas das atividades de cuidado sejam realizadas de forma não remunerada no âmbito familiar, seus efeitos ultrapassam os limites da família, contribuindo para a reprodução social e para o funcionamento da própria economia.

Como observa Pautassi (2025), o trabalho de cuidado produz valor econômico, ainda que esse valor permaneça frequentemente invisível pelos mecanismos tradicionais de mensuração econômica. Dessa forma, as atividades necessárias à manutenção cotidiana da vida constituem uma contribuição social relevante, cuja ausência ou insuficiência comprometeria o funcionamento das próprias estruturas econômicas e dos sistemas de proteção e bem-estar social.

Essa dimensão econômica torna-se especialmente relevante quando se considera que a distribuição do trabalho de cuidado é marcada por

4 Em tradução nossa: antes da COVID-19, as mulheres, em âmbito global, assumiam 76,2% do tempo diário total dedicado ao trabalho doméstico e aos cuidados com a família, ou seja, o trabalho de cuidado não remunerado. Portanto, não é surpresa que as responsabilidades familiares estivessem entre os principais motivos para a inatividade das mulheres no mercado de trabalho.

desigualdades estruturais. A atribuição predominante dessas atividades ao âmbito familiar, faz com que parte significativa dos custos sociais e econômicos do cuidado seja absorvida, diretamente, pelas pessoas que o realizam, sem correspondente reconhecimento ou compensação. O debate sobre o direito ao cuidado, portanto, não envolve apenas a garantia de assistência à pessoa que necessita de cuidados, mas também o reconhecimento e a proteção daqueles que assumem essa atividade, especialmente quando ela implica restrições à sua autonomia econômica e à participação no mercado de trabalho (Pautassi, 2025).

O trabalho de cuidado, desempenhado majoritariamente por mulheres, é essencial para a reprodução do capital e para a organização da sociedade. Apesar disso, permanece historicamente invisível e desvalorizado social e economicamente, contribuindo para a precarização e para a sobrecarga das mulheres que o realizam (Hennington, 2025).

Todavia, ainda que desvalorizado, percebe-se que o nível de horas da realização dos trabalhos de cuidado ou doméstico, conforme Hennington (2025), é estimado em 17 horas semanais, havendo oscilações, como para pessoas pardas (17,4 horas), pretas (17,1horas) e brancas (16,5 horas) (Ipea, 2024).

A ausência de remuneração não retira do cuidado sua natureza de trabalho. Ferrant, Pesando e Nowacka (2014) compreendem o trabalho de cuidado não remunerado como aquele que envolve atividades destinadas à manutenção, ao bem-estar e à proteção de pessoas, realizadas sem contraprestação financeira e que demandam esforço físico ou mental e dispêndio de tempo. Trata-se, portanto, de uma forma de trabalho que permanece frequentemente invisibilizada, justamente por ser realizada no âmbito doméstico e fora das relações formais de mercado.

Neste sentido, a dimensão econômica do cuidado torna-se evidente quando se considera o tempo como um recurso limitado. Conforme Ferrant, Pesando e Nowacka (2014), o tempo é distribuído entre atividades remuneradas e não remuneradas, produtivas e reprodutivas, de modo que o aumento do tempo destinado ao cuidado pode reduzir a disponibilidade para o trabalho remunerado e para investimentos em educação e qualificação profissional. O impacto econômico do cuidado, portanto, não decorre, exclusivamente, da ausência de remuneração, mas também das oportunidades econômicas que deixam de ser acessadas em razão do tempo destinado às atividades de cuidado.

Assim, verifica-se que além das pessoas, em geral mulheres, que realizam os cuidados, também estas perdem o custo de oportunidades, ou até mesmo possibilidades de benefícios que receberiam por meio de empregos formais ou informais, porém pagos.

Em sequência, passa-se a análise detida sobre a proteção econômica que aufere aquelas mulheres que se dedicam plenamente aos cuidados do lar e da família, uma vez que, em determinado momento, também o necessitarão. Deste modo, a grande pergunta que resta é se o governo disponibiliza(rá) estas possibilidades às 2,5 milhões de mulheres (IBGE, 2023) que estão fora do mercado de trabalho e que se dedicam efetivamente à matéria do cuidado.

4 A Política Nacional de Cuidados e a proteção econômica das pessoas cuidadoras

A discussão acerca dos impactos econômicos do trabalho de cuidado evidencia a forma como a sociedade organiza a provisão dessas atividades e, cabe referir, não produz consequências apenas no âmbito privado. Quando o cuidado é atribuído predominantemente às famílias e, dentro delas, às mulheres, parte significativa dos seus custos é individualizada, seja pela redução da participação no mercado de trabalho, pela limitação das possibilidades de qualificação profissional ou pela diminuição da autonomia econômica. Nesse contexto, a discussão sobre o cuidado desloca-se da esfera exclusivamente familiar para o campo dos direitos e das políticas públicas.

É nesse sentido que Pautassi (2025) compreende o cuidado como uma questão que ultrapassa a dimensão assistencial, devendo ser reconhecido como direito e como responsabilidade social. A perspectiva do direito ao cuidado permite considerar não apenas a pessoa que necessita de cuidados, mas também aquela que os realiza, de modo a evitar que a garantia do cuidado de uma pessoa ocorra mediante a restrição de direitos de outra. A proteção de quem cuida passa, portanto, pela construção de mecanismos capazes de distribuir socialmente as responsabilidades e os custos envolvidos na provisão do cuidado.

Pautassi (2024, p. 90) define que a continuidade no emprego se deve em grande partida não apenas ao trabalho realizado pelo indivíduo, as qualificações que possui e o conhecimento adquirido, mas também a todos

aqueles que potencializam o cuidado em casa para que o trabalhador possa exercer suas funções sem maiores preocupações recorrentes:

> Esto es, quién se encarga del cuidado de ninõs, niñaso adolescentes, o de las personas mayores, o condiscapacidad, de la compra de alimentos, limpeza delhogar, pago de servicios entre otrasactividadesindispensables y que puedenafectarla continuidade de una persona em elempleo.

Essa compreensão aproxima-se da noção de organização social do cuidado desenvolvida por Batthyány (2024), segundo a qual a provisão do cuidado resulta da articulação entre diferentes atores, especialmente família, Estado, mercado e comunidade. A forma como essas responsabilidades são distribuídas determina, em grande medida, quem dispõe de tempo, renda e oportunidades para participar das demais dimensões da vida social.

Diante destas questões a Política Nacional de Cuidado dispôs na sua normativa que:

> Art. 9º O Poder Executivo federal elaborará o Plano Nacional de Cuidados, na forma prevista em regulamento, no qual serão estabelecidos ações, metas, indicadores, instrumentos, período de vigência e de revisão, órgãos e entidades responsáveis.
>
> § 1º O Plano Nacional de Cuidados buscará a consecução de seus objetivos por meio de ações intersetoriais nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e renda, cultura, esportes, mobilidade, previdência social, direitos humanos, políticas para as mulheres, políticas para a igualdade racial, políticas para os povos indígenas e para as comunidades tradicionais, desenvolvimento agrário e agricultura familiar, entre outras.
>
> § 2º O Plano Nacional de Cuidados disporá, no mínimo, sobre:
>
> **I - garantia de direitos e promoção de políticas públicas para a pessoa que necessita de cuidados e para as trabalhadoras e os trabalhadores não remunerados do cuidado, incluídos a criação, a ampliação, a qualificação e a integração de serviços de cuidado, os benefícios, a regulamentação e a fiscalização de serviços públicos e privados;** (Brasil, 2024, grifo nosso)

O dispositivo mencionado aponta uma consideração até pouco verificada, visto que muito se aborda sobre a temática do cuidado quanto ao viés daqueles que necessitam de cuidados, contudo, não é costumeiro verificar a abordagem da outra via, das pessoas que precisam desempenhar este cuidado a outros (Brasil, 2024).

Cabe observar que a Portaria Interministerial do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), do Ministério das Mulheres (MMulheres) e do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) n.º 35, de 11 de dezembro de 2025, detalha as diretrizes do Plano Nacional de Cuidados em cinco eixos principais. Sendo que o Eixo 2, aborda que:

> Mulheres enfrentam fortes barreiras de entrada e permanência no mercado de trabalho, sobretudo no mercado formal, e ocupam posições mais precárias e com menor poder de decisão em comparação com os homens, com consequências negativas sobre sua renda, autonomia econômica e possibilidades de ocupar posições de maior poder e responsabilidade. Em grande medida, isso está associado à sobrecarga de trabalho de cuidados.
>
> A atual organização dos processos de trabalho no interior das empresas e instituições em geral não considera adequadamente as responsabilidades e necessidades de cuidado de trabalhadores e trabalhadoras. Em geral, a extensão das jornadas de trabalho remuneradas não é compatível com os tempos para cuidar.
>
> As licenças para cuidado de crianças possuem duração insuficiente e são muito desigualmente distribuídas entre mulheres e homens, não sendo instrumentos adequados nem para a garantia do direito das crianças a receberem cuidado, nem para a promoção do compartilhamento das responsabilidades de cuidados entre mães e pais (Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2025)
>
> A Portaria Interministerial MDS/MMulheres/MDHC n.º 35/2025, regulamenta o Plano Nacional de Cuidados e organiza suas ações em cinco eixos de atuação. Entre eles, destaca-se o Eixo 2, que prevê estratégias destinadas à compatibilização entre o trabalho remunerado, a educação e as necessidades familiares de cuidado, bem como à ampliação e criação de licenças para cuidar (Brasil, 2025).

As medidas previstas são relevantes para o enfrentamento dos impactos econômicos do cuidado não remunerado, especialmente porque a sobrecarga dessas atividades pode dificultar a inserção e a permanência no mercado de trabalho, reduzir a renda e limitar oportunidades de qualificação profissional. Nesse sentido, a ampliação dos serviços de cuidado e a criação de mecanismos que permitam conciliar trabalho e responsabilidades familiares podem contribuir para reduzir o tempo de cuidado assumido diretamente pelas famílias e, consequentemente, seus efeitos sobre a autonomia econômica das pessoas cuidadoras.

Além disso, o Plano Nacional de Cuidados estabelece ações, metas e prazos para a implementação das medidas previstas. Entre as iniciativas contempladas, encontram-se a oferta de espaços de cuidado para crianças e adolescentes, brinquedotecas e ações relacionadas ao acolhimento, demonstrando que a política não se limita ao reconhecimento abstrato do direito ao cuidado, mas busca estruturar medidas concretas para sua implementação (Brasil, 2025).

Todavia, ainda que parte das ações tenha previsão de execução até 2027, a definição de metas e prazos representa um avanço na institucionalização de políticas destinadas à redução da sobrecarga do cuidado.

A análise dessas medidas, contudo, permite identificar que a proteção econômica prevista pela Política Nacional de Cuidados ocorre predominantemente de forma indireta. A política busca reduzir os custos suportados pelas pessoas cuidadoras mediante a ampliação dos serviços, a redistribuição das responsabilidades e a compatibilização entre trabalho e cuidado, mas não estabelece, de forma geral, uma remuneração direta pelo trabalho de cuidado não remunerado realizado no âmbito familiar (Brasil, 2025).

Essa limitação torna-se relevante quando considerados os efeitos econômicos identificados ao longo da pesquisa. Embora a Política Nacional de Cuidados reconheça as trabalhadoras e os trabalhadores não remunerados do cuidado como destinatários de políticas públicas, a efetiva redução das perdas de renda, das limitações profissionais e das restrições à participação no mercado de trabalho dependerá da implementação das ações previstas no Plano.

Nesse sentido, os mecanismos de proteção existentes no âmbito da seguridade social também precisam ser considerados, ainda que nem sempre tenham como destinatária direta a pessoa que realiza o cuidado. É o que se observa no Benefício de Prestação Continuada, destinado à pessoa com deficiência que preencha os requisitos legais, cuja proteção pode repercutir indiretamente sobre a organização familiar do cuidado. Mais recentemente, o Projeto de Lei nº 1.520/2025 propõe instituir o Auxílio Mãe Atípica (AMA), destinado a oferecer apoio financeiro e psicossocial às mães ou responsáveis legais de crianças e adolescentes com deficiência severa ou transtorno do espectro autista. Cabe observar que ainda não se constitui de um benefício vigente, porém a proposta demonstra uma

tentativa de direcionar a proteção também à pessoa que realiza diretamente o cuidado (Brasil, 2025).

No âmbito previdenciário, Soares, Fachin e Bastos (2020) destacam que, desde 1991, as pessoas que se dedicam exclusivamente às atividades domésticas podem integrar a Previdência Social na condição de seguradas facultativas. Posteriormente, a Lei nº 12.470/2011 estabeleceu condições diferenciadas de contribuição para pessoas de baixa renda que exercem trabalho doméstico em sua própria residência, mediante alíquota reduzida de 5% do salário mínimo, desde que preenchidos os requisitos legais (Brasil, 2011).

Todavia, ainda que essa previsão represente importante mecanismo de proteção previdenciária, sua abrangência ainda é limitada para os fins deste estudo. A legislação utiliza a categoria de "trabalho doméstico", e não propriamente de "trabalho de cuidado", que compreende atividades mais amplas, como atenção, assistência e acompanhamento de pessoas que necessitam de cuidados. Assim, a proteção previdenciária existente pode contribuir para reduzir determinados efeitos econômicos da dedicação exclusiva às atividades domésticas, mas não se pode afirmar como sendo uma forma de remuneração ou compensação pelo trabalho de cuidado não remunerado.

Também merece destaque a experiência do Estado de Mato Grosso do Sul, que instituiu, por meio da Lei nº 6.128/2023, o Programa Cuidar de Quem Cuida, destinado às pessoas que realizam atividades de cuidado não remunerado de pessoas com deficiência. A iniciativa estabelece benefício social diretamente direcionado à pessoa cuidadora e, nesse aspecto, apresenta mecanismo de proteção econômica mais específico. A abrangência, contudo, permanece restrita aos cuidadores de pessoas com deficiência e às condições estabelecidas pela legislação estadual (Mato Grosso do Sul, 2023).

A análise conjunta desses instrumentos permite concluir que a Política Nacional de Cuidados representa avanço significativo ao reconhecer as pessoas que realizam o cuidado não remunerado como destinatárias de políticas públicas e ao estabelecer mecanismos de corresponsabilização entre Estado, família e sociedade. A Portaria Interministerial nº 35/2025 concretiza parte dessas diretrizes ao estabelecer ações voltadas à ampliação dos serviços de cuidado, à redução da sobrecarga e à compatibilização entre trabalho e responsabilidades familiares.

Todavia, a proteção atualmente estruturada ainda não implica a integral socialização dos custos econômicos do cuidado. A Política Nacional de Cuidados oferece instrumentos capazes de enfrentar esses impactos, mas principalmente por mecanismos indiretos, cuja efetividade dependerá da implementação das ações previstas no Plano Nacional de Cuidados. De forma que, permanece o desafio de desenvolver mecanismos capazes de reduzir não apenas a sobrecarga de cuidado, mas também as perdas econômicas decorrentes da redução da renda, da saída ou dificuldade de permanência no mercado de trabalho e da limitação das oportunidades profissionais das pessoas cuidadoras.

5 Conclusão

O trabalho desenvolvido permite concluir que a Política Nacional de Cuidados possui medidas que buscam enfrentar os impactos econômicos suportados pelas pessoas que exercem trabalho de cuidado não remunerado no âmbito familiar, embora tais medidas ainda atuem predominantemente de forma indireta. A Política Nacional de Cuidados reconhece as pessoas que realizam o cuidado não remunerado como destinatárias de políticas públicas e prevê a ampliação e integração de serviços, benefícios, formação e qualificação, além de medidas destinadas à redução e à redistribuição do trabalho não remunerado de cuidado.

A regulamentação da Política Nacional de Cuidados, especialmente por meio do Decreto nº 12.562/2025 e da Portaria Interministerial MDS/MMulheres/MDHC nº 35/2025, amplia essas diretrizes ao estruturar o Plano Nacional de Cuidados e estabelecer ações voltadas tanto às pessoas que necessitam de cuidados quanto àquelas que os realizam. Entre as medidas previstas, destacam-se aquelas destinadas à compatibilização entre trabalho remunerado, educação e responsabilidades familiares de cuidado, bem como à ampliação de serviços e outras ações destinadas à redução da sobrecarga das famílias.

Assim, neste sentido as medidas referidas possuem relevância econômica porque o trabalho de cuidado não remunerado pode restringir a participação no mercado de trabalho, bem como reduzir a renda e limitar oportunidades de qualificação profissional, efeitos que atingem especialmente as mulheres. Deste modo, ao buscar ampliar os serviços de cuidado e redistribuir as responsabilidades entre Estado, família, sociedade e setor privado, a Política Nacional de Cuidados estabelece instrumentos

que tem como conotação a redução de parte dos custos econômicos que permanecem concentrados nas pessoas cuidadoras.

Entretanto, a pesquisa também demonstra que essa proteção ainda apresenta limites. A Política Nacional de Cuidados não estabelece, de forma geral, uma remuneração direta pelo trabalho de cuidado não remunerado realizado no âmbito familiar. Compreende-se que a resposta aos impactos econômicos ocorre principalmente pela redução da sobrecarga, pela ampliação dos serviços de cuidado, pela compatibilização entre trabalho e responsabilidades familiares e pela articulação de políticas de proteção social. Desse modo, embora a Política represente avanço na socialização das responsabilidades pelo cuidado, os custos econômicos decorrentes da perda de renda, de oportunidades profissionais e de proteção permanecem parcialmente suportados pelas próprias pessoas cuidadoras.

Conclui-se, portanto, que a Política Nacional de Cuidados responde afirmativamente ao problema de pesquisa, na medida em que estabelece medidas destinadas a enfrentar os impactos econômicos do cuidado não remunerado. Todavia, essa resposta ainda não é integral, pois a efetiva redução desses impactos depende da implementação das ações previstas e da capacidade de transformar o reconhecimento jurídico do cuidado em mecanismos concretos de redistribuição de responsabilidades e de proteção às pessoas cuidadoras.

Nesse sentido, o principal avanço da Política Nacional de Cuidados consiste na superação da compreensão do cuidado como responsabilidade exclusivamente privada das famílias, reconhecendo-o como questão de interesse público e de responsabilidade compartilhada. O desafio que permanece é assegurar que essa responsabilidade compartilhada produza efeitos concretos sobre a vida econômica das pessoas que realizem o cuidado não remunerado, especialmente das mulheres, de modo a reduzir a sobrecarga e as desigualdades que historicamente acompanham a distribuição dessas atividades.

Referências

BRASIL. **Lei nº 15.069**, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15069.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.520**, de 2025.

Institui o Auxílio Mãe Atípica (AMA) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: [página oficial do projeto]. Acesso em: 23 set. 2026.

BATTHYÁNY, Karina. El cuidado en el centro de los nuevos acuerdos sociales. *In*: GÜEMES, Cecilia (ed.). **Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica**. Madrid: Fundación Carolina, 2024. p. 81-94. E-book. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/04/LIB_Construir_Futuro_FC.pdf. Acesso em: 27 set. 2026

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-31/25, de 7 de agosto de 2025**: Conteúdo e alcance do direito de cuidar e sua inter-relação com outros direitos. San José: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr. Acesso em: 13 set. 2026.

DAVIM, Ana Paula. População estimada do país chega a 214,2 milhões de pessoas em 2026. **Agência de Notícias IBGE**, 28 ago. 2026. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/47878-populacao-estimada-do-pais-chega-a-214-2-milhoes-de-pessoas-em-2026. Acesso em: 8 set. 2026.

DIGHIERO, Denise K. **Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las expectativas regionales.** Santiago: CEPAL, 2015. (Serie Asuntos de Género, n. 124).

FERRANT, Gaëlle; PESANDO, Luca Maria; NOWACKA, Keiko. **Unpaid Care Work:** The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes. Paris: OECD Development Centre, 2014. *E-book*. Disponível em: https://www.oecd.org/dev/development-gender/Unpaid_care_work.pdf. Acesso em: 9 set. 2026.

HENNINGTON, Élida Azevedo. O trabalho de cuidados na agenda da saúde: invisibilidade, sobrecarga e desgaste de mulheres trabalhadoras. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 49, n. spe2, e10430, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/kVRh8yL6Vb6GPYJGkwRDxDm/. Acesso em: 9 mar. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Trabalho doméstico e de cuidados não remunerado**: apresentação. Brasília, DF: Ipea, [s. d.]. Disponível em:https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/trabalho-domestico-e-de-cuidados-nao-remunerado/apresentacao. Acesso em: 1 set. 2026.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais 2023**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/070903d82038130a93f0374ada39f81d.pdf. Acesso em: 8 set. 2026.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Mais de 2,5 milhões de mulheres não trabalharam para cuidar de parentes ou das tarefas domésticas. **Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM)**, 06 dez. 2023. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/11372/ra+cuidar+de+parentes+ou+das+tarefas+dom%C3%A9sticas. Acesso em: 9 set. 2026.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.128**, de 31 de outubro de 2023. Institui o Programa Cuidar de Quem Cuida, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, n. 11.309, p. 2, 1 nov. 2023. Disponível em: https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.7b348eb504258a5a00512272?OpenDocument. Acesso em: 13 set. 2026.

MIOTO, Regina Célia Tamaso; DAL PRÁ, Keli Regina. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: MIOTO, Regina Célia Tamaso; CAMPOS, Marta Silva; CARLOTO, Cássia Maria (org.). **Familismo, direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015. p. 147-178.

PAUTASSI, Laura Cecilia. Desigualdades estructurales em trabajo y cuidados: las demandas en curso en el sistema interamericano. **Anuario de Derechos Humanos**, v. 21, n. 1, p. 171-198, 2025. DOI: 10.5354/0718-2279.2025.78338.

Pautassi, L. C. (2025). Bases normativas y fundamentos políticos delderecho humano al cuidado. Em M. I. Páez Villa (Coord.), *El derecho humano a los cuidados: una agenda enconstrucción* (pp. 95–130). Suprema Corte de Justicia de la Nación. *E-book*. Disponível em: https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2025-06/DH-cuidados-agenda-en-construccion.pdf. Acesso em: 02 set. 2026.

PAUTASSI, Laura. El enfoque de género en las relaciones laborales en América Latina: una transformación impostergable para el ICCAL. *In:* BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela;

VILLASMIL PRIETO, Humberto; EBERT, Franz Christian; BUENDÍA ESTEBAN, Ricardo (coord.). **La dimensión laboral del constitucionalismo transformador en América Latina: construcción de un ius commune.** cap. 3, p. 89-140. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes; Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law; Bonn: Deutsche Forschungsgemeinschaft, 2024. DOI: https://doi.org/10.51573/Andes.9789587987058.9789587987065. *E-book.* Disponível em: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/259069/CONICET_Digital_Nro.8e36e3f9-6f31-42f9-9d88-8b5f4a684b74_B.pdf?sequence=2. Acesso em: 15 set. 2026.

SOARES, Inês Virgínia Prado. Economia dos cuidados: quem perde com o pandemônio feminino na pandemia? **JOTA**, 4 out. 2020. Opinião e Análise. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/economia-dos-cuidados-pandemonio-feminino. Acesso em: 9 set. 2026.

Capítulo 8

LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DESINFORMAÇÃO NA SOCIEDADE INFORMACIONAL: OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS DO DIRECIONAMENTO DE CONTEÚDOS POR ALGORITMOS DE RECOMENDAÇÃO

Dérique Soares Crestane[1]
Faena Gall Gófas Meneghetti[2]

1 Introdução

As transformações promovidas pela sociedade informacional modificaram significativamente as formas de comunicação, de acesso à informação e de participação dos indivíduos no debate público, especialmente a partir da expansão da internet e das redes sociais, que ampliaram as possibilidades de manifestação do pensamento e de circulação

1 Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), na linha de pesquisa Dimensões Instrumentais das Políticas Públicas. Bolsista do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições Comunitárias de Educação Superior (PROSUC) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), modalidade I, com período de pesquisa, em Doutorado Sanduíche, no Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, sob a orientação da Profa. Dra. Mariela Morales Antoniazzi, com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo. Bolsista PROSUC/CAPES, modalidade I. Integrante do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da Jurisdição Constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Professora Pós-Dr.ª Mônia Clarissa Hennig Leal. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1933600559383294. E-mail: dscrestane@gmail.com.

2 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; Especialista em Direito Público pela Universidade de Caxias do Sul – UCS e em Gestão Pública Municipal pela 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

de diferentes opiniões. Embora essas tecnologias tenham contribuído para o exercício da liberdade de expressão e para a participação política, também possibilitaram o desenvolvimento de mecanismos capazes de selecionar, direcionar e ampliar a circulação de determinados conteúdos, inclusive de informações falsas ou descontextualizadas, produzindo novos desafios para a formação da opinião pública e para o próprio funcionamento da democracia[3].

A existência de uma sociedade democrática está diretamente relacionada à garantia da liberdade de expressão e à possibilidade de participação dos cidadãos em um debate público livre e plural, no qual diferentes opiniões possam ser manifestadas, confrontadas e discutidas. Entretanto, o exercício dessas liberdades também se relaciona à existência de condições que permitam aos indivíduos formar suas próprias convicções e realizar escolhas políticas conscientes e informadas, o que se torna especialmente relevante diante da crescente circulação de conteúdos falsos, manipulados ou descontextualizados nos ambientes digitais. Nesse cenário, a ampliação do acesso à informação não significa, necessariamente, a existência de melhores condições para a formação da vontade política, especialmente quando os conteúdos disponibilizados aos usuários são selecionados e direcionados a partir de mecanismos que podem reforçar convicções preexistentes e reduzir o contato com perspectivas divergentes.

---

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

Nesse contexto, busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: como o direcionamento de conteúdos pelas plataformas digitais, por meio de algoritmos de recomendação, especialmente quando associado à disseminação da desinformação, pode comprometer a qualidade do debate público e afetar o funcionamento da democracia?

Para encontrar respostas ao problema proposto o trabalho dividiu-se em dois tópicos. O primeiro consiste em compreender a relação entre liberdade de expressão, democracia e debate público plural, considerando os desafios decorrentes da desinformação na sociedade informacional; e o segundo busca analisar os algoritmos de recomendação, enquanto mecanismos de direcionamento de conteúdos pelas plataformas digitais, e suas repercussões sobre o acesso à informação, a formação da opinião pública e a qualidade do debate democrático.

Quanto à metodologia, adota-se o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento analítico, mediante pesquisa bibliográfica, partindo da compreensão teórica da liberdade de expressão e de sua relação com a democracia para examinar os mecanismos de direcionamento de conteúdos e seus possíveis efeitos sobre o debate público.

Justifica-se a relevância da pesquisa diante da crescente influência das plataformas digitais na circulação de informações e na formação da opinião pública, especialmente considerando que os mecanismos de direcionamento de conteúdos, associados à disseminação da desinformação, podem comprometer o acesso a diferentes perspectivas e a construção de um debate público livre, consciente e plural, essencial para a democracia.

2 Liberdade de expressão e democracia: os desafios da desinformação para o debate público

A existência de uma sociedade democrática está diretamente relacionada à garantia das liberdades fundamentais, uma vez que a participação política e a formação da vontade coletiva dependem da possibilidade de os cidadãos expressarem suas opiniões e realizarem escolhas livres e conscientes. Essa liberdade exige o acesso a informações que permitam aos indivíduos compreender a realidade e formar suas próprias convicções. O que se observa, contudo, é que essa capacidade de escolha vem sendo progressivamente comprometida pela disseminação da desinformação, das *fake news* e de informações fragmentadas e descontextualizadas que circulam na sociedade informacional. Revela-se,

assim, uma das grandes contradições da contemporaneidade, pois, embora nunca tenham existido tantas possibilidades de acesso à informação, também nunca foram tão amplas as possibilidades de disseminação da desinformação, comprometendo a qualidade do debate público, a formação consciente da vontade política e, consequentemente, a própria democracia.

A liberdade de expressão constitui um dos elementos essenciais de uma sociedade democrática, na medida em que assegura aos indivíduos a possibilidade de manifestar opiniões divergentes, questionar ideias e participar livremente do debate público. Essa liberdade permite o confronto entre diferentes perspectivas, contribuindo para a superação de preconceitos e para a formação de uma sociedade mais crítica e plural. Conforme observa Bobbio (2002, p. 118), é justamente em uma sociedade livre que as opiniões podem se confrontar e, a partir desse confronto, serem revistas e aperfeiçoadas, permitindo aos indivíduos superar concepções preconcebidas.

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 (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.

A relevância da liberdade de expressão para a ordem democrática encontra reconhecimento na Constituição Federal de 1988, especialmente no art. 5º, inciso IV, que assegura a livre manifestação do pensamento (Brasil, 1988). Essa garantia permite que os cidadãos expressem opiniões divergentes, participem da formação da vontade coletiva e contribuam para a existência de um debate público livre e plural, no qual diferentes perspectivas possam ser manifestadas e confrontadas sem censura ou interferências estatais indevidas.

Apresenta-se a liberdade de expressão como sinônimo de manifestação do pensamento e de opinião, possuindo íntima relação com a democracia, motivo pelo qual os Estados devem atuar como parceiros

na preservação da qualidade e integridade do debate público, e não como inimigos da liberdade de expressão (Leal; Souza, 2023, p. 385).

O desenvolvimento da internet e, especialmente, das redes sociais ampliou significativamente as possibilidades de comunicação e circulação de informações em escala global, produzindo transformações importantes em diferentes dimensões da vida social. Essas tecnologias contribuíram para aproximar indivíduos, facilitar o acesso à informação e ampliar os espaços de exercício da liberdade de expressão e de participação política, inclusive permitindo a manifestação de opiniões divergentes e de críticas à atuação dos governantes.

Apesar dessas contribuições, as tecnologias digitais também apresentam riscos ao exercício dos direitos fundamentais, uma vez que determinados usos e abusos podem comprometer as próprias liberdades que esses instrumentos ajudam a promover, revelando o caráter contraditório das transformações tecnológicas na sociedade contemporânea (Pérez Luño, 2012, p. 20-22).

A ampliação dos canais de comunicação não assegura, por si só, a qualidade do debate público, pois a mesma estrutura tecnológica que facilita a participação política também permite a circulação acelerada de conteúdos falsos ou enganosos, interferindo nas condições necessárias à formação de uma opinião pública esclarecida.

Na sociedade informacional, a ampliação das possibilidades de exercício da liberdade de expressão e de acesso à informação é acompanhada por novos desafios à democracia, especialmente diante da disseminação da desinformação, das *fake news* e dos discursos de ódio. Nesse ambiente, a formação de "bolhas informacionais" ou "câmaras de eco", favorecida pelo funcionamento dos algoritmos e pela tendência dos indivíduos de interagirem com pessoas que compartilham opiniões semelhantes, contribui para o fortalecimento de convicções preexistentes e para a redução do contato com perspectivas divergentes, comprometendo o pluralismo e a qualidade do debate público (Wardle; Derakhshan, 2017, p. 49-50).

Para compreender os desafios relacionados à circulação de informações na sociedade informacional, é necessário distinguir as diferentes formas de desordem informacional, frequentemente tratadas como equivalentes nos debates sobre *fake news*. Essa diferenciação envolve tanto a veracidade dos conteúdos quanto a intenção de causar dano por parte daqueles que os produzem ou disseminam. Wardle e Derakhshan (2017, p.

20-21) identificam três categorias: a dis-information (desinformação), que corresponde à informação falsa produzida intencionalmente para causar dano a uma pessoa, grupo social, organização ou país; a mis-information (informação incorreta), caracterizada pela circulação de informações falsas sem a intenção de causar dano; e a mal-information (má-informação), que compreende informações fundamentadas em fatos reais, mas utilizadas para causar dano, especialmente quando divulgadas fora de seu contexto original.

A partir dessas distinções, observa-se que a disseminação de notícias falsas encontra nas redes sociais um ambiente favorável à sua propagação, especialmente em razão das estratégias de comunicação digital e do funcionamento dos algoritmos, que ampliam o alcance de conteúdos sensacionalistas ou negativos, capazes de despertar maior atenção dos usuários. Diferentemente do período anterior à expansão das redes sociais, quando o jornalismo profissional exercia uma função de filtragem das informações, submetida a critérios éticos, responsabilidades legais e preocupações com a credibilidade, atualmente os conteúdos podem circular sem essa mesma mediação, sendo automaticamente direcionados a usuários com interesses semelhantes, o que favorece sua rápida disseminação e viralização (Sorj, 2024, p. 176).

Embora a circulação de notícias falsas não constitua um fenômeno recente, as transformações promovidas pela sociedade informacional modificaram significativamente a maneira como esses conteúdos são produzidos, compartilhados e disseminados. Se, por um lado, as tecnologias digitais ampliaram o acesso à informação, a diversidade de fontes e a velocidade de circulação dos conteúdos, por outro, o funcionamento da democracia continua diretamente relacionado à existência de informações independentes, fundamentadas em fatos e comprometidas com a veracidade, indispensáveis à preservação do pluralismo, à fiscalização do exercício do poder e à garantia da liberdade de expressão (Leal, M.; Leal, R., 2025, p. 90).

A velocidade com que as informações são produzidas e disseminadas na sociedade informacional também compromete a capacidade dos indivíduos de refletir criticamente sobre os conteúdos recebidos, uma vez que o fluxo contínuo de informações dificulta sua análise e compreensão, enfraquecendo processos cognitivos mais complexos, como a construção do conhecimento, a experiência e a reflexão, essenciais à formação de

opiniões e à realização de escolhas conscientes e racionais (Han, 2022, p. 22).

Como observa Han (2022, p. 25), vive-se em uma infocracia, na qual "a campanha eleitoral se degenera em uma guerra de informação. O *Twitter* não é um palco midiocrático, mas uma arena infocrática". Essa disputa informacional é conduzida por instrumentos técnicos e psicológicos capazes de inundar o espaço público com *fake news*, teorias da conspiração e conteúdos manipulativos, inclusive por meio de *bots* sociais, programas automatizados que reproduzem o comportamento de usuários reais, e de contas falsas que simulam opiniões e consensos inexistentes, interferindo na formação da opinião pública e distorcendo os debates políticos. A disputa política passa a ocorrer em um ambiente no qual a força dos argumentos perde espaço para a atuação de algoritmos direcionados à influência do comportamento e das escolhas dos indivíduos (Han, 2022, pp. 25-27).

Essas mudanças também repercutem sobre a representação democrática, uma vez que a formação de consensos passa a ocorrer em ambientes marcados pela polarização, pela intensificação das emoções e pela adesão a lideranças, muitas vezes em detrimento do debate racional de ideias e propostas.

Diante dessas questões, a preservação de um debate público efetivamente plural exige considerar tanto a proteção da liberdade de expressão quanto os obstáculos impostos pela desinformação à formação autônoma da vontade política. A ampliação do acesso à informação, por si só, não garante que os cidadãos disponham de condições para formar opiniões esclarecidas, especialmente quando conteúdos falsos ou descontextualizados circulam de maneira acelerada e dificultam o confronto entre perspectivas divergentes. O desafio consiste em preservar a diversidade de opiniões e as condições para um debate público informado, indispensáveis à participação consciente dos cidadãos nas decisões coletivas e à própria democracia.

3 O direcionamento de conteúdos pelas plataformas digitais: visibilidade, formação da opinião pública e debate democrático

As condições para um debate público informado não dependem apenas da quantidade de informação em circulação, mas do critério que define o que efetivamente chega a cada cidadão. Nos ambientes digitais,

esse critério não é fixado pelo próprio usuário, tampouco por instâncias submetidas a controle público. Pelo contrário, ele é operado por algoritmos de recomendação mantidos pelas plataformas, que selecionam, ordenam e hierarquizam os conteúdos exibidos a cada pessoa. Compreender como esses mecanismos funcionam é indispensável para avaliar seus efeitos sobre o acesso à informação e sobre a formação da vontade política.

Algoritmos de recomendação são sistemas destinados a estimar, organizar e apresentar automaticamente aos usuários aquilo que suas preferências indicam como relevante, em conteúdos, produtos ou relações, e tornaram-se peça central da infraestrutura digital contemporânea (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 107).

Operam, em regra, por duas abordagens de filtragem: a filtragem colaborativa, que prevê os interesses de um usuário a partir das preferências manifestadas por outros usuários com histórico semelhante, e a filtragem baseada em conteúdo, que modela os interesses a partir das propriedades dos itens com os quais a pessoa já interagiu (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 108). Em ambos os casos, a operação central é de natureza preditiva. A aprendizagem automática inverte a lógica da programação tradicional, pois, em vez de receber dados e aplicar regras previamente escritas pelo programador, recebe dados e resultados desejados e produz o próprio algoritmo capaz de ligar uns aos outros, o que a torna, essencialmente, uma técnica de previsão (Domingos, 2017, p. 17, 30). Quando esses sistemas se tornam os intermediários de acesso à informação, o poder de seleção se desloca para eles: a escolha final permanece humana, mas incide sobre um conjunto de opções cuja quase totalidade já foi previamente filtrada (Domingos, 2017, p. 36).

Essa filtragem não é neutra quanto aos fins, porque todo modelo de aprendizagem automática precisa otimizar alguma variável, e a definição do que conta como "o mais importante" depende dos resultados que se pretende alcançar, não de uma propriedade intrínseca dos dados (Bucher, 2018, p. 25). Nas plataformas de mídia social, por exemplo, a variável otimizada é o engajamento. Um algoritmo é considerado bem-sucedido quando gera valor, aprimora suas predições e estimula o usuário a retornar à plataforma (Bucher, 2018, p. 6). Os sistemas de recomendação cumprem exatamente essa função ao escolher as publicações e os anúncios que mantêm as pessoas conectadas pelo maior tempo possível, independentemente do seu conteúdo, ampliando a receita publicitária (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 117). O critério que governa a visibilidade dos

conteúdos, portanto, é econômico, e não cívico: a relevância que organiza o fluxo informacional é a relevância capaz de capturar atenção, e quanto mais personalizada a oferta de informação, maior a possibilidade de venda de anúncios (Pariser, 2012).

A captura da atenção, por sua vez, depende de uma matéria-prima específica. Zuboff (2021) descreve essa lógica de acumulação como capitalismo de vigilância, onde a experiência humana é reivindicada unilateralmente como matéria-prima gratuita, convertida em dados comportamentais e, na parte que excede o necessário ao aprimoramento dos serviços, declarada superávit comportamental, ou seja, insumo dos processos de aprendizagem automática que fabricam produtos de predição sobre o que cada pessoa fará em seguida. Esses produtos são negociados em mercados de comportamentos futuros, cujos clientes não são os usuários, mas as empresas que apostam no comportamento deles. A assimetria é constitutiva do modelo, pois o sistema conhece profundamente o usuário mas esse desconhece aquele, uma vez que suas operações são programadas para permanecer desconhecidas, e as predições que produz são destinadas a gerar ganhos para terceiros (Zuboff, 2021). O usuário não ocupa, nessa relação, a posição de consumidor de um serviço, e sim a de fonte de extração.

Some-se a isso a invisibilidade da mediação. A expansão da internet foi anunciada como desintermediação, mas seu efeito foi outro: os intermediários não desapareceram, apenas tornaram-se invisíveis, porque as pessoas continuam a acessar a informação por meio de plataformas que concentram enorme poder de seleção (Pariser, 2012).

Callejón (2023) observa que os novos mediadores ocultam dos usuários a própria função de mediação, ao contrário dos meios de comunicação tradicionais, cuja intervenção editorial era declarada e socialmente reconhecível. Daí decorrem as características que distinguem a bolha dos filtros das formas anteriores de consumo seletivo de informação, e que aprofundam o fenômeno das bolhas informacionais já referido: o usuário está sozinho nela, não consegue perceber seus contornos e não optou por nela ingressar (Pariser, 2012). A opacidade agrava o quadro. Quando uma técnica alcança essa abrangência, deixá-la operar como caixa negra abre espaço ao erro e ao uso indevido (Domingos, 2017, p. 18), e a dificuldade não se resolve apenas com a abertura do código, pois há camadas de complexidade nas inter-relações entre algoritmos e entre

humanos e máquinas que tornam a transparência um conceito incômodo (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 141).

A invisibilidade é, ela mesma, uma forma de exercício de poder. Guihot (2025, p. 18) recorre às três dimensões do poder formuladas por Steven Lukes (2005, p. 108) para situar a atuação das grandes companhias tecnológicas, e é na terceira dimensão que o problema se apresenta com maior nitidez: trata-se do poder que molda preferências, cognições e percepções sem conflito aberto e sem manifestação evidente de controle, de modo que os afetados aceitem a ordem vigente como natural. Esse poder se materializa em escolhas aparentemente técnicas. A posição em que os resultados são apresentados ao usuário já altera sua percepção da realidade, e o mesmo ocorre com o feed de notícias, que define a visibilidade dos acontecimentos e contribui para moldar narrativas políticas e sociais (Guihot, 2025, p. 24-25).

A visibilidade construída é, assim, a chave para compreender o poder exercido pelos algoritmos de recomendação, que tornam algumas coisas visíveis e outras invisíveis e, ao reduzir o leque de alternativas percebidas, interferem na própria capacidade de decisão individual (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 117-118).

O problema não está na recomendação como técnica. Sistemas de recomendação podem ampliar o horizonte do usuário, estimulando a exploração de opções que ele não teria considerado por conta própria (Schrage, 2020), e sistemas distintos produzem resultados distintos, conforme ilustra a comparação entre modelos que conduzem o usuário às prateleiras que ele já conhece e modelos que o levam a seções desconhecidas, por razões ligadas ao respectivo modelo de negócio (Domingos, 2017, p. 18-19). A diferença está no critério. Quando a variável otimizada é o tempo de permanência, o sistema tende a oferecer o que confirma as convicções já existentes, e é nesse ponto que o direcionamento de conteúdos atinge as condições de formação da opinião pública.

O consumo de informações que se ajustam às ideias tidas sobre o mundo é fácil e agradável, enquanto o contato com informações que desafiam nossos conceitos é frustrante e difícil, de modo que a bolha dos filtros amplifica o viés da confirmação e, além disso, remove do ambiente informacional os eventos inesperados que estimulam o desejo de compreender e de aprender (Pariser, 2012). O resultado é um empobrecimento das condições cognitivas do juízo político.

A essa dinâmica algorítmica soma-se uma tendência de comportamento, pois os usuários interagem preferencialmente com quem pensa de modo semelhante, consumindo notícias ajustadas à sua maneira de pensar, o que dificulta a constituição de uma esfera pluralista de diálogo e compromete justamente as bases sobre as quais as teorias contemporâneas da democracia foram construídas (Leal, 2019, p. 72-73). A personalização não se limita a refletir identidades preexistentes: ao apresentar algumas possibilidades e bloquear outras, ela define o conjunto de escolhas disponíveis e influencia as decisões do usuário (Pariser, 2012).

Há, nesse ponto, uma distinção que interessa diretamente ao direito. Eliminar o que é irrelevante ou desagradável nada tem de problemático para um consumidor, mas o que é bom para o consumidor não é necessariamente bom para o cidadão, que precisa conhecer aquilo que não escolheria conhecer (Pariser, 2012). A observação encontra correspondência na transformação dos direitos descrita por Callejón (2023), para quem a globalização e a sociedade digital deslocaram a proteção dos direitos constitucionais para a posição de consumidor e usuário, de modo que esses direitos perdem parte de sua identidade constitucional, convertem-se em faculdades instrumentais aos direitos econômicos e deixam de expressar a dignidade da pessoa para expressar a inserção humana no contexto econômico. Na sociedade digital, o usuário é também parte do produto, pela mercantilização de seus dados pessoais, e o sujeito de direitos converte-se em objeto, com a proteção canalizada para a proteção de dados, que passa a operar como refúgio (Callejón, 2023). A consequência é que a liberdade de expressão e o acesso à informação, tratados no capítulo anterior como pressupostos do debate democrático, são reposicionados como interesses de consumo.

A desinformação encontra nesse arranjo um ambiente funcional, e não meramente tolerante. Para o modelo de negócio das plataformas, não há diferença qualitativa entre notícias falsas e informação verdadeira, porque ambas são dados que precisam produzir rentabilidade. Os novos mediadores tampouco favorecem posições extremas por afinidade ideológica de seus dirigentes: favorecem-nas porque a instabilidade que elas provocam intensifica o uso das redes sociais e amplia a venda de publicidade (Callejón, 2023).

A novidade histórica, portanto, não está na existência da desinformação, mas na capacidade das redes sociais de convertê-la em tendência majoritária em contextos democráticos e de transmiti-la em

um âmbito de privacidade e intimidade, no qual a função de mediação permanece oculta (Callejón, 2023). A essa capacidade estrutural somam-se práticas deliberadas de manipulação, como a atuação de contas automatizadas que simulam comportamento humano, geram discussões artificiais, promovem a massificação de determinadas publicações e sufocam o debate espontâneo, interferindo na formação de consensos na esfera pública e na própria seleção de representantes (Leal, 2019, p. 71-72).

Os efeitos sobre o debate público são de duas ordens. A primeira é a supressão de temas: na bolha dos filtros, questões socialmente relevantes, porém complexas ou desagradáveis, tendem a não circular, e o usuário não chega a perceber que existem acontecimentos e ideias dos quais não ficou sabendo, o que faz a própria esfera pública perder relevância como âmbito de identificação dos problemas comuns (Pariser, 2012). A segunda é a fragmentação do espaço comum de interlocução. A personalização produz uma esfera pública dividida e manipulada por algoritmos, estruturalmente fragmentada e hostil ao diálogo (Pariser, 2012), Callejón (2023) descreve esse processo como destruição de uma percepção social compartilhada da realidade. Nos regimes democráticos, os meios de comunicação disputavam a narrativa predominante e contribuíam para a construção da realidade; nos novos contornos comunicativos, caminha-se para a destruição da percepção socialmente compartilhada do que é real. A liberdade de expressão, nesse ecossistema, deixa de articular o pluralismo e passa a operar como instrumento de divisão e radicalização, produzindo o que o autor denomina monismo plural, isto é, uma pluralidade de posições monistas que não reconhecem as demais e se autoafirmam, cada uma delas, como a única possível (Callejón, 2023).

Essas repercussões possuem alcance propriamente constitucional. Callejón (2023) distingue duas formas de involução democrática produzidas pela globalização: a involução externa, decorrente das crises econômicas, que subordina o Estado a condições impostas de fora e reduz o pluralismo ao obrigar governos de qualquer orientação política a implementar as mesmas políticas; e a involução interna, decorrente do controle dos processos comunicativos pelas companhias tecnológicas, que atinge o núcleo dos processos políticos estatais ao interferir em eleições e no debate público mediante manipulação propagandística. A segunda é mais grave que a primeira, porque não se limita a condicionar o Estado desde fora, e sim pretende determinar, de dentro dos processos democráticos de formação da vontade estatal, o resultado dessas decisões. Nesse quadro, o direcionamento de conteúdos deixa de ser tema de

política de comunicação e passa a integrar o problema das condições de funcionamento da democracia constitucional.

Há, ainda, um déficit de legitimação que o direito não pode ignorar. Compreendidos como instituições, os sistemas algorítmicos estabelecem as regras que delimitam contextos de interação, induzem e restringem comportamentos e produzem consequências coletivas, mas carecem dos dois pilares de legitimação democrática presentes nas demais instituições que exercem poder, a autorização e a responsabilidade: decisões tomadas por meio desses sistemas não passam por mecanismos claros de autorização, nem pelos controles próprios dos regimes democráticos, ao mesmo tempo que se beneficiam da legitimidade esperada de seus resultados (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 134). O impacto se projeta sobre a liberdade em sua dimensão positiva, pois sistemas de recomendação que alimentam câmaras de eco e direcionam micropropaganda para induzir comportamentos específicos comprometem as condições de formação autônoma da vontade (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 145).

Reconhecido o problema nesses termos, as respostas apontadas pela literatura examinada deslocam-se do conteúdo para o procedimento. A transparência é uma delas, desde que não se reduza à revelação do código, pois significa também que os usuários compreendam intuitivamente o funcionamento do sistema, saibam quem as plataformas pensam que eles são e de que modo os dados coletados determinam o que lhes é exibido, o que exige, de parte dos cidadãos, um nível básico de alfabetização algorítmica (Pariser, 2012).

Outra resposta consiste em democratizar os próprios algoritmos, submetendo-os aos valores que sustentam as instituições democráticas, a participação efetiva dos afetados, a igualdade, o pluralismo de perspectivas, a prestação de contas e a construção de debate público sobre suas consequências (Mendonça; Almeida; Filgueiras, 2023, p. 136-145).

No plano constitucional, trata-se de constitucionalizar o algoritmo e, simultaneamente, digitalizar a constituição, submetendo a realidade digital aos princípios e valores constitucionais e adaptando o texto constitucional às condições de uma sociedade que já não se governa integralmente pela constituição forjada no mundo analógico (Callejón, 2023), premissa que o autor condensa na afirmação de que "o algoritmo não pode ser um título habilitante para a lesão dos direitos" (Callejón, 2023, pos. 48). O ponto de incidência dessas medidas é preciso: "É preciso controlar os algoritmos que são utilizados para recolher os dados e os que são usados para processá-los,

elaborar perfis e dar um uso comercial ou político a esses perfis" (Callejón, 2023, pos. 155).

A isso se soma a exigência de participação informada, pois o acesso a dados confiáveis, claros e transparentes integra a posição jurídica ativa do cidadão, concebida como direito individual e coletivo, e é no ambiente digital que essa participação se amplia, com novas possibilidades e novos riscos aos direitos fundamentais e ao exercício da democracia (Leal, 2019, p. 71). A cidadania digital opera, por isso, em sentido duplo, e sua correção depende de educação digital, de regulamentação normativa e do exercício efetivo dessa posição ativa com pluralismo e espírito crítico (Leal, 2019, p. 74). O critério que hoje define o que cada cidadão vê é fixado fora de qualquer deliberação pública, e é esse deslocamento, mais do que o conteúdo isolado de cada notícia falsa, que o debate jurídico precisa alcançar.

4 Conclusão

A pesquisa buscou responder ao seguinte questionamento: como o direcionamento de conteúdos pelas plataformas digitais, por meio dos algoritmos de recomendação, especialmente quando associado à disseminação da desinformação, pode comprometer a qualidade do debate público e afetar o funcionamento da democracia. Para respondê-lo, examinou-se, inicialmente, a relação entre liberdade de expressão, democracia e pluralismo, e, em seguida, os mecanismos pelos quais as plataformas selecionam e hierarquizam os conteúdos exibidos aos usuários.

O primeiro tópico demonstrou que a liberdade de expressão não se esgota na ausência de censura estatal, pois sua função democrática depende de que os cidadãos disponham de condições efetivas para formar convicções próprias e realizar escolhas políticas conscientes. A sociedade informacional ampliou de forma inédita as possibilidades de manifestação do pensamento e de acesso à informação e, ao mesmo tempo, ampliou as possibilidades de disseminação de conteúdos falsos, manipulados ou descontextualizados, o que exige distinguir as diferentes formas de desordem informacional, conforme a veracidade do conteúdo e a intenção de causar dano. Verificou-se, assim, que a abundância informacional não produz, por si só, melhores condições para a formação da vontade política.

O segundo tópico evidenciou a razão dessa insuficiência. O que chega a cada cidadão é definido por algoritmos de recomendação

cuja variável otimizada é o engajamento, e não a relevância pública dos conteúdos. Esse critério é econômico, opera de modo opaco e invisível para quem a ele se submete, e produz três consequências: reforça convicções preexistentes e reduz o contato com perspectivas divergentes; subtrai do espaço comum os temas complexos ou desagradáveis, que não sustentam a atenção; e fragmenta a percepção socialmente compartilhada da realidade, sem a qual não há objeto comum de deliberação. A desinformação prospera nesse ambiente porque é funcional ao modelo que o sustenta, uma vez que informação falsa e informação verdadeira equivalem-se enquanto dados capazes de gerar rentabilidade.

A resposta ao problema de pesquisa, portanto, é que o comprometimento do debate público não decorre apenas da circulação de conteúdos falsos, mas da substituição do critério público de relevância por um critério privado de captura de atenção na definição daquilo que cada cidadão pode conhecer. O direcionamento de conteúdos atinge a democracia em um ponto anterior ao da manifestação do pensamento, que é o das condições de acesso à informação necessária à formação autônoma da vontade política. Disso resulta um déficit de legitimação, pois sistemas que estabelecem as regras da interação social e produzem consequências coletivas não se submetem a mecanismos de autorização e de responsabilização comparáveis aos que vinculam as demais instituições que exercem poder.

Essa constatação delimita o alcance do presente estudo e indica a direção do enfrentamento jurídico do problema. Medidas restritas ao conteúdo das manifestações individuais não alcançam a estrutura que organiza sua visibilidade, de modo que a proteção da liberdade de expressão e do pluralismo depende de instrumentos que incidam sobre os procedimentos de coleta e tratamento de dados, sobre a inteligibilidade dos sistemas de recomendação para seus usuários e sobre a participação informada dos cidadãos nas decisões que os afetam.

Referências

BOBBIO, Norberto. **Elogio da serenidade e outros ensaios**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

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

constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BUCHER, Taina. **If… Then: algorithmic power and politics**. New York: Oxford University Press, 2018.

CALLEJÓN, Francisco Balaguer. **A Constituição do Algoritmo**. Tradução de Diego Fernandes Guimarães. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book.

DOMINGOS, Pedro. **A revolução do algoritmo mestre**: como a aprendizagem automática está a mudar o mundo. Tradução de Francisco Silva Pereira. 10. ed. Lisboa: Editora Manuscrito, 2017.

GUIHOT, Michael. Control, influence, and manipulation: AI has a power problem. In: BARFIELD, Woodrow; PAGALLO, Ugo (ed.). **Research handbook on the law of artificial intelligence**: current and future directions. Cheltenham: Edward Elgar, 2025. p. 13-35.

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

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 (ed.). **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. Digital democracy: from status activus digitalis to disinformation – towards a new wave of judicialization of politics? **UNIO – EU Law Journal**, v. 5, n. 2, p. 63-74, 2019. Disponível em: https://revistas.uminho.pt/index.php/unio/article/view/2292. Acesso em: 13 out. 2026.

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.

LUKES, Steven. **Power:** a radical view. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; ALMEIDA, Virgilio; FILGUEIRAS, Fernando. **Algorithmic institutionalism**: the changing rules of social and political life. Oxford: Oxford University Press, 2023.

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

PARISER, Eli. **O filtro invisível**: o que a internet está escondendo de você. Tradução de Diego Alfaro. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. E-book.

PÉREZ LUÑO, Antônio Enrique. **Los Derechos Humanos en la sociedad tecnológica.** Madrid: Editorial Universitas, 2012.

SCHRAGE, Michael. **Recommendation engines**. Massachusetts: MIT Press, 2020.

SORJ, Bernardo. Sociedade civil, democracia e nacionalismo. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (org.). **Nacionalismo e democracia na Europa e no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Fundação FHC, 2024. p. 171-192. Disponível em: https://fundacaofhc.org.br/repositorio/nacionalismo-e-democracia-na-europa-e-no-brasil.pdf. Acesso em: 12 out. 2026.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making**. Strasbourg: Council of Europe, 27 set. 2017. Disponível em: https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c. Acesso em: 12 out. 2026.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira de poder. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. E-book.

Capítulo 9

LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO: AS CONTRIBUIÇÕES DAS CLÍNICAS JURÍDICAS BRASILEIRAS COMO *AMICUS CURIAE* NA OPINIÃO CONSULTIVA N.º 32/25 SOBRE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

Maria Valentina de Moraes[1]
Thayná Garcia Machado[2]

1 Introdução

Em resposta ao pedido formulado no dia 9 de janeiro de 2023 pelas Repúblicas do Chile e da Colômbia, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 29 de maio de 2025, proferiu a Opinião Consultiva n.º 32/2025, acerca das obrigações estatais diante da emergência climática, reconhecendo, de forma unânime, a emergência climática existente. Partindo deste ponto, a Corte extrai obrigações de mitigação, adaptação

1 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

2 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa FAPERGS. Bolsista PDTI no 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 06/2025 - Programa Pesquisador Gaúcho – PqG e Fixação de Jovens Doutores, coordenado pela Prof.ª Dr.ª Maria Valentina de Moraes. Graduada em Direito pelo Centro Universitário da Região da Campanha (URCAMP). Integrante do Grupo de Pesquisa ''Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Prof. Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal,vinculado ao CNPq. Advogada. E-mail: thaynamachado.adv@gmail.com

e proteção diferenciada, além suscitar teses, como o direito a um clima saudável e o caráter de *jus cogens* da proibição de condutas que causem danos irreversíveis ao equilíbrio ecológico[3].

Com ampla participação da sociedade e de instituições, inserindo-se, entre os participantes acadêmicos, as clínicas jurídicas brasileiras. Essas instituições universitárias, que combinam o ensino prático, extensão e a atuação em casos de interesse público, têm ampliado, de forma significativa, sua atuação em tribunais constitucionais e internacionais. Diante dessa presença significativa, imperiosa é a análise específica do que as clínicas brasileiras levaram à Corte IDH nesse procedimento e de como esses argumentos se relacionam com o parecer.

O presente artigo busca responder ao seguinte questionamento: em que medida os argumentos apresentados pelas clínicas jurídicas brasileiras, na condição de *amicus curiae*, convergem com os *standards* fixados pela Corte IDH na OC-32/2025? A hipótese é que as clínicas anteciparam e

---

3 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 "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado 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).

reforçaram eixos efetivamente acolhidos pela Corte, a exemplo da devida diligência reforçada, a regulação das empresas, os direitos de procedimento e a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, contudo, deixaram de pontuar as teses mais inovadoras suscitadas no parecer.

A contribuição é composta por cinco memoriais: o da Clínica de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), datada de outubro de 2023; o da Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais (CdH/UFMG); o da Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Clínica IDH/NIDH-UFRJ), elaborado com a participação da Clínica de DESCA do Laboratório de Estudos Interdisciplinares em Direito Constitucional Latino-americano da Universidade Federal Fluminense (LEICLA/PPGDC-UFF) e datado de 12 de dezembro de 2023; o da Clínica Empresas, Direitos Humanos e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília (CEUB), apresentado em conjunto com o Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade da Universidade de Brasília (GERN/UnB); e o da Clínica de Litigância Estratégica e Interesse Público (UNICAP), de Recife, com o apoio do Núcleo de Desenvolvimento Profissional e Justiça Socioambiental (NDPJUS) e do Laboratório de Inovação para Mudanças Climáticas e Sustentabilidade (LIMCS). Os três últimos estão datados de 18 de dezembro de 2023.

Objetiva-se, assim, compreender a função consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o instituto do *amicus curiae* no âmbito do Sistema Interamericano; examinar a atuação das Clínicas de Direitos Humanos e sua relação com a litigância estratégica; e, por fim, analisar os memorais apresentados pelas Clínicas brasileiras, identificando suas convergências com os fundamentos e teses desenvolvidos na OC-32/25, bem como os aspectos não contemplados pelas intervenções realizadas diante de novos parâmetros estabelecidos no parecer consultivo.

A pesquisa adora a abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, tendo como objeto de análise as argumentações apresentadas pelas Clínicas de Direitos Humanos, por meio dos memorais remetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, os quais encontram-se disponibilizados no sítio eletrônico oficial da Corte IDH[4], constituindo

4 Todas as observações escritas estão disponíveis em https://www.corteidh.or.cr/tablas/OC-32-2025/index-por.html

fonte documental para a identificação das principais teses, fundamentos e contribuições formulados pelas Clínicas no âmbito da OC-32/25.

2 Sistema Interamericano de Direitos Humanos: função consultiva e a participação do amicus curiae

A Corte IDH exerce duas competências principais: a contenciosa, voltada à responsabilização internacional de Estados em casos concretos, sentenciados pela Corte, e a consultiva, cuja previsão está no artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Segundo esse dispositivo, os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) "poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos" (Corte IDH, 2025, par. 14). A competência consultiva é ampla quanto aos legitimados, pois alcança todos os membros da OEA, inclusive os que não ratificaram a Convenção ou não aceitaram a jurisdição contenciosa.

A admissibilidade de um pedido consultivo depende de requisitos formais, previstos nos artigos 70 e 71 do Regulamento, e de condições materiais construídas pela jurisprudência. A Corte verifica se o pedido não encobre um caso contencioso, não busca pronunciamento indireto sobre litígio interno, não se presta a debate político doméstico e não versa sobre tema já claramente definido em sua jurisprudência (Corte IDH, 2025). Na OC-32/25, o tribunal concluiu que o pedido oferecia "uma oportunidade para examinar aspectos de ordem pública interamericana, considerando o interesse regional e global" na determinação das obrigações estatais diante da mudança do clima (Corte IDH, 2025, par. 22).

A relevância dos pareceres decorre de sua função interpretativa. Embora não resolvam litígios, eles fixam o sentido das obrigações convencionais e orientam o controle de convencionalidade realizado pelas autoridades nacionais, conforme já suscitado pela Corte IDH, na OC-21/14 (Corte IDH, 2014, par. 31). Romero (2026, p. 230) observa que a OC-32/25 "cria parâmetros para o controle de convencionalidade climática", permitindo que políticas de mitigação e adaptação sejam avaliadas judicialmente. O precedente imediato é a OC-23/17, na qual a Corte reconheceu o direito a um meio ambiente saudável como direito autônomo, protegido pelo artigo 26 da CADH (Romero, 2026, p. 215). A OC-32/25 aprofunda essa linha ao tratar especificamente do sistema climático.

A função consultiva é, portanto, um espaço privilegiado de densificação normativa (Romero, 2026), uma vez que, por não existirem partes em sentido processual, o procedimento abre-se a contribuições de Estados, órgãos internacionais, sociedade civil e academia. Essa abertura é o ponto de contato entre o Sistema Interamericano e as clínicas jurídicas.

O *amicus curiae* tem origem remota no direito romano e desenvolveu-se no *common law* inglês, onde funcionava como terceiro sem interesse direto, que auxiliava o tribunal com informações de fato ou de direito (Romero, 2026, p. 216). No Sistema Interamericano, a prática de admitir escritos de terceiros consolidou-se antes mesmo de previsão regulamentar expressa e foi formalizada na reforma regimental de 2009 (Romero, 2026, p. 217), incorporando uma tendência constitucional interna de muitos países da América Latina.

O Regulamento da Corte define o *amicus curiae*, em seu artigo 3, como a pessoa ou instituição alheia ao litígio e ao processo que apresenta à Corte fundamentos sobre os fatos ou considerações jurídicas sobre a matéria do processo, enquanto o artigo 44 disciplina a apresentação desses escritos nos casos contenciosos, com exigências de prazo, idioma e assinatura (Corte IDH, 2009). No procedimento consultivo, a porta de entrada é o artigo 73.3, segundo o qual a Presidência "poderá convidar ou autorizar qualquer pessoa interessada para que apresente sua opinião por escrito sobre os itens submetidos a consulta". Foi com base nesse dispositivo que a clínica da PUCPR se apresentou à Corte (PUCPR, 2023, p. 3). O memorial do CEUB e do GERN/UnB transcreve a mesma regra, embora a atribua ao "artigo 77(3)" (CEUB; UnB, 2023, par. 1), remissão que não corresponde à numeração vigente.

A figura do *amicus curiae* no plano interno brasileiro segue uma lógica semelhante[5]. Na jurisdição constitucional, ele foi recepcionado pela Lei n. 9.868/1999 e passou a ser admitido em razão de sua pertinência temática, com o papel de fornecer ao tribunal o máximo de conteúdo acerca da matéria a ser discutida (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023, p. 155). A familiaridade das clínicas brasileiras com esse instituto no Supremo Tribunal Federal explica, em parte, a desenvoltura com que algumas delas transitaram para a esfera interamericana.

Ao *amicus curiae* são atribuídas duas funções complementares. Conforme destacam Leal e Hoffmann (2021), a primeira possui caráter técnico, na medida em que a participação de terceiros qualificados

5 Para uma leitura aprofundada sobre o Amicus Curiae no Brasil, ver Leal; Maas, 2014.

possibilita o oferecimento à Corte de perspectivas especializadas, dados e argumentos capazes de ampliar a compreensão das questões submetidas à apreciação. A segunda apresenta dimensão democrática, uma vez que o instituto favorece a pluralidade de vozes no processo decisório e contribui para o fortalecimento da legitimidade das decisões proferidas no âmbito internacional.

Nos litígios climáticos, essas funções são extremamente importantes, haja vista que a complexidade técnico-científica da matéria exige conhecimento interdisciplinar, e a distribuição desigual dos impactos demanda sensibilidade a contextos sociais diversos. Romero (2026, p. 216) descreve a participação social qualificada como um mecanismo de democratização epistêmica, que permite a saberes locais e comunitários disputar espaço com racionalidades estatais e corporativas.

A OC-32/25 evidencia essa dupla função em uma ampla dimensão. O recebimento de 263 documentos de observações e a participação de 185 delegações nas audiências demonstram a amplitude da dimensão participativa do procedimento consultivo (Corte IDH, 2025). A dimensão técnica, por sua vez, manifesta-se na forma como a Corte estrutura sua base argumentativa e probatória, ao indicar que recorrerá, principalmente, aos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) para a identificação dos fatos relevantes (Corte IDH, 2025). Nesse contexto, compreende-se o motivo pelo qual nem sempre as contribuições individuais são objeto de citações específicas no parecer, pois a Corte estrutura sua base fática a partir de fontes científicas consolidadas, tratando as observações como um insumo argumentativo difuso.

3 As clínicas jurídicas: do ensino clínico à litigância estratégica

O ensino clínico do Direito origina-se como uma crítica ao modelo tradicional de formação jurídica, ao propor uma aproximação entre o aprendizado teórico e a prática profissional. Em 1933, Jerome Frank, professor da Universidade da Pensilvânia, questionou a ausência de uma formação jurídica de natureza clínica ao indagar "Por que não uma escola clínica jurídica?", defendendo, portanto, a criação de espaços de aprendizagem inspirados no modelo das clínicas vinculadas às escolas de Medicina (Silveira, 2023, p. 7). Na síntese de Alvarez, o método clínico, portanto, busca unir e estabelecer pontes sólidas entre a teoria e a prática, bem como busca o aprimoramento de habilidades de análise, comunicação e convencimento diante de situações complexas (Silveira, 2023). Torres-

Villarreal (2013, p. 2), por sua vez, resume a dupla missão das clínicas neste mesmo sentido de Alvarez: "educar al estudiante y proveer servicios legales".

Na América Latina, o método adquiriu contornos próprios. As primeiras experiências, nas décadas de 1960 e 1970, vincularam-se ao movimento *Law and Development* e foram recebidas com resistência, por expressarem mais uma tentativa de enquadrar a educação jurídica em bases distantes da realidade local (Silveira, 2023, p. 15). Entre 1980 e 1999, no contexto das redemocratizações, surgiram as clínicas de interesse público na Argentina, no Chile, na Colômbia e no Peru, centradas na luta por direitos (Silveira, 2023, p. 16). A especificidade latino-americana está em que, além de formar para a advocacia, as clínicas assumiram a função de espaços de transformação social e passaram a atuar majoritariamente por meio de litígios estratégicos (Silveira, 2023, p. 16).

Essa trajetória explica o tom crítico do ensino clínico na região. Courtis refere que o modelo hegemônico mantido na América Latina transmite o conhecimento de uma forma enciclopédica e memorística, na qual o estudante ocupa um papel passivo (Silveira, 2023, p. 17). De acordo com Silveira (2023), no Brasil o método clínico aproxima-se da proposta freiriana de educação como prática da liberdade e insere-se no campo da extensão universitária, como forma de produzir impacto social a partir do conhecimento acadêmico.

Não há conceito único de litigância estratégica, mas há elementos comuns. Trata-se de selecionar, analisar e conduzir casos capazes de produzir efeito significativo sobre políticas públicas, legislação e sociedade civil, superando a dimensão individual do conflito para alcançar causas socialmente relevantes (Torres-Villarreal, 2013, p. 4). Gomes, que coordena uma das clínicas analisadas neste artigo – Clínica de Direitos Humanos da UFMG –, define o litígio estratégico em direitos humanos como a "utilização de arenas de litigância de forma estratégica buscando um impacto que transcenda as partes do caso e contribua para os direitos humanos e a justiça social" (Gomes, 2019, p. 393) tratando-se, portanto, de uma advertência quanto ao caráter não necessariamente emancipatório da ferramenta, que também pode ser mobilizada para manutenção de perspectivas de caráter conservador (Silveira, 2023, p. 17).

A litigância estratégica distancia-se da advocacia tradicional porque "não se concentra exclusivamente em uma sentença favorável ao cliente, mas, sobretudo, nos efeitos do caso paradigmático para a coletividade"

(Schiocchet; Paris; Tidre, 2023, p. 154). Entre as situações que justificam seu uso, Torres Villarreal (2013, p. 7) inclui a necessidade de "atender a los estándares internacionales existentes en materia de derechos humanos", para que o Estado ajuste seu ordenamento a esses parâmetros, e os casos em que se busca uma ação estatal que não se reflete necessariamente em uma sentença favorável, pois "no se trata de 'ganar' casos sino de efectivizar derechos".

Essas duas hipóteses descrevem com precisão a intervenção em um procedimento consultivo. Não há caso a vencer, nem cliente a representar. O objetivo é influir na formulação de standards interamericanos que, depois, orientarão legisladores, administradores e juízes nacionais. A atuação como *amicus curiae* em opiniões consultivas é, nesse sentido, uma forma de litigância estratégica de segundo grau: incide sobre a fonte interpretativa, e não sobre o conflito concreto.

No Brasil, as clínicas jurídicas surgiram a partir dos anos 2000, com destaque na área de direitos humanos, e sua expansão tem sido estimulada tanto pela regulação do ensino jurídico quanto pela repercussão de casos de litigância estratégica (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023). Elas se diferenciam dos escritórios-modelo e dos núcleos de prática jurídica, tradicionalmente voltados a demandas individuais e repetitivas, por explorarem temas de impacto coletivo e estratégias não apenas judiciais, como *advocacy*, monitoramento de políticas públicas e comunicação (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023)[6].

Um dos estudos empíricos sobre a atuação dessas clínicas como *amicus curiae* examinou a ADPF 442, que discutiu a descriminalização do aborto até a 12ª semana de gestação. Cinco iniciativas clínicas apresentaram pedidos de habilitação, memoriais ou exposições na audiência pública, entre elas a CdH/UFMG, o que as autoras consideraram inédito em relação a ações anteriores sobre o tema (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023). A análise usou quatro parâmetros: interdisciplinaridade, diálogo com a diversidade, vínculo com movimentos populares e grupos afetados e facilitação da comunicação (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023).

A conclusão, contudo, possui diferentes nuances. A atuação das clínicas caracteriza-se "por inovações, porém parciais e não disruptivas, em relação ao modelo tradicional de ensino do Direito" (Schiocchet; Paris;

6 Desde 2017, o Fórum Nacional de Clínicas Jurídicas reúne anualmente essas experiências, e a plataforma da Rede de Clínicas Jurídicas contava, em 2023, com 39 clínicas inscritas, entre elas as Clínicas de Direitos Humanos da PUCPR e da UFMG (Silveira, 2023, p. 21).

Tidre, 2023). As autoras ressalvam, porém, que "a inovação do ensino jurídico tradicional não implica uma atuação completamente disruptiva e distinta dos demais movimentos que atuam na defesa dos direitos humanos", podendo servir, contudo, para reforçar tal ativismo a partir de método próprio (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023, p. 163), leitura que será retomada na análise da OC-32/25. As autoras também sugeriram, como agenda futura, o estudo da atuação das clínicas "na esfera internacional" (Schiocchet; Paris; Tidre, 2023, p. 164), lacuna que este artigo pretende ocupar em parte.

A passagem das clínicas brasileiras para o Sistema Interamericano não é um movimento isolado. A CdH/UFMG, por exemplo, já havia apresentado *amicus curiae* na Opinião Consultiva OC-24/17, respondeu a questionário da Comissão Interamericana para o relatório sobre empresas e direitos humanos e integra a Rede Acadêmica Especializada no Sistema Interamericano, convênio firmado com a Comissão em 2021 (UFMG, 2023). A literatura latino-americana tem descrito esse movimento como parte da "interamericanização" dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESCA), na qual clínicas e Corte IDH aparecem como convergentes (Garzón Vargas, 2023).

Esse encontro tem uma razão estrutural. A Corte IDH depende de insumos externos para lidar com temas técnicos e com realidades nacionais heterogêneas, e as clínicas dispõem de capacidade de pesquisa, de conhecimento do direito interno e de proximidade com comunidades afetadas. Ao mesmo tempo, a intervenção internacional oferece às clínicas uma experiência pedagógica de alta complexidade. Os memoriais analisados a seguir foram redigidos majoritariamente por estudantes de graduação e pós-graduação sob supervisão docente (PUCPR, 2023; UFMG, 2023; UFRJ, 2023; CEUB; UnB, 2023; UNICAP, 2023), o que confirma a dupla missão descrita por Alvarez: formar estudantes e prestar um serviço jurídico de interesse público.

4 As clínicas brasileiras na opinião consultiva n.º 32 de 25: compreendendo a emergência climática sob a ótica de quem participa

O parecer proferido pela Corte IDH organiza-se em duas grandes partes. A primeira, de caráter fático, descreve a emergência climática, suas causas, seus impactos e a resposta internacional, com base sobretudo nos

relatórios do IPCC (Corte IDH, 2025). A segunda extrai obrigações da Convenção Americana e do Protocolo de San Salvador em quatro blocos: obrigações gerais de respeito, garantia, desenvolvimento progressivo, adequação normativa e cooperação; obrigações derivadas de direitos substantivos, a começar pelo direito ao ambiente saudável; obrigações derivadas de direitos de procedimento; e obrigações derivadas do princípio da igualdade e não discriminação.

O parecer declara, de forma unanime, que "a situação atual constitui uma emergência climática causada pelo aumento acelerado da temperatura global", produzida de maneira desigual pelos Estados da comunidade internacional" (Corte IDH, 2025, ponto resolutivo 1). O procedimento representou, em termos processuais, "um marco inédito de participação plural no Sistema Interamericano" (Romero, 2026, p. 220), tendo a Secretaria recebido 263 documentos de observações, que representaram 613 atores, entre os quais 134 eram instituições acadêmicas, e as audiências públicas, que ocorreram em Bridgetown (Barbados), Brasília e Manaus (Brasil), reuniram 185 delegações (Corte IDH, 2025). A própria Corte afirma que examinou tais contribuições, qualificando-as como valiosas para a elucidação dos temas submetidos à consulta (Corte IDH, 2025).

O eixo que articula todo o parecer é o padrão de devida diligência reforçada. Considerando a informação disponível, a extrema gravidade dos impactos climáticos e a urgência de medidas eficazes, a Corte entende que "os Estados devem agir com uma devida diligência reforçada para cumprir o dever de prevenção" (Corte IDH, 2025, par. 233). O padrão compreende, entre outros elementos, a avaliação exaustiva de riscos, medidas preventivas "proativas e ambiciosas", o uso da melhor ciência disponível, a integração da perspectiva de direitos humanos em todas as políticas climáticas, o cumprimento estrito dos direitos de procedimento e "a regulação e supervisão adequadas da devida diligência empresarial" (Corte IDH, 2025, par. 236).

Os vinte pontos do parecer não foram adotados com o mesmo grau de consenso. As obrigações gerais, os direitos de procedimento, a proteção das pessoas defensoras e o combate à pobreza foram aprovados por unanimidade. Já o reconhecimento da Natureza como sujeito de direitos e o caráter de *jus cogens* da proibição de danos irreversíveis foram aprovados por quatro votos a três, e o direito a um clima saudável, por cinco votos a dois, com dissidências parciais (Corte IDH, 2025). Essa distribuição de votos é relevante para a análise, porque permite distinguir o que foi consolidado e o que houve divergência dentro da própria Corte.

Os cinco memoriais apresentados pelas clínicas brasileiras possuem perfis distintos. O quadro a seguir sintetiza o tema de cada um:

Clínica	Data	Blocos de perguntas respondidos	Eixo central	Fontes características
Clínica de Direito Internacional – PUCPR	out. 2023	A, B, D, E e F	Visão abrangente das obrigações; pessoas defensoras; responsabilidades comuns, porém diferenciadas	Acordo de Escazú, Acordo de Paris, *soft law*, jurisprudência interamericana
Clínica de Direitos Humanos – UFMG	18 dez. 2023	A, B e C	Empresas e emergência climática; crianças e futuras gerações	Carbon Majors, *Milieudefensie v. Shell*, Comentário Geral n. 26 do Comitê dos Direitos da Criança, casos Mariana e Brumadinho
Clínica Interamericana de Direitos Humanos – NIDH/UFRJ, com a Clínica de DESCA do LEICLA/UFF	12 dez. 2023	Todos (A a F)	Bloco de convencionalidade climático; desenvolvimento sustentável; mobilidade climática	Carta da OEA, tratados climáticos, relatórios do IPCC, casos La Oroya e Alcântara
Clínica Empresas, DH e Políticas Públicas – CEUB, com GERN/UnB	18 dez. 2023	Admissibilidade A a D	Prática jurisprudencial brasileira sobre clima	ADPF 708, ADPF 651, TJRO, TRF4
Clínica de Litigância Estratégica e Interesse Público – Recife	18 dez. 2023	A, B, C e E	Planos de mitigação e adaptação; crianças; pessoas defensoras	Legislação federal, estadual (PE) e municipal (Recife); Global Witness; Protocolo Esperanza

Fonte: elaboração própria, a partir dos memoriais (PUCPR, 2023; UFMG, 2023; UFRJ, 2023; CEUB; UnB, 2023; CLEIP, 2023)

Denota-se que o memorial da PUC/PR é o mais abrangente, isso porque ele responde a cinco dos seis blocos de perguntas e privilegia a sistematização de princípios e tratados. Duas teses merecem destaque. A primeira sustenta que, diante do consenso científico sobre as causas antrópicas do aquecimento, o princípio da prevenção "agora assume uma posição de destaque" em relação ao da precaução, que teria sido crucial

quando predominava a incerteza científica (PUCPR, 2023, p. 19). A segunda trata das pessoas defensoras do meio ambiente, com ênfase nas mulheres defensoras e na "utilização indevida de ações judiciais e administrativas como forma de criminalizar e silenciar" esses ativistas (PUCPR, 2023, p. 40). O memorial também aborda políticas de transição justa e detalha o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, a partir da responsabilidade histórica, da capacidade atual e do financiamento (PUCPR, 2023).

O memorial da UFMG é o que possui uma abordagem mais focada, pois ele parte da "intrínseca relação entre a atividade empresarial no avanço da emergência climática e as violações de direitos e riscos impostos às crianças e futuras gerações" (UFMG, 2023, par. 9). Com base no banco de dados Carbon Majors, afirma que cem empresas respondem por cerca de 71% das emissões de gases de efeito estufa, denuncia a omissão de dados e o *greenwashing* e invoca a condenação da Shell pelo Tribunal de Haia como exemplo de responsabilização corporativa (UFMG, 2023). A experiência brasileira aparece nos rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho, apresentados como "retrato inegável da relação entre responsabilidade corporativa, contaminação de recursos hídricos [...] e agravamento de suas condições de vida" (UFMG, 2023, par. 25), inclusive quanto aos danos psicossociais sofridos por crianças e adolescentes (UFMG, 2023).

O memorial da Clínica IDH/NIDH-UFRJ, elaborado com a Clínica de DESCA do LEICLA/PPGDC-UFF, é o mais extenso do *corpus* e o único que se propõe a "responder a todas as perguntas" da solicitação (UFRJ, 2023, par. 3). Seu traço distintivo é teórico. Parte da concepção da CADH como espécie de Constituição transnacional, dotada de "Supremacia Convencional" (UFRJ, 2023, par. 33), e propõe a construção de um "bloco de convencionalidade climático", cuja estrutura reuniria as Declarações de Estocolmo e do Rio, a Convenção-Quadro, o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris, a Emenda de Kigali e o Acordo de Escazú (UFRJ, 2023, par. 87).

Sustenta, ainda, que o direito ao desenvolvimento integral da Carta da OEA e o desenvolvimento progressivo do artigo 26 da CADH devem ser interpretados como um "direito ao desenvolvimento interamericano" que incorpore os avanços do desenvolvimento sustentável (UFRJ, 2023, par. 19). O memorial rejeita expressamente o negacionismo climático, afirmando que seus defensores "não devem ser admitidos no debate e na

gestão das organizações internacionais, Estado ou empresas" (UFRJ, 2023, par. 4), e propõe atualizar, à luz do princípio *pro persona*, os *standards* interamericanos sobre deslocamento forçado para abranger a mobilidade climática (UFRJ, 2023, par. 755). Entre os casos invocados estão o de La Oroya, a partir do relatório de mérito da Comissão Interamericana, e o das comunidades quilombolas de Alcântara, contra o Brasil, então em trâmite perante a Corte (UFRJ, 2023).

O memorial do CEUB e do GERN/UnB segue uma estratégia diferente. Seu objetivo declarado é convencer a Corte sobre mérito e urgência do pedido, lembrando que o tribunal já declarara inadmissíveis outros pedidos consultivos, apresentando, na sequência casos emblemáticos da litigância climática brasileira, selecionados por critérios procedimentais e substanciais desenvolvidos pelo GERN/UnB (CEUB; UnB, 2023). Entre eles estão o caso Fundo Clima (ADPF 708), o caso das Unidades de Conservação de Rondônia, julgado pelo Tribunal de Justiça de Rondônia, o caso sobre a participação popular nos órgãos ambientais (ADPF 651) e um caso de licenciamento julgado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. O pedido final é que a Corte declare o pedido admissível e considere "a prática jurisprudencial dos tribunais brasileiros no seu exame das questões jurídicas" (CEUB; UnB, 2023, par. 55).

O memorial da UNICAP, de Recife, responde aos blocos A, B, C e E e declara não ter sido possível examinar os blocos D e F (UNICAP, 2023), adotando uma abordagem sob a perspectiva multinível. As fontes incluem, ao lado do Acordo de Paris e da OC-23/17, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a política estadual de Pernambuco e a política municipal de Recife, e um dos objetivos declarados é especificar as obrigações "das entidades subnacionais (cidades, regiões ou departamentos)" (UNICAP, 2023, p. 7-8).

Em mitigação, propõe que os Estados adotem metas e estratégias nacionais como "um 'plano de ataque' para as mudanças climáticas", com mecanismos de responsabilização e monitoramento (UNICAP, 2023, p. 28). Quanto às pessoas defensoras, informa que o Brasil respondeu por 20% dos assassinatos de ambientalistas entre 2012 e 2021, com indígenas e quilombolas representando 85% das vítimas, e recomenda a ratificação do Acordo de Escazú (UNICAP 2023).

Há, portanto, convergências entre os memorais e a OC-32/25, sendo eles: (i) prevenção, devida diligência e planejamento climático; (ii) regulação das empresas; (iii) direitos de procedimento; (iv) proteção de

crianças e defensores do meio ambiente; (v) a prática judicial brasileira como fonte; e (vi) desenvolvimento sustentável e desenvolvimento integral, como se analisará:

a) Prevenção, devida diligência e planejamento climático. A tese da PUC/PR sobre a primazia da prevenção, aparece tanto nos memorais quanto no parecer, que articula o princípio da precaução, impondo aos Estados medidas eficazes para evitar danos graves ou irreversíveis (Corte IDH, 2025). A proposta da UNICAP de estabelecer metas e estratégias nacionais com mecanismos de responsabilização (UNICAP, 2023) corresponde, por sua vez, ao dever de fixar uma meta de redução de emissões orientada pela progressividade e pelas responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Corte IDH, 2025, par. 324), e ao dever de definir e manter atualizado um plano nacional de adaptação, obrigação que a Corte qualifica como "de exigibilidade imediata" (CORTE IDH, 2025, par. 384). A convergência está na centralidade da prevenção**.**

A UFRJ, por sua vez, propôs a incorporação de dados e as análises sobre impactos climáticos nos estudos de impacto ambiental e nos debates prévios a projetos que afetem comunidades, inclusive no âmbito da consulta prévia, livre e informada (UFRJ, 2023), entendimento acolhido pela Corte ao exigir a avaliação dos efeitos climáticos de projetos potencialmente emissores (Corte IDH, 2025), obrigação incorporada ao ponto resolutivo 10.

b) Regulação das empresas. Este é o eixo de convergência mais forte, e ele se concentra no memorial da CdH/UFMG. A clínica sustentou que, "considerando a proporção da contribuição das empresas para a crise climática, o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas torna-se crucial para endereçar a responsabilidade corporativa" (UFMG, 2023, par. 187). A Corte adotou orientação semelhante ao estabelecer deveres mais rigorosos para empresas com maior contribuição para a mudança climática (Corte IDH, 2025). Também há correspondência quanto ao combate ao *greenwashing* e marketing enganoso, ocultação de dados e lobby corporativo para frear avanços regulatórios (UFMG, 2023). A Corte determinou que os Estados exijam a divulgação das emissões da cadeia de valor e instituam "normas para coibir a lavagem verde (*greenwashing*) e a influência indevida de empresas na esfera política e regulatória" (Corte IDH, 2025, par. 347).

c) Direitos de procedimento**.** Os memoriais tratam, em alguma medida, do acesso à informação e da participação ambiental, quase sempre

com apoio no Acordo de Escazú. A PUC/PR destacou o dever de facilitar o acesso de grupos em situação de vulnerabilidade à informação ambiental (PUC/PR, 2023); a CdH/UFMG dedicou extensa seção à produção e à divulgação de informação sobre impactos climáticos (UFMG, 2023); e o memorial do CEUB e do GERN/UnB trouxe a ADPF 651, na qual o Supremo Tribunal Federal afirmou a participação popular nos órgãos ambientais (CEUB; UnB, 2023). A Corte incorporou essas preocupações ao reconhecer obrigações de produção e divulgação de informações climáticas e de garantia de participação significativa (Corte IDH, 2025, pontos resolutivos 15 e 16).

A recusa do negacionismo climático apresentada pela UFRJ também dialoga com esse ponto do parecer. A Corte exige que os Estados funcionem "como canais de informação respaldada pela ciência" e se abstenham "de difundir conteúdos não fundamentados na melhor ciência disponível ou nos saberes locais, tradicionais e indígenas pertinentes" (CORTE IDH, 2025, par. 525). A convergência é, contudo, de orientação geral: a clínica dirige sua crítica ao debate público, enquanto a Corte a traduz em deveres estatais de integridade da informação compatíveis com a liberdade de expressão (CORTE IDH, 2025).

d) Proteção diferenciada de crianças e de pessoas defensoras. Quanto às crianças, a CdH/UFMG apoiou-se no Comentário Geral n. 26 do Comitê dos Direitos da Criança e descreveu os efeitos psicossociais dos desastres de Mariana e Brumadinho sobre crianças e adolescentes (UFMG, 2023), enquanto a UNICAP enfatizou a participação significativa, o acesso à informação e o acesso à justiça das crianças (UNICAP, 2023). A Corte reconheceu a necessidade de serviços de saúde capazes de atender aos impactos climáticos, "incluindo os sofrimentos mentais associados à 'ecoansiedade'", além de informação acessível e de mecanismos adequados à idade para garantir a participação das crianças (Corte IDH, 2025, par. 599-601).

Quanto às pessoas defensoras, a PUCPR e a UNICAP convergem com o "dever especial de proteção" reconhecido pela Corte (Corte IDH, 2025, par. 566). A preocupação da PUC/PR com a criminalização e com as mulheres defensoras reaparece na obrigação de combater a "criminalização" da defesa ambiental (Corte IDH, 2025, ponto resolutivo 18) e na exigência de programas nacionais de proteção com abordagem interseccional, atentos a mulheres, afrodescendentes, camponesas e indígenas (Corte IDH, 2025). Os dados trazidos pela UNICAP sobre a violência contra ambientalistas no

Brasil dialogam com o dever de coletar dados desagregados sobre ataques a pessoas defensoras (Corte IDH, 2025).

e) A prática judicial brasileira como fonte. O pedido do CEUB e do GERN/UnB para que a Corte considerasse a jurisprudência brasileira encontra convergência no parecer. Ao fundamentar o direito a um clima saudável, a Corte registra que tribunais internos "reconheceram que a proteção contra a mudança climática não é mera contingência, mas obrigação decorrente do dever de proteção ambiental" e cita, como exemplo, a ADPF 708 (Corte IDH, 2025, par. 301, nota 551). O parecer também menciona outros casos brasileiros em seu panorama da litigância climática regional (Corte IDH, 2025). Embora não seja possível afirmar que a menção à ADPF decorreu exclusivamente do memorial, verifica-se a convergência entre a argumentação da clínica e a utilização do direito interno pela Corte.

f) Desenvolvimento sustentável e desenvolvimento integral. A UFRJ sustentou que o direito ao desenvolvimento integral da Carta da OEA e o desenvolvimento progressivo do artigo 26 da CADH deveriam ser lidos como um "direito ao desenvolvimento interamericano" que incorporasse o desenvolvimento sustentável (UFRJ, 2023, par. 19). A Corte seguiu orientação semelhante ao afirmar que um dos principais deveres imposto aos Estados para "garantir a vigência progressiva dos direitos humanos ameaçados ou violados pelas mudanças climáticas consiste em promover uma transição voltada ao desenvolvimento sustentável" (Corte IDH, 2025, par. 369) e ao reconhecer o direito de participação e usufruto do desenvolvimento (Corte IDH, 2025).

As convergências identificadas indicam que o aporte mais singular das Clínicas brasileiras não reside necessariamente na formulação de teses inéditas, mas na tradução de experiências normativas, judicias e sociais brasileiras para a linguagem interamericana. Os casos de Mariana e Brumadinho, o Fundo Clima, a legislação de Pernambuco e Recife e os dados sobre violência contra ambientalistas exemplificam tais contribuições. A UFRJ acrescenta, ainda, uma dimensão doutrinária ao propor a leitura da CADH como Constituição transnacional e a construção de um "bloco de convencionalidade climático" (UFRJ, 2023, par. 33 e 87).

Esse movimento demonstra, portanto, a existência de um diálogo multinível. Em sentido ascendente, as Clínicas levam à Corte experiências e práticas nacionais; e, em sentido descendente, os parâmetros estabelecidos

na OC-32/25 podem retornar ao contexto brasileiro como referências para o controle de convencionalidade e para futuras estratégias de litigância.

5 Conclusão

O artigo partiu do seguinte problema: em que medida os argumentos apresentados pelas Clínicas de Direitos Humanos brasileiras, na condição de *amicus curiae* no procedimento da OC-32/25, convergem com os *standars* posteriormente fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos? Nesse sentido, a análise dos memorais permitiu identificar convergências relevantes entre as contribuições das Clínicas e os argumentos desenvolvidos pela Corte, especialmente nos eixos de prevenção e do planejamento climático, da regulação de empresas, dos direitos de procedimento, da proteção de crianças e pessoas defensoras do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável e da utilização da prática judicial brasileira como fonte argumentativa.

Entre essas convergências, destaca-se a regulação das empresas, na qual se verifica correspondência particularmente próxima entre os argumentos apresentados pela CdH/UFMG e os deveres estabelecidos pela Corte nos parágrafos 347 e 350 da OC-32/25. Também se identificou correspondência entre a estratégia do CEUB e do GERN/UnB, de apresentar a jurisprudência brasileira como elemento de fundamentação, e a utilização da ADPF 708 pela Corte no parágrafo 301.

De mesmo modo, a compreensão do artigo 26 da CADH como fundamento relacionado ao desenvolvimento sustentável, apresentada pela UFRJ, encontra correspondência nos fundamentos do parágrafo 369 e no ponto resolutivo 11, enquanto sua proposta de incorporação dos impactos climáticos aos estudos de impacto ambiental encontra paralelo no parágrafo 359.

Esses resultados, contudo, devem ser compreendidos a partir de duas delimitações metodológicas. A primeira decorre da ausência de citações individualizadas às Clínicas no texto da OC-32/25, circunstância que permite demonstrar convergências argumentativas, mas não estabelecer, a partir dos documentos analisados, uma relação de influência direta entre os memoriais e a construção dos standards pela Corte. A segunda refere-se ao próprio *corpus* documental da pesquisa, composto pelos memoriais escritos analisados, sem abranger eventuais manifestações orais realizadas durante

as audiências públicas. Assim, as conclusões alcançadas dizem respeito especificamente ao material documental examinado.

A análise também permite compreender a participação das Clínicas em procedimentos consultivos como uma modalidade de litigância estratégica de segundo grau, na medida em que sua atuação não se limita à defesa de interesses em um caso concreto, mas busca contribuir para a construção de parâmetros interpretativos com potencial de repercussão posterior no âmbito nacional. Nesse movimento, destaca-se a capacidade das Clínicas brasileiras de traduzir experiências jurídicas e sociais nacionais para a linguagem interamericana, mediante a mobilização de casos como Mariana e Brumadinho, do Fundo Clima, da legislação subnacional e de dados relativos à violência contra pessoas defensoras do meio ambiente. A contribuição da UFRJ acrescenta, ainda, uma dimensão doutrinária, ao propor categorias como a de "bloco de convencionalidade climático".

Por fim, a análise evidencia que a participação das Clínicas brasileiras na OC-32/25 ultrapassa a apresentação isolada de argumentos jurídicos, inserindo-se em uma dinâmica de diálogo entre os planos nacional e interamericano. Em sentido ascendente, experiências normativas, jurisprudenciais e sociais brasileiras são apresentadas à Corte como elementos para a construção de parâmetros regionais; em sentido descendente, os standards estabelecidos pela Corte podem ser posteriormente mobilizados no Brasil como referências para o controle de convencionalidade e para novas estratégias de litigância.

Nesse sentido, a atuação clínica revela-se como espaço de articulação entre produção acadêmica, experiência prática e participação institucional, contribuindo para a circulação e o desenvolvimento dos parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos diante da emergência climática.

Referências

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA (CEUB). Clínica Empresas, Direitos Humanos e Políticas Públicas; UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). Grupo de Estudos em Direito, Recursos Naturais e Sustentabilidade (GERN). **Memorial de amicus curiae**: solicitação de parecer consultivo sobre a emergência climática e os direitos humanos. Organização: Carina Costa de Oliveira e Nitish Monebhurrun. Brasília, 18 dez. 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634. Acesso em: 28 set. 2026.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO (UNICAP). Clínica De Litigância Estratégica e Interesse Público. **Contribuições escritas à solicitação de opinião consultiva sobre emergência climática e direitos humanos da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Coordenação: Manoel Carlos Uchôa de Oliveira. Recife, 18 dez. 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634. Acesso em: 29 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-21/14, de 19 de agosto de 2014**: direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional. San José: Corte IDH, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Parecer Consultivo OC-32/25, de 29 de maio de 2025**: emergência climática e direitos humanos. Solicitado pela República do Chile e pela República da Colômbia. San José: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967. Acesso em: 28 set. 2026

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2009. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/reglamento.cfm?lang=pt. Acesso em: 2 out. 2026.

GARZÓN VARGAS, Joaquín. Las clínicas jurídicas y la interamericanización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA): dos historias encontradas para un derecho pertinente y multidisciplinar. *In*: BOGDANDY, Armin von; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; BEJARANO MARTÍNEZ, Carolina; GARZÓN VARGAS, Joaquín (ed.). **El derecho constitucional común latinoamericano de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales**: la contribución de las clínicas jurídicas. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2023. p. 23-48.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, mar. 2019.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; HOFFMANN, Grégora Beatriz. Amicus curiae na Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir do caso Honhat vs. Argentina. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 331-352, 2021.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. **O Amicus Curiae & o Supremo Tribunal Federal: fundamentos teóricos e análise crítica**. Curitiba: Multideia, 2014.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ (PUCPR). Clínica de Direito Internacional. **Manifestação na qualidade de amicus curiae**: Parecer Consultivo OC-02/23 solicitado pela República da Colômbia e República do Chile. Supervisão: Eduardo Biacchi Gomes. Curitiba, out. 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634. Acesso em: 16 set. 2026.

ROMERO, Thiago Giovani. Amicus curiae e obrigações estatais na emergência climática: análise da OC-32 da Corte IDH. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 28, n. 144, p. 203-240, jan./abr. 2026. DOI: 10.20499/2236-3645.RJP2026v28e144-3302.

SCHIOCCHET, Taysa; PARIS, Mariana Silvino; TIDRE, Juliane Ferreira. Litigância estratégica das clínicas de direitos humanos no Supremo Tribunal Federal: análise a partir da ADPF 442. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 15, n. 1, p. 148-165, jan./abr. 2023. DOI: 10.4013/rechtd.2023.151.08.

SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. América Latina e o ensino clínico em direitos humanos. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1-33, 2023. DOI: 10.35699/2525-8036.2023.41457.

TORRES VILLARREAL, María Lucía. Educación legal clínica, trabajo ProBono y litigio estratégico: el diseño de una trilogía para la protección del interés público y social. *In*: LONDOÑO TORO, Beatriz (ed.). **Litigio estratégico en Colombia**: casos paradigmáticos del Grupo de Acciones Públicas, 2009-2013. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2013. p. 1-13.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Clínica de Direitos Humanos. **Observações da Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Minas Gerais em relação à Opinião Consultiva solicitada pela República da Colômbia e pela República do Chile**. Coordenação: Juliana Cesario Alvim Gomes. Belo Horizonte, 18 dez. 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?nId_oc=2634. Acesso em: 28 set. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ). Núcleo Interamericano de Direitos Humanos. Clínica Interamericana

de Direitos Humanos. **Manifestação da Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da UFRJ, como *amicus curiae* no Parecer Consultivo "Emergência Climática e Direitos Humanos", solicitado pelo Chile e Colômbia**. Com a participação da Clínica de DESCA do LEICLA/PPGDC-UFF. Coordenação: Siddharta Legale. Rio de Janeiro, 12 dez. 2023. Disponível em: https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/4_nucleo_uni_riodejaneiro.pdf. Acesso em: 02 out. 2026.

Capítulo 10

O DIREITO AO CUIDADO NAS CONDENAÇÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE À LUZ DA OPINIÃO CONSULTIVA 31/2025

Jaíne Y Castro[1]
Luana Soares[2]

1 Introdução

O direito ao cuidado constitui dimensão essencial à vida e à dignidade humana, abrangendo o direito de cuidar, ser cuidado e exercer o autocuidado. Seu reconhecimento como direito humano ganhou especial relevância no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) com a Opinião Consultiva nº 31/2025 (OC-31/2025), na qual a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) o reconheceu como direito autônomo protegido pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)[3].

---

1 Mestranda do Programa de Mestrado e Doutorado da Universidade da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Especialista em Processo Civil Contemporâneo e Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante dos Grupos de Pesquisas "Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional, instrumentos teóricos e práticos" e "Espectros dos direitos fundamentais sociais", vinculados ao CNPq e coordenados, respectivamente, pela Profa. Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal e Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Bolsista CAPES – modalidade II. Advogada. Lattes ID: https://lattes.cnpq.br/2640483990076433. Orcid: https://orcid.org/0009-0004-0852-4877. *E-mail*: ycastrojaine15@gmail.com.

2 Graduanda do oitavo semestre de Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante dos Grupos de Pesquisas "Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional, instrumentos teóricos e práticos" e "Espectros dos direitos fundamentais sociais", vinculados ao CNPq e coordenados, respectivamente, pela Profa. Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal e Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Bolsista PIBIC - CNPq. Estagiária no Tribunal de Justiça – Vara Judicial da Comarca de Salto do Jacuí/RS. Lattes ID: http://lattes.cnpq.br/6445749835235621. Orcid: https://orcid.org/0009-0001-0802-3624. *E-mail:* lsoares1@mx2.unisc.br.

3 Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Nesse contexto, a pesquisa busca responder ao seguinte problema: quais as condenações da Corte IDH citam a OC nº 31/2025 e em que aspecto o direito ao cuidado está mencionado? Para tanto, objetiva-se identificar as decisões posteriores ao parecer que fazem referência à OC-31/2025, verificando em quais contextos o direito ao cuidado é mobilizado.

Para alcançar tais propósitos, adotou-se o método de abordagem dedutivo e o procedimento analítico. No que tange à investigação, utilizou-se a técnica de pesquisa bibliográfica, com ênfase jurisprudencial. A partir do sítio eletrônico oficial da Corte IDH, levantaram-se as sentenças posteriores à adoção da OC-31/2025 que apresentaram referência aos termos "cuidado" e/ou "OC 31". Foram identificadas dezoito sentenças, proferidas entre julho de 2025 e abril de 2026, analisadas quanto à forma de menção e ao contexto do parecer consultivo.

O trabalho está estruturado em duas partes. Inicialmente, aborda-se a construção do direito ao cuidado como direito humano e sua consolidação estabelecida pela OC-31/2025. Em seguida, analisam-se as condenações da Corte IDH posteriores à publicação do parecer, buscando identificar em quais decisões a OC-31/2025 é mencionada e de que modo suas disposições são relacionadas aos fatos e aos direitos discutidos em cada caso.

A relevância deste estudo reside na novidade temática, tornando-se imprescindível compreender os efeitos interpretativos iniciais desse novo parâmetro na jurisprudência contenciosa da Corte IDH e o respectivo processo de incorporação do direito ao cuidado ao sistema interamericano.

2 O direito ao cuidado e a OC-31/2025

O cuidado "garante que haja a sobrevivência física" e constitui "um elemento indispensável para o funcionamento da sociedade" (Ibáñez, 2022, p. 4).

Historicamente, as responsabilidades de cuidado estiveram associadas à esfera privada e familiar, recaindo quase exclusivamente sobre as mulheres, de forma invisível e desvalorizada (Silva; Bezerra, 2025, p. 424). Essa compreensão, contudo, veio sendo progressivamente ampliada,

Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "Quem ama, cuida! Mas quem cuida de quem ama? Standards da Corte IDH e diretrizes do direito ao cuidado à jurisprudência brasileira e à Política Nacional de Cuidados na perspectiva de gênero", financiado pela CAPES – Programa Aurora (Edital n.º 16/2026, Processo n.º 88887.342060/2026-00).

passando o cuidado a ser reconhecido como uma questão de relevância social e de direitos humanos.

Nessa perspectiva, Pautassi (2007, p. 18) concebia o cuidado como um direito humano que "comprende el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado". Tal concepção permite reconhecer não apenas a necessidade de receber cuidados, mas também o direito de cuidar em condições dignas e de preservar o próprio bem-estar por meio do autocuidado.

Na perspectiva contemporânea, o cuidado passou a compreender dimensões relacionais, emocionais e sociais indispensáveis à manutenção da vida e da dignidade humana, como destacou a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL):

> Ello incluye el resguardo de la dignidad de las personas y la integridad de sus cuerpos, la educación y formación, el apoyo psicológico y emocional, así como el sostenimiento de los vínculos sociales y el cuidado del planeta, lo que requiere de disponibilidad de tiempo, de una serie de bienes, recursos y servicios, y de condiciones básicas para ello, incluido el bienestar subjetivo que permita realizar esta labor. (CEPAL, 2022, p. 24)

A ampliação da compreensão do cuidado contribuiu para superar a visão estritamente familiar dessa responsabilidade, passando a demandar a atuação articulada de diferentes atores sociais e, especialmente, do Estado.

Nesse sentido, Pautassi (2023, p. 11) também sustentava que o reconhecimento do cuidado como direito exigia a implementação de mecanismos institucionais e de políticas públicas capazes de assegurar tanto o direito de cuidar quanto o direito de ser cuidado em condições dignas. Do mesmo modo, a Organização das Nações Unidas (ONU, 2021, p. 44) relacionava o direito ao cuidado à atuação estatal na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas orientadas pelos princípios da igualdade, da não discriminação e da progressividade, de modo a assegurar o acesso ao cuidado de forma contínua, universal e inclusiva.

Nesse processo, a América Latina ocupava posição de destaque. Conforme observa Pautassi (2023, p. 4), foi na região que se iniciou um processo de transformação voltado à definição e à consolidação do cuidado como direito humano, acompanhado da delimitação das obrigações correspondentes aos diferentes atores envolvidos. A autora ressalta, ainda, que a experiência de implementação dos sistemas nacionais de cuidado permite identificar desafios relacionados à distribuição e à redistribuição das responsabilidades de cuidado.

O reconhecimento jurídico do direito ao cuidado como direito humano ganhou maior densidade no âmbito do SIDH com a atuação da Corte IDH. Em 2023, a República Argentina apresentou à Corte pedido do parecer consultivo, tendo por objeto a definição do conteúdo e do alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos, considerando as desigualdades de gênero e socioeconômicas historicamente relacionadas às atividades de cuidado (NEADI, 2023).

A possibilidade de a Corte IDH exercer a função de publicar um parecer decorre do artigo 64 da CADH, Pacto de São José da Costa Rica, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678/1992 (Brasil, 1992), que dispõe:

> 1. Os Estados-Membros da Organização poderão consultar a Corte sobre a interpretação desta Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos. Também poderão consultá-la, no que lhes compete, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.
>
> 2. A Corte, a pedido de um Estado-Membro da Organização, poderá emitir pareceres sobre a compatibilidade entre qualquer de suas leis internas e os mencionados instrumentos internacionais.

A função consultiva possui, assim, relevância para a interpretação e para a definição do alcance das obrigações decorrentes do SIDH. Nesse sentido, Araújo (2005, p. 65) sustenta que, em razão da vigência da CADH, "é imperioso respeitar as opiniões consultivas, as quais esclarecem a correta interpretação da Convenção e precisam ser levadas em conta no momento da aplicação da Convenção no ordenamento jurídico nacional".

Como observa Araújo (2005, p. 68), embora as opiniões consultivas não possuam caráter vinculante nos mesmos termos de uma decisão proferida em caso contencioso, sua função interpretativa contribui para conferir maior precisão ao conteúdo e ao alcance das normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

É nesse contexto que se insere a OC-31/2025 (Opinión Consultiva), intitulada "O conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos" (Corte IDH, 2025, p. 1). Ao examinar a consulta formulada pela República Argentina, a Corte IDH conferiu especial densidade normativa ao cuidado, reconhecendo sua autonomia no âmbito do SIDH e estabelecendo parâmetros para sua proteção e efetividade.

A Corte estruturou o direito ao cuidado em três dimensões inter-relacionadas, ser cuidado, cuidar e autocuidado, abrangendo tanto as pessoas que necessitam de cuidados quanto aquelas que os prestam, com proteção à dignidade, à igualdade e ao bem-estar dos envolvidos (Corte IDH, 2025, p. 2).

A estrutura tripartite adotada pela Corte demonstra que o direito ao cuidado não se limita à proteção daquele que necessita de cuidados, alcançando igualmente aqueles que os prestam e reconhecendo a necessidade de proteção da própria pessoa cuidadora. Nos termos do item 122 da OC-31/2025:

> A Corte recorda que o direito ao cuidado é derivado de uma leitura conjunta dos direitos contidos em diversos artigos da Convenção Americana, razão pela qual os Estados estão obrigados a respeitar e garantir esse direito e de adotar medidas legislativas e de outra natureza para alcançar sua plena efetividade, em conformidade com os artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento [...]. Em razão disso, e do conteúdo substantivo desse direito [...], os Estados têm as obrigações de: abster-se de condutas que violem o direito ao cuidado; organizar o aparato estatal de modo a poder garantir legalmente o livre e pleno exercício do direito; e adotar ou abolir as normas de direito interno necessárias para garantir a efetividade do direito ao cuidado e seu alcance, que inclui o reconhecimento do direito de todas as pessoas de cuidar e ser cuidadas (Corte IDH, 2025, p. 48).

A passagem evidencia que o reconhecimento do direito ao cuidado produz consequências concretas para os Estados. Não se trata apenas de reconhecer abstratamente sua existência, mas de estabelecer deveres de respeito, garantia e adoção de medidas legislativas e de outra natureza destinadas à sua efetivação. O Estado, portanto, deve organizar sua estrutura institucional de modo a possibilitar o exercício do direito, além de promover as alterações normativas necessárias à sua proteção.

Essa compreensão é expressamente consolidada no item 132 da OC-31/2025, no qual conclui que "o direito ao cuidado constitui um direito autônomo protegido pelos artigos 4.1, 5, 7, 11, 17, 19, 24 e 26 da Convenção Americana, impondo aos Estados o dever de respeitá-lo e garanti-lo nos termos dos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento" (Corte IDH, 2025, p. 48). A Corte reconhece, ainda, que o direito ao cuidado protege tanto aqueles que recebem cuidados quanto aqueles que os prestam, estruturando-se nas dimensões de ser cuidado, cuidar e autocuidado.

Além disso, o parecer também vincula a efetividade do direito ao cuidado aos princípios da corresponsabilidade social e familiar, da

solidariedade e da igualdade e não discriminação, reconhecendo aos Estados margem de configuração para a implementação progressiva de políticas públicas, entre as quais se destacam os Sistemas Nacionais de Cuidado (Corte IDH, 2025). Além disso, ressalta a interdependência do direito ao cuidado com outros direitos humanos, cuja garantia deve considerar as necessidades específicas de grupos em situação de vulnerabilidade.

A partir desses parâmetros, torna-se relevante verificar de que modo o reconhecimento do direito ao cuidado pela OC-31/2025 vem sendo incorporado à jurisprudência contenciosa da Corte IDH. Assim, o capítulo seguinte analisa as sentenças proferidas pelo Tribunal após a OC-31/2025, buscando identificar as referências ao parecer e, sobretudo, compreender de que maneira suas categorias, especialmente as dimensões de ser cuidado, cuidar e autocuidado, a corresponsabilidade, a igualdade e não discriminação e a proteção do projeto de vida, passam a ser mobilizadas na fundamentação das decisões.

3 A OC-31/2025 nas condenações da Corte IDH

A OC n° 31 foi adotada em 12 de junho de 2025, respondendo dúvidas da República da Argentina e definindo os parâmetros do direito ao cuidado. Nessa ideia, a atitude do órgão interamericano reflete o exercício de sua competência consultiva, que, conforme preceitua Nikken (2003, p. 166) consiste no exame das *"normas internacionales atinentes a derechos humanos aplicables en cualquier Estado Americano"* servindo também para *"preservar la integridad del sistema de protección a los derechos humanos establecido en el Pacto de San José"*.

Além disso, o autor também reforça que, quando a interpretação da CADH (OEA, 1969) resulta de opinião consultiva dada pela Corte IDH, "*no es una interpretación cualquiera, pues se trata de conclusiones obtenidas por el órgano que la misma Convención creó con el propósito de interpretar la Convención*" (Nikken, 2003, p. 172-173), razão pela qual subentende-se que, uma vez exarada uma opinião consultiva deste órgão, esta deve servir de base para construção das decisões a serem tomadas a partir da data de sua publicação.

A partir dessa perspectiva, passa-se a analisar as decisões proferidas pelo Tribunal Interamericano para averiguar a existência de expressa referência à OC-31/2025 no texto dos julgados, buscando expor de que maneira o direito ao cuidado por ela evidenciado é relacionado com os

casos objetos de cada condenação. Inicialmente, importa destacar que realizou-se uma busca no site de jurisprudência da Corte IDH para extrair apenas os casos que envolvessem, de alguma maneira, os termos "cuidado" e/ou "OC 31". Com a consulta realizada, dezoito sentenças, proferidas contra diversos Estados-partes, foram encontradas, sendo elas referentes a diferentes tipos de violações de direitos humanos protegidos pela CADH.

Nesse ínterim, verificou-se que algumas das decisões extraídas da pesquisa não mencionavam a OC-31/2025 em seus fundamentos, razão pela qual não será realizada, de forma pormenorizada, a verificação dos assuntos dos respectivos casos. Entre eles, estavam as condenações dos casos García Andrade y otros vs. M*éxico vs. México* (Corte IDH, 2025a), Cley Mendes y otros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil (Corte IDH, 2025b), Iglesias y otros vs. Argentina vs. Argentina (Corte IDH, 2025c), Chavarría Morales y otros vs. *Nicarágua vs. Nicaragua* (Corte IDH, 2025d), e Rojas Riera y otra vs. Venezuela (Corte IDH, 2026a6a).

Não obstante, entre os casos que mencionam o parecer consultivo nas referências de seus argumentos, a sentença proferida em 02 de julho de 2025, pela Corte IDH (2025e, p. 04) dá conta das violações de direitos humanos praticadas no caso Rodriguez Pighi e outros, consistentes na detenção ilegal e arbitrária, tortura e execução extrajudicial exercidas em Lima, no Perú, em 21 de junho de 1991. Ocorre que, na prolação de seu voto, os juízes Rodrigo Mudrovitsch e Ricardo C. Pérez Manrique rememoram a conceituação dada pelo Tribunal Interamericano a respeito do projeto de vida inerente ao direito ao cuidado, que *"incluye la realización integral de cada persona"*, e reconhecem que o princípio da autonomia da pessoa está protegido na CADH, aludindo, para tanto, as considerações apresentadas na OC-31/2025 (Corte IDH, 2025e, p. 77 e 101).

Em semelhança, os aludidos juízes, na confecção do voto para condenação da Nicarágua pelo desaparecimento forçado de José Ramón Silva Reyes e pelas transgressões aos direitos humanos de seus familiares, pontuam que, através de uma "interpretação evolutiva dos instrumentos de direitos humanos", o órgão julgador interamericano ampliou o leque de direitos que derivam implicitamente da CADH para incluir, entre outros, o direito humano ao cuidado reconhecido na opinião consultiva (Corte IDH, 2025f, p. 43 e 72). Contudo, embora mencionem tal prerrogativa, não há maiores considerações a seu respeito no texto do voto proferido.

Ademais, no mesmo grupo estão os julgados dos casos Guevara Rodríguez y otros *vs.* Venezuela (Corte IDH, 2025g, p. 123) e Comunidad

Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros *vs.* Honduras (Corte IDH, 2025h, p. 113), em que a OC-31/2025 é mencionada pela juíza Patrícia Pérez Goldberg como norma de referência na discussão sobre a violação aos direitos à integridade cultural, à alimentação culturalmente adequada (alvos de transgressão no caso da comunidade) e ao direito à saúde (infringido no caso venezuelano), na medida em que ela busca ratificar a posição que sustentou no parecer consultivo sobre direito ao cuidado a respeito da falta de competência do tribunal interamericano para declarar violação autônoma de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Nesse sentido, importa salientar que está é a única vez em que o termo cuidado é citado na condenação de Honduras, não sendo, portanto, objeto de análise relacionada aos fatos dos casos. Todavia, a situação é diferente na sentença contra a Venezuela, uma vez que o termo cuidado aparece mais vezes em seu escopo e, da análise do contexto em que é inserido, pode-se extrair relação com o direito ao cuidado reconhecido na OC-31/2025, já que a Corte IDH (2025g, p. 90) menciona que a ocorrência do desaparecimento forçado e tortura do senhor Rolando Guevara causou prejuízo *"al proyecto de vida de la señora Jackeline Sandoval, puesto que impactó su desarrollo personal, familiar y profesional"*, porquanto ela teve que assumir os cuidados dos filhos da vítima.

Já com relação à condenação publicada em 30 de setembro de 2025, apontando a responsabilidade internacional do México pela violação sexual da senhora Ernestina Ascencio Rosario por parte de membros das Forças Armadas, sua consequente morte por falta de atenção médica e situação de falta de diligência na investigação dos fatos, o parecer consultivo do Tribunal Interamericano é referenciado em três oportunidades (Corte IDH, 2025i, p. 04). Nesta toada, a OC-31/2025 é utilizada para fundamentar a importância dos cuidados com as pessoas idosas, sendo que o órgão julgador interamericano relembra a importância de *"visibilizar a las personas mayores como sujetos de derechos con especial protección y por ende cuidado integral, con el respeto de su autonomía e independencia"* (Corte IDH, 2025i, p. 49). Além disso, reconhecendo a vulnerabilidade das pessoas idosas ao acesso e efetivo exercício de seu direito à saúde, os juízes utilizam do princípio da corresponsabilidade inerente ao direito ao cuidado reconhecido no parecer consultivo para reforçar o dever estatal de prestação de atenção especial a essas pessoas, bem como para frisar a necessidade de que sejam prestadas informações de forma segura, clara e acessível à esses pacientes, fazendo clara menção da aludida opinião (Corte IDH, 2025i, p. 61-62).

Ainda na dimensão do cuidado dos idosos, os juízes Rodrigo Mudrovitsch e Ricardo C. Pérez Manrique, no voto constante da sentença que condenou o Perú pelo descumprimento de sentenças judiciais que reconheceram o direito do senhor Cuadra Bravo a receber uma pensão em conformidade com o regime previdenciário da lei local (Corte IDH, 2025j, p. 04), manifestam em concordância com a OC-31/2025 ao reproduzir trecho que alude a importância do desenvolvimento do projeto de vida no âmbito das pessoas idosas, notadamente na ideia de que o "fornecimento de cuidados deve ter como eixo a maximização da vida digna, de tal forma que permita desenvolver o projeto de vida", aspirando que o Tribunal Interamericano reitere a opinião, especialmente quanto ao "fundamento do projeto de vida como corolário do direito à dignidade humana" (Corte IDH, 2025j, p. 102 e 111).

Complementarmente, na sentença do caso Zapata *vs.* Colômbia, de 03 de outubro de 2025, a Corte IDH (2025k, p. 04) pune o Estado pelo assassinato do defensor de direitos humanos Jesus Ramiro Zapata, ocorrido em 03 de maio de 2000 e evidencia a relação do direito ao trabalho com o direito ao cuidado mencionados na OC-31/2025. No ponto, na medida em que o Tribunal Interamericano ressalta a ratificação de sua competência para conhecer e resolver controvérsias relativas aos direitos sociais constante, dentre outras normas, do aludido parecer consultivo (Corte IDH, 2025k, p. 56), ele também assinala que os trabalhadores devem poder realizar suas atividades em condições adequadas de segurança, higiene e saúde que *"prevengan accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo cual resulta especialmente relevante cuando se trata de actividades que implican riesgos significativos para la vida e integridad de las personas"* (Corte IDH, 2025k, p. 61). Dessa forma, uma vez que a OC-31/2025 considera o direito ao trabalho e o direito ao cuidado como prerrogativas inter-relacionadas, uma transgressão daquele também gera violação deste.

Relativamente aos casos em que a OC-31/2025 é mencionada expressamente no texto da sentença, além de como referência para argumentos, encontra-se a condenação brasileira derivada da falta de investigação e punição dos responsáveis pelas detenções arbitrárias e torturas cometidas contra Eduardo Leite e Denise Peres Crispim, além da execução extrajudicial do senhor Leite, fatos ocorridos durante a ditadura militar brasileira de 1964 a 1985 (Corte IDH, 2025l, p. 04). O documento datado de 04 de julho de 2025 conta com o voto do juíz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, o qual alude ao recente parecer consultivo do órgão julgador interamericano para tratar sobre o impacto

dos fatos no projeto de vida das pessoas, este baseado no princípio da autonomia pessoal resguardado na CADH, e no seu vínculo com uma vida digna e autônoma (Corte IDH, 2025l, p. 79). Nessa senda embora o juiz recorde a incorporação das considerações acerca do projeto de vida das pessoas nas reflexões sobre o direito ao cuidado e sua "importância transcendental para a noção de dignidade e na visibilização de diversas formas de sua violação", ele compreende que o direito ao cuidado faz parte da base múltipla que constitui o projeto de vida, sem fazer qualquer relação clara de que uma violação ao projeto gera violação ao direito ao cuidado reconhecido na OC-31/2025 (Corte IDH, 2025l, p. 88/89).

Em sintonia, no julgamento do caso Zambrano, Rodríguez y otros *vs.* Argentina, realizado em 28 de agosto de 2025, os juízes Ricardo C. Pérez Manrique e Rodrigo Mudrovitsch citam as disposições da OC-31/2025 para enfatizar *"la situación de las mujeres buscadoras que asumen además tareas de cuidados, como en el caso, que asumieron aquellas labores vinculadas al cuidado de los hijos en común"* (Corte IDH, 2025m, p. 74/75). O caso refere à responsabilidade estatal pelo desaparecimento forçado e execução das vítimas que dão nome ao caso, gerando impacto negativo nos direitos humanos de seus familiares (Corte IDH, 2025m, p. 04). Nessa perspectiva, a ocorrência da desintegração dos lares familiares e as dificuldades econômicas derivadas do fato, já que os parentes das vítimas perderam seus empregos e abandonaram projetos pessoais para se dedicarem à busca por seus entes queridos, dificulta o pleno desenvolvimento de seus projetos de vida. Não obstante, como os filhos das vítimas perderam seus pais muito cedo, essa falta de cuidados "os coloca em uma situação de maior vulnerabilidade nesta fase inicial da vida" (Corte IDH, 2025m, p. 104-108), o que pode caracterizar o caso como hipótese de violação ao direito ao cuidado recentemente reconhecido pela Corte IDH.

Semelhantemente, no voto do juiz Ricardo Pérez para condenação do Perú, publicada em 25 de novembro de 2025, constatando a responsabilidade internacional do país pela intervenção cirúrgica de esterilização realizada sem o consentimento da vítima Célia Edith Ramos Durand (fato que ocasionou sua morte), extrai-se apontamentos acerca do papel exercido, majoritariamente, pelas mulheres para prestação de cuidados no âmbito familiar. Nesse ínterim, o redator indica que a morte de Célia afetou três gerações: de sua mãe, que perdeu a filha e restou responsável pelos cuidados das netas; a sua própria, na medida em que submetida a esterilização forçada e por sua morte permanecer impune; e a de suas filhas, que foram privadas do cuidado materno em consequência

de atuação estatal ilegal. Assim, o grande impacto no projeto de vida destas mulheres revela, segundo o juiz, a importância do reconhecimento da contribuição essencial que as tarefas de cuidado e sustento representam, utilizando, como referência para esse argumento, as considerações da OC-31/2025 pela valorização do trabalho inerente ao direito de cuidar (Corte IDH, 2025n, p. 133-134). Ainda, o magistrado relembra que a distribuição desigual da carga de cuidados sobre as mulheres pode implicar em limitações ao acesso efetivo a outros direitos e, também, gerar situações de discriminação interseccional (Corte IDH, 2025n, p. 146-174).

Seguindo no reconhecimento da vulnerabilidade das mulheres cuidadoras, a Corte IDH (2026b, p. 49), na sentença do caso Bravo Garvich y otros (Trabajadores Cessados de la Empresa Nacional de Puertos S.A.) *vs.* Perú, sinaliza que a perda de emprego, a idade das vítimas femininas e a falta de recursos judiciais efetivos *"comprometió su integridad personal y agravó su situación en tanto mujer provedora de cuidados*", causando impactos nas dimensões de seu projeto de vida. Aliado a isso, a grande carga de responsabilidades maternas à Sra. Cahua (uma das vítimas) fez com que ela postergasse suas próprias necessidades para atender com maior urgência as demandas de seus filhos, revelando clara violação à dimensão do autocuidado resguardado na OC-31/2025 (Corte IDH, 2026b, p. 70).

Não obstante, o texto da sentença do caso Puracal y otros *vs.* Nicarágua faz expressa menção à OC-31/2025 e o direito ao cuidado nela reconhecido ao manifestar sobre os impactos dos fatos na vida da família da vítima. Nesse sentido, o país foi condenado, 21 de abril de 2026, pela detenção arbitrária e ilegal do senhor Jason Puracal no ano de 2010, sua privação de liberdade e condições carcerárias que constituíram tratamento cruel, desumano ou degradante, além da sua submissão a uma ação judicial em que não houve respeito ao princípio do devido processo legal e sua consequente deportação do país (Corte IDH, 2026c, p. 04). Ocorre que, ao verificar que a prisão do senhor Puracal teve efeito sobre a responsabilidade de sua companheira em prestar cuidados ao filho comum e, impactou negativamente a possibilidade de que o menino recebesse o cuidado esperado, a Corte IDH (2026c, p. 73 e 162) transcreve trecho do parecer consultivo para relacionar a violação à prerrogativa do cuidado.

Ademais, o juiz Ricardo C. Pérez Manrique, em seu voto, após analisar o reconhecimento do direito ao cuidado como um direito autônomo protegido pela CADH; reconhecer as três dimensões em que este se dá (ser cuidado, cuidar e autocuidado); relembrar os princípios da

corresponsabilidade social e familiar, da solidariedade e, da igualdade e não discriminação; averiguar o dever estatal pela promoção de medidas especiais de proteção voltadas às crianças; conferir a relação do direito ao cuidado com o direito à seguridade social; certificar a condição de incapacidade do filho da vítima, relaciona os fatos julgados com tais determinações e conclui que para a Corte IDH (2026c, p. 161-163 e 172) ser consistente com a OC-31/2025 e com *"una perspectiva de visibilización de los derechos de las personas con discapacidad, la Corte debió haber analizado en profundidad la violación del derecho al cuidado y la protección a la familia y la niñez"*.

Por fim, no caso Leonela Zelaya y otra *vs.* Honduras, o voto do juiz Ricardo Pérezfaz menção à OC-31/2025 para tratar sobre o reconhecimento de novas estruturas familiares e os cuidados inerentes à elas. A manifestação apresentada em 02 de outubro de 2025, sobre a falta de investigação da morte de uma mulher trans (Corte IDH, 2025o, p. 04), dá conta de que a vítima convivia com sua companheira Thalía de 1995 a 2004, a qual também teve direitos humanos transgredidos com a morte de Leonela. Nessa perspectiva, o magistrado celebra que o SIDH reconheça *"la transcendência y centralidad de la dignidad humana, de la autodeterminación y el derecho a la libre construcción del projecto de vida"* e, baseado nisso, destaca que não reconhecer a companheira de Leonela também como vítima significa ignorar as formas particulares que as relações e a vida afetiva das pessoas podem assumir, até porque Thalía poderia ser considerada como única rede de cuidado da vítima, que, por ser trans, havia sido excluída de sua família biológica (Corte IDH, 2025o, p. 133-137). Portanto, analisando o feito sob a ótica de que Leonela encontrava-se em especial situação de vulnerabilidade e não teve salvaguarda ou respeito esperados, tanto é que não contava com o apoio e proteção de sua família em razão de preconceito por sua orientação sexual, o direito ao cuidado da OC-31/2025 pode ser considerado violado no caso.

Diante do exposto, é possível compor a seguinte tabela, destacando, além da data em que proferidas as sentenças de cada caso para comparação com a data de apresentação da OC-31/2025, estabelecer a existência de referência, ou não, do parecer consultivo no texto dos julgados:

CASOS QUE FAZEM REFERÊNCIA A OC-31/2025 (publicada em 12 de junho de 2025)		
CASOS (em espanhol)	**DATA DA SENTENÇA**	**REFERÊNCIA**
Caso Rodríguez Pighi y otros Vs. Perú	02 de julho de 2025	Menciona nas referências dos argumentos
Caso Leite, Peres Crispim y otros Vs. Brasil	04 de julho de 2025	Menciona no texto e nas referências
Caso García Andrade y otros Vs. México	22 de agosto de 2025	Não menciona a OC-31/2025
Caso Zambrano, Rodríguez y otros Vs. Argentina	28 de agosto de 2025	Menciona no texto e nas referências
Caso Silva Reyes y otros Vs. Nicaragua	02 de setembro de 2025	Menciona nas referências dos argumentos
Caso Ascencio Rosario y otros Vs. México	30 de setembro de 2025	Menciona nas referências dos argumentos
Caso Leonela Zelaya y otra Vs. Honduras	02 de outubro de 2025	Menciona no texto e nas referências
Caso Zapata Vs. Colombia	03 de outubro de 2025	Menciona nas referências dos argumentos
Caso Guevara Rodríguez y otros Vs. Venezuela	17 de outubro de 2025	Menciona nas referências dos argumentos
Caso Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros Vs. Honduras	20 de novembro de 2025	Menciona nas referências dos argumentos
Caso Cley Mendes y otros (Chacina do Tapanã) Vs. Brasil	25 de novembro de 2025	Não menciona a OC-31/2025
Caso Ramos Durand y otros Vs. Perú	25 de novembro de 2025	Menciona no texto e nas referências
Caso Iglesias y otros Vs. Argentina	26 de novembro de 2025	Não menciona a OC-31/2025
Caso Cuadra Bravo Vs. Perú	02 de dezembro de 2025	Menciona no texto e nas referências
Caso Chavarría Morales y otros Vs. Nicaragua	04 de dezembro de 2025	Não menciona a OC-31/2025
Caso Bravo Garvich y otros (Trabajadores Cesados de la Empresa Nacional de Puertos S.A.) Vs. Perú	21 de abril de 2026	Menciona no texto e nas referências
Caso Puracal y otros Vs. Nicaragua	21 de abril de 2026	Menciona no texto e nas referências
Caso Rojas Riera y otra Vs. Venezuela	23 de abril de 2026	Não menciona a OC-31/2025

Fonte: elaboração das autoras com base na análise jurisprudencial desenvolvida.

Portanto, da análise realizada, apura-se que, em menor ou maior medida, a OC-31/2025 faz parte da maioria das sentenças proferidas pelo

Tribunal Interamericano após a data de sua publicação. Neste aspecto, o parecer consultivo é utilizado tanto como documento de referência para sustentar os argumentos dos juízes, quanto como parte integrante do texto da decisão, a exemplo do que confirma o caso Puracal y otros *vs.* Nicarágua.

Ainda que não haja condenação pela violação específica do direito ao cuidado, a apreciação das razões que fazem referência à opinião, incluindo disposições sobre projeto de vida, corresponsabilidade, cuidado com idosos e vulnerabilidade das mulheres cuidadoras, leva à compreensão de que o direito ao cuidado está começando a fazer parte dos fundamentos de julgados da Corte IDH.

4 Conclusão

A partir do reconhecimento de que o cuidado compreende as dimensões de ser cuidado, cuidar e autocuidado, bem como impõe aos Estados deveres de respeito, garantia e adoção de medidas para sua efetividade, a OC-31/2025 estabeleceu novos parâmetros para a compreensão das obrigações estatais no âmbito do SIDH.

Quanto ao problema de pesquisa proposto, foram identificadas dezoito sentenças proferidas pela Corte IDH desde sua adoção até abril de 2026, das quais treze apresentaram referência à OC-31/2025. A análise demonstrou, contudo, que a incorporação do parecer ocorre de diferentes formas e com distintos níveis de aprofundamento. Em algumas decisões, o parecer aparece apenas como referência argumentativa ou em votos individuais, enquanto, em outras, seus parâmetros são expressamente relacionados aos fatos e aos direitos analisados pela Corte.

Os resultados evidenciam que o direito ao cuidado vem sendo mobilizado principalmente em situações relacionadas ao projeto de vida (Rodríguez vs. Perú e Leite, Peres Crispim y otros vs. Brasil), à proteção das pessoas idosas (Ascencio Rosario y otros vs. México e Cuadra Bravo vs. Perú), à proteção de crianças e pessoas com deficiência (principalmente Puracal y otros vs. Nicaragua. No voto do juiz Ricardo Pérez, há referência expressa à proteção da criança e à condição de deficiência do filho da vítima, relacionando esses elementos ao direito ao cuidado e à existência de diferentes estruturas familiares (Leonela Zelaya y otra vs. Honduras, especialmente no voto do juiz Ricardo Pérez). Essas referências demonstram que o cuidado passa a integrar a interpretação de outros direitos humanos e a revelar os impactos que determinadas violações produzem sobre as

relações de cuidado, embora sua utilização ainda não ocorra de maneira uniforme na jurisprudência analisada.

Por fim, o parecer consultivo passa a constituir importante parâmetro interpretativo para a análise de situações de vulnerabilidade e para a compreensão das obrigações estatais relacionadas ao cuidado. Assim, a jurisprudência posterior à OC-31/2025 destaca que o reconhecimento do cuidado como direito autônomo começa a produzir efeitos na atuação da Corte, indicando um processo ainda recente, mas relevante, de consolidação de sua proteção no âmbito interamericano.

Referências

ARAÚJO, Nadia de. A influência das opiniões consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Brasília, v. 6, n. 6, p. 227-244, abr./jun. 2005. Disponível em: https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/664. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 10 set. 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Conteúdo e alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos.** Opinião consultiva e observações escritas solicitadas à CEPAL pelo governo da República Argentina. Santiago: Nações Unidas, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Ascencio Rosario y otros *vs.* México.** Sentencia de 30 de septiembre de 2025 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/#vid/corte-idh-caso-ascensio-1098746473. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Bravo Garvich y otros (Trabajadores Cessados de la Empresa Nacional de Puertos S.A.) *vs.* Perú.** Sentencia de 21 de abril de 2026 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2026b. Disponível em: https://jurisprudencia.

corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-bravo-1128492951. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Chavarría Morales y otros *vs.* Nicaragua.** Sentencia de 04 de diciembre de 2025 (fondo e reparaciones). San José da Costa Rica, 2025d. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/corte-idh-caso-chavarria-1099238053. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Cley Mendes y otros (Chacina do Tapanã) *vs.* Brasil.** Sentencia de 25 de noviembre de 2025 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025b. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-cley-1099209858. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Comunidad Garífuna de Cayos Cochinos y sus miembros.** Sentencia de 20 de noviembre de 2025 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025h. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-comunidad-1099208830. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Cuadra Bravo *vs.* Perú.** Sentencia de 02 de diciembre de 2025 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025j. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-cuadra-1099237804. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso García Andrade y otros *vs.* México.** Sentencia de 22 de agosto de 2025 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025a. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-garcia-1090148510. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Guevara Rodríguez y otros *vs.* Venezuela.** Sentencia de 17 de octubre de 2025 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025g. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-guevara-1099208682. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Iglesias y otros *vs.* Argentina.** Sentencia de 26 de noviembre de 2025 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa

Rica, 2025c. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/#vid/corte-idh-caso-iglesias-1099209939. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Leite, Peres Crispim e outros *vs.* Brasil.** Sentença de 04 de julho de 2025 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). São José da Costa Rica, 2025l. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/corte-idh-caso-leite-1086497927. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Leonela Zelaya y otra *vs.* Honduras.** Sentencia de 02 de octubre de 2025 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025o. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/#vid/corte-idh-caso-leonela-1099208259. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Puracal y otros *vs.* Nicaragua.** Sentencia de 21 de abril de 2026 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2026c. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-puracal-1129515487. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Ramos Durand y otros *vs.* Perú.** Sentencia de 25 de noviembre de 2025 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025n. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/#vid/corte-idh-caso-ramos-1099209900. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Rodríguez Pighi y otros *vs.* Perú.** Sentencia de 02 de julio de 2025 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025e. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/#vid/corte-idh-caso-rodriguez-1086496621. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Rojas Riera y otra *vs.* Venezuela.** Sentencia de 23 de abril de 2026 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2026a. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-rojas-1121324272. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Silva Reyes y otros *vs.* Nicaragua.** Sentencia de 02 de

septiembre de 2025 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025f. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-silva-1090148913. Acesso em: 10 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Zambrano, Rodríguez y otros *vs.* Argentina.** Sentencia de 28 de agosto de 2025 (fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025m. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-zambrano-1090148652. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso Zapata *vs.* Colômbia.** Sentencia de 03 de octubre de 2025 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). San José da Costa Rica, 2025k. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/corte-idh-caso-zapata-1099208602. Acesso em: 11 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). Opinión Consultiva OC-31/25, de 2025. Solicitada por la República Argentina. **El derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos**. San José, Costa Rica: 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/. Acesso em: 11 set. 2026.

IBÁÑEZ, Jorge Gracia**. O direito ao cuidado**: uma abordagem de direitos (humanos). Série Socio-Legal Oñati, *[s.l.],* 2022. Disponível em: https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1330. Acesso em: 10 set. 2026.

NÚCLEO DE ESTUDOS AVANÇADOS (NEADI). Manifestação na qualidade de amicus curiae apresentada à Honóravel Corte Interamericana de Direitos Humanos no Parecer Consultivo OC-02/23 solicitado pela República da Argentina. Curitiba: **NEADI/PUCPR**, 2023.

NIKKEN, Pedro. La Función Consultiva de La Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Memoria del Seminario "El sistema interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI"**. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, ed. 2, p. 161-181, 2003. Disponível em: https://styluscuriarum.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/02/i-cadernos-de-direito-internacional-da-universidade-federal-de-minas-gerais.pdf. Acesso em: 09 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Rumo à construção de sistemas integrais de cuidados na América Latina e no Caribe: elementos para sua implementação. Brasília: **ONU Mulheres**,

2021. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/rumo-a-construcao-de-sistemas-integrais-de-cuidados-na-america-latina-e-no-caribe-elementos-para-sua-implementacao/. Acesso em: 10 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica). São José, 22 nov. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 11 set. 2026.

PAUTASSI, Laura. **El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos.** Chile: CEPAL, n. 57, 2007.

PAUTASSI, Laura. **O direito ao cuidado:** da conquista ao seu exercício efetivo. México: Fundação Friedrich Ebert no México, 2023. Disponível em: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/20144.pdf. Acesso em: 30 jul. 2026.

SILVA, Alexandre Antônio Bruno da; BEZERRA, Stéfani Clara da Silva. Donas de casa "por opção": a desqualificação da mulher e o dano existencial. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 16, n. 2, p. 422-456, 2025. Disponível em: https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/937. Acesso em: 30 jul. 2026.

Capítulo 11

O DIREITO DA CRIANÇA AO CUIDADO E O DIREITO DA MULHER AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DE CUIDADOS SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO

Amalia Lopes Soares[1]
Rosana Helena Maas[2]

1 Introdução

O cuidado é condição indispensável para a vida humana, mas permanece uma das dimensões mais invisibilizadas do trabalho social: cozinhar, higienizar, alimentar, educar e acompanhar o desenvolvimento infantil foram, historicamente, atribuídos quase que exclusivamente às mulheres, sob a justificativa de decorrerem de um suposto instinto materno, e não de trabalho propriamente dito. Essa atribuição, longe de ser natural, resulta de construção social que hierarquiza papéis de gênero e distribui de forma desigual os custos da reprodução social, desigualdade que reduz o tempo das mulheres para o trabalho remunerado, compromete sua progressão profissional e sua proteção previdenciária, bem como faz recair sobre elas a maior parte da responsabilidade pelo cuidado

1 Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, Integrante do Grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos". E-mail: amalialopes202@gmail.com.

2 Pós-Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc (2024), Pós-Doutorado pela Paris Lodron Universität Salzburg (Áustria, 2018) e Doutorado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul, com doutorado sanduíche realizado junto à Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, na Alemanha (2016). Professora da Graduação e docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, coordenadora do grupo de estudos «Espectros dos direitos fundamentais sociais» (CNPq) e integrante do grupo «Jurisdição Constitucional aberta» (CNPq), Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: rosanamaas@unisc.br.

infantil[3].

Nesse cenário, o Estado brasileiro promulgou a Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui a Política Nacional de Cuidados, cujo Plano Nacional de Cuidados, exigido pelo artigo 3º, foi regulamentado pelo Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025, detalhado pela Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35, de 11 de dezembro de 2025, que estabeleceu as 79 ações do Plano, organizadas em cinco eixos e dezessete estratégias de ação.

A escolha do tema justifica-se socialmente, pela persistência da feminização do cuidado e seus efeitos sobre a autonomia econômica das mulheres; juridicamente, pela novidade da Lei nº 15.069/2024, que ainda carece de análise doutrinária consolidada; e academicamente, por permitir avançar a discussão já existente sobre divisão sexual do trabalho e maternidade, situando-a no âmbito da política pública mais recente e abrangente já editada no Brasil sobre o cuidado.

Como problema de pesquisa, o artigo pretende responder: em que medida a Política Nacional de Cuidados possui instrumentos que contribuem para a concretização do direito da criança ao cuidado sem reproduzir a desigual divisão sexual do trabalho e comprometer o direito das mulheres ao trabalho?

Nesse sentido, o objetivo geral consiste em analisar a relação entre o direito da criança ao cuidado e o direito da mulher ao trabalho a partir da Política Nacional de Cuidados, buscando: (i) situar o cuidado como direito fundamental e a criança como sujeito de direitos; (ii) discutir a divisão sexual do trabalho e os custos que ela impõe à autonomia das mulheres; e (iii) verificar a arquitetura de corresponsabilização da política e sua capacidade de conciliar, na prática, os dois direitos em jogo. Do ponto de vista teórico, a pesquisa apoia-se na categoria da divisão sexual do trabalho, na noção de sustentabilidade da vida da economia feminista e sobre mães trabalhadoras.

Quanto à metodologia, adota-se o método de abordagem dedutivo, partindo-se da moldura normativa geral do direito ao cuidado e da divisão sexual do trabalho para, então, perscrutar particularmente a Política

3 Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "Quem ama, cuida! Mas quem cuida de quem ama? Standards da Corte IDH e diretrizes do direito ao cuidado à jurisprudência brasileira e à Política Nacional de Cuidados na perspectiva de gênero", financiado pela CAPES – Programa Aurora (Edital n.º 16/2026, Processo n.º 88887.342060/2026-00).

Nacional de Cuidados. Como método de procedimento, recorreu-se ao método monográfico, mediante o aprofundamento de um recorte temático específico, e a técnica de pesquisa consistiu na documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com base em textos normativos, doutrina jurídica e das ciências sociais e dados estatísticos oficiais.

A discussão desenvolve-se em três partes: a base jurídica do direito ao cuidado, o diagnóstico dos custos da divisão sexual do trabalho e a análise da Política Nacional de Cuidados, antecipando-se, como resultado, que a política representa avanço normativo relevante — concretizado na tripartição do direito ao cuidado (artigo 1º, § 2º), na corresponsabilidade entre homens e mulheres como princípio estruturante (artigo 6º, V) e nas 79 ações do Plano Nacional de Cuidados, distribuídas em cinco eixos, estabelecidas pela Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35/2025, mas cuja efetividade depende de mudanças estruturais que extrapolam o reconhecimento jurídico, como se desenvolve na conclusão.

2 O interlace: o cuidado como direito e a proteção da criança

Antes de discutir os efeitos da desigual divisão do trabalho de cuidado sobre a autonomia das mulheres, é necessário assentar a premissa da qual parte este estudo: a de que o cuidado é, ele mesmo, um direito, e que a proteção da criança pressupõe sua garantia. Este capítulo constrói, portanto, a base jurídica da pesquisa, examinando, primeiro, a evolução da ideia de cuidado como direito e responsabilidade social até a Política Nacional de Cuidados; em seguida, a proteção jurídica conferida à criança como sujeito de direitos e a relação entre essa proteção e o direito ao cuidado.

Durante boa parte da história das sociedades ocidentais, o cuidado permaneceu confinado ao espaço doméstico e à esfera privada da família, sendo tratado como decorrência natural do papel feminino e não como trabalho social relevante. Essa invisibilidade não é acidental, conforme observa a economista feminista Carrasco (2017), a economia convencional deslocou o eixo da análise para o funcionamento dos mercados, deixando de lado os processos que efetivamente garantem a sustentabilidade da vida humana. Nessa perspectiva teórica, adotada por economistas feministas latino-americanas[4], o cuidado é compreendido como um dos elos que

4 Entre as economistas feministas latino-americanas que desenvolveram essa perspectiva

sustentam a vida, ao lado de outros processos sociais que garantem a reprodução da força de trabalho, da sociedade e da economia.

Esse deslocamento teórico retira o cuidado do campo do afeto privado, do amor que supostamente motivaria as mães a cuidar de seus filhos sem qualquer contrapartida, para o campo do trabalho social necessário, que deve ser reconhecido, redistribuído e, mesmo quando remunerado, efetivamente valorizado. Essa mudança de perspectiva é precisamente o que orienta a Lei nº 15.069/2024, que instituiu a Política Nacional de Cuidados no ordenamento jurídico brasileiro. Nos termos do artigo 1º da referida lei, a política é "destinada a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades" (Brasil, 2024). O § 1º do mesmo artigo estabelece que todas as pessoas têm direito ao cuidado; e o § 2º esclarece que esse direito compreende três dimensões: o direito a ser cuidado, o direito de cuidar e o direito ao autocuidado (Brasil, 2024). Essa mesma tripartição já havia sido antecipada pela jurista argentina Pautassi (2007), pioneira nos estudos sobre o tema, para quem o direito ao cuidado deve ser compreendido, simultaneamente, como o direito de cuidar, o direito a ser cuidado e o direito ao autocuidado.

A opção legislativa por tripartir o direito ao cuidado é significativa. Ao reconhecer o direito de cuidar como uma das dimensões do direito ao cuidado, a lei admite que quem cuida também é titular de direitos e não apenas prestador de uma obrigação moral, social ou até religiosa, o que inclui o direito a condições adequadas para exercer essa atividade, a tempo disponível, a apoio institucional e a reconhecimento social. O artigo 5º, inciso I, da lei conceitua cuidado como o "trabalho cotidiano de produção de bens e serviços necessários à sustentação e à reprodução diária da vida humana, da força de trabalho, da sociedade e da economia e à garantia do bem-estar de todas as pessoas" (Brasil, 2024).

A definição legal é relevante porque nomeia o cuidado como trabalho, não como amor, não como obrigação moral inerente à maternidade, alinhando-se à crítica formulada por autoras da teoria feminista do direito e da economia feminista, entre as quais se destaca Federici (2017), para a qual o ocultamento do caráter de trabalho das atividades de cuidado, sob o disfarce do amor e da vocação natural feminina, foi historicamente funcional à acumulação capitalista, que se apropriou gratuitamente da

da sustentabilidade da vida destacam-se, além de Carrasco, Amaia Pérez Orozco, Corina Rodríguez Enríquez e Alma Espino.

força de trabalho reproduzida por esse cuidado não remunerado. Na mesma direção, Rego, Fernandes e Paula (2022) observam, a respeito da divisão sexual do trabalho, que esse ocultamento do trabalho não remunerado das mulheres, sob o disfarce de uma suposta inferioridade ou vocação natural, foi historicamente funcional à reprodução do sistema capitalista, que se apropria gratuitamente desse trabalho para garantir a reprodução da força de trabalho.

A Lei nº 15.069/2024 também estabelece, entre seus princípios, a corresponsabilidade social entre homens e mulheres (artigo 6º, inciso V) e, entre seus objetivos disposto no seu artigo 4º, inciso VI, o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, "realizado primordialmente pelas mulheres" (Brasil, 2024). Cria-se, ainda, o Plano Nacional de Cuidados, a ser implementado de forma transversal e intersetorial (artigo 3º), que deverá incluir, entre outras medidas, a estruturação de ações para redução da sobrecarga de trabalho não remunerado sobre as famílias, "em especial sobre as mulheres" (artigo 9º, § 2º, inciso V), e o aprimoramento contínuo de dados e estatísticas para "reconhecer e mensurar o valor econômico e social do trabalho de cuidado não remunerado" (artigo 9º, § 2º, inciso VIII), o que responde à baixa visibilidade econômica desse trabalho, cujo valor será quantificado no capítulo seguinte (Brasil, 2024).

Se o cuidado é, em si, um direito de toda pessoa, ele adquire contornos especiais quando se trata de crianças, cuja sobrevivência e desenvolvimento dependem, em grau elevado, de terceiros. A Constituição Federal de 1988 rompeu com a doutrina da situação irregular, que vigorava sob o Código de Menores, para consagrar a doutrina da proteção integral, segundo a qual crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, e não meros objetos de tutela ou de intervenção estatal (Veronese, 2016).

O artigo 227 da Constituição Federal estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, direitos como a vida, a saúde, a alimentação, a educação, o lazer, a profissionalização, a cultura, a dignidade, o respeito, a liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988).

Essa cláusula constitucional foi regulamentada pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que reproduziu, em seu artigo 4º, o rol de direitos e a prioridade absoluta

consagrados no texto constitucional, e afirmou, em seu artigo 3º, que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata a lei (Brasil, 1990). A doutrina da proteção integral situa a criança não como destinatária futura de direitos, mas como sujeito presente de direitos, cuja voz, necessidades e desenvolvimento devem orientar as políticas públicas voltadas à infância.

Décadas depois da promulgação do ECA, a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, aprofundou essa proteção ao dispor especificamente sobre políticas públicas para os primeiros seis anos completos, ou setenta e dois meses, de vida da criança (Brasil, 2016). A justificativa científica da lei reside no reconhecimento de que esse período é decisivo para a formação das bases do desenvolvimento humano, exigindo atenção integral e integrada de políticas de saúde, educação, assistência social e proteção. O Marco Legal reforça, entre outros pontos, o direito da criança a ter, sempre que possível, mãe, pai ou responsável presente nos primeiros meses de vida, e institui direitos e responsabilidades iguais entre mães, pais e responsáveis pelo cuidado (Brasil, 2016). Trata-se de reconhecimento normativo explícito de que o cuidado infantil não deveria ser tarefa isolada da mãe, mas responsabilidade compartilhada. Mais recentemente, a Lei nº 15.211, de 17 de setembro de 2025, instituiu o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital), estendendo ao ambiente virtual a mesma lógica de proteção integral, ao impor a plataformas e serviços digitais deveres específicos de cuidado com crianças e adolescentes (Brasil, 2025c).

A Lei nº 15.069/2024 dialoga, diretamente, com essa arquitetura protetiva ao eleger, nos termos do artigo 8º, inciso I, entre o público prioritário da Política Nacional de Cuidados, as "crianças e adolescentes, com atenção especial à primeira infância" (Brasil, 2024). Ao fazê-lo, a nova lei reconhece no artigo 4º, inciso I, a interdependência entre quem cuida e quem é cuidado como um dos objetivos da política, buscando garantir o direito ao cuidado "sob a perspectiva integral e integrada de políticas públicas que reconheçam a interdependência da relação entre quem cuida e quem é cuidado" (Brasil, 2024).

Essa compreensão do cuidado como direito humano foi reforçada, no plano internacional, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que, em resposta à consulta apresentada pela Argentina, emitiu em 12 de junho de 2025 a Opinião Consultiva OC-31/25,

reconhecendo o cuidado como direito humano autônomo, desdobrado nas mesmas três dimensões já identificadas por Pautassi (2007): o direito de cuidar, o direito a ser cuidado e o direito ao autocuidado (Corte IDH, 2025). No plano interno, essa compreensão vem sendo reforçada também pelo Poder Judiciário: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou a série "Precisamos Falar de Cuidados", voltada a estimular, entre magistrados e servidores, a reflexão sobre a desigual distribuição do trabalho de cuidado (CNJ, 2026).

Conclui-se, portanto, que o cuidado infantil não é uma obrigação privada isolada dos pais, e muito menos das mães, mas uma condição concreta para a efetivação dos direitos fundamentais da criança, cuja garantia exige a atuação articulada da família, do Estado e da sociedade. É justamente a desigual repartição dessa responsabilidade entre homens e mulheres, e não a existência do dever de cuidar em si, que constitui o problema estrutural a ser enfrentado, tema que se examina no capítulo seguinte.

3 Gênero, cuidado e o direito da mulher ao trabalho

Se o cuidado infantil é socialmente necessário, condição, inclusive, para a efetivação dos direitos da criança, sua realização concreta foi histórica e estruturalmente atribuída às mulheres, de maneira desigual e sem correspondente reconhecimento econômico, jurídico ou simbólico. Ao investigar o trabalho de cuidado sob um enfoque de gênero, Pautassi (2007) já alertava que essa atribuição desproporcional não decorre de uma vocação natural feminina, mas de uma construção social que impõe às mulheres o exercício do cuidado como extensão do papel doméstico. Este capítulo examina esse fenômeno a partir da categoria da divisão sexual do trabalho - expressão cunhada no âmbito do feminismo materialista francês da década de 1970 e sistematizada, entre outras autoras, por Danièle Kergoat e Helena Hirata, conforme reconstroem as próprias autoras (Hirata; Kergoat, 2007) - e discute, em seguida, os custos concretos que a feminização do cuidado impõe à autonomia econômica das mulheres.

Hirata e Kergoat (2007) aduzem que a divisão sexual do trabalho e as relações sociais de sexo constituem termos indissociáveis. Segundo as autoras, nessa formulação há dois princípios que organizam essa divisão: o princípio da separação, pelo qual existiriam trabalhos de homens e trabalhos de mulheres; e o princípio da hierarquização, pelo qual o trabalho

atribuído aos homens vale mais socialmente do que o atribuído às mulheres. Historicamente, essa divisão destinou aos homens a esfera produtiva (o trabalho remunerado, socialmente valorizado) e reservou às mulheres a esfera reprodutiva, isto é, o conjunto de atividades de manutenção da vida e cuidado com filhos e dependentes, sem as quais a reprodução humana não estaria assegurada (Hirata, 2002).

As transformações recentes na composição do trabalho de cuidado infantil no Brasil, como a profissionalização das educadoras de creche e a ampliação do acesso à educação infantil, não alteraram os princípios estruturantes da separação, da hierarquização e da invisibilização do trabalho de cuidado, mas apenas produziram deslocamentos na forma como esse trabalho é distribuído entre as próprias mulheres (Hirata; Kergoat, 2007).

O processo de externalização e delegação do trabalho doméstico e de cuidado não representa propriamente uma redistribuição entre homens e mulheres, mas uma redistribuição entre mulheres de diferentes classes e raças: mães que trabalham fora de casa delegam parte do cuidado a outras mulheres, remuneradas de forma precária, como babás, cuidadoras de vizinhança e, em menor grau, e já em contexto de trabalho profissionalizado, educadoras de creches e escolas de educação infantil. Dados oficiais corroboram esse diagnóstico, em 2022, o trabalho doméstico remunerado ocupava 5,8 milhões de pessoas no Brasil, das quais 92% eram mulheres e 61,5% mulheres negras (SNCF, 2023), o que evidencia que a externalização do cuidado se apoia, majoritariamente, sobre outras mulheres, sobretudo negras.

Esse diagnóstico de que o cuidado segue sendo, majoritariamente, uma questão resolvida entre mulheres, e não entre gêneros, é precisamente o que a Lei nº 15.069/2024 busca enfrentar ao estabelecer, como um de seus objetivos expressos, "promover o reconhecimento, a redução e a redistribuição do trabalho não remunerado do cuidado, realizado primordialmente pelas mulheres", nos termos do artigo 4º, inciso VI (Brasil, 2024,), e ao prever, entre as diretrizes do Plano Nacional de Cuidados, previstas no artigo 9º, § 2º, inciso VI, a estruturação de "políticas públicas para a transformação cultural, relativas à divisão racial, social e entre homens e mulheres do trabalho" (Brasil, 2024).

Trata-se de reconhecimento normativo de que a superação da feminização do cuidado não se resolve apenas pela ampliação de serviços públicos de cuidado, mas exige mudança na cultura da corresponsabilidade

entre homens e mulheres, o que, como alertam Rego, Fernandes e Paula (2022, p. 10), permanece um desafio, dado que o Poder Judiciário brasileiro é, em sua maioria, conservador e tende a reproduzir os estigmas sociais que a própria política pretende superar.

A discussão até aqui desenvolvida permite deslocar o eixo da pergunta habitual: "quem cuida?" para uma pergunta menos frequente, mas decisiva do ponto de vista da justiça de gênero: "quem suporta o custo de cuidar?". Quando o cuidado infantil é tratado como responsabilidade privada e primordialmente feminina, os custos dessa atividade também são privatizados e recaem, de forma desproporcional, sobre as mulheres que a exercem. Esses custos podem ser analisados em ao menos quatro dimensões: temporal, econômica, profissional e previdenciária.

O custo temporal da desigualdade na divisão dos cuidados de pessoas e dos afazeres domésticos é evidenciado pelos dados do IBGE. Em 2022, as mulheres dedicaram, em média, 21,3 horas semanais a essas atividades, enquanto os homens dedicaram 11,7 horas, fazendo com que o tempo destinado pelas mulheres fosse quase o dobro daquele destinado pelos homens (IBGE, 2024). Essa diferença de 9,6 horas semanais representa aproximadamente 499 horas adicionais de trabalho não remunerado ao longo de um ano, revelando uma sobrecarga que reduz o tempo disponível para outras atividades, como o trabalho remunerado, a qualificação profissional, o lazer e o descanso, ou seja, afeta o próprio direito da mulher de praticar a esfera do autocuidado. O dado também evidencia que a distribuição desse trabalho não ocorre de maneira uniforme entre as próprias mulheres, uma vez que as mulheres pretas ou pardas dedicaram, em média, 1,6 hora a mais por semana ao trabalho doméstico não remunerado do que as mulheres brancas (IBGE, 2024).

O custo econômico manifesta-se, por exemplo, no valor do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, estimado em cerca de 11% do Produto Interno Bruto brasileiro, segundo estimativas da pesquisadora Hildete Pereira de Melo (CartaCapital, 2017), valor que, por não ser contabilizado nas estatísticas oficiais de produção, permanece invisível para fins de formulação de políticas públicas de proteção social e de valorização do trabalho.

Rego, Fernandes e Paula (2022, p. 11), fundamentadas na teoria do capital invisível investido na maternidade formulada pela jurista Ana Lúcia Dias, sustentam que esse trabalho não quantificado também produz efeitos concretos no campo jurídico: ao calcular o valor de alimentos

devidos pelo genitor que não detém a guarda da criança, o Poder Judiciário brasileiro tende a considerar apenas itens materiais básicos (alimentação, vestuário, saúde, educação, lazer), sem incorporar o tempo e o trabalho investidos pela mãe no exercício cotidiano do cuidado (Dias, 2019). Essa omissão perpetua uma relação desigual entre os genitores, sobrecarregando financeira e materialmente à mulher responsável pela criação dos filhos.

Diante desse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) elaborou o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, com o objetivo de orientar magistradas, magistrados e demais atores do Poder Judiciário a incorporar a perspectiva de gênero na análise de casos concretos, na formulação de decisões e na efetivação de políticas de igualdade (CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021). Conforme observam Rego, Fernandes e Paula (2022, p. 12), a importância desse protocolo é significativa, dada a estreita relação entre o direito e a reprodução ou, potencialmente, a superação das desigualdades de gênero no Brasil, ainda que sua efetividade dependa da atuação concreta de magistradas e magistrados comprometidos com a igualdade.

O custo profissional, por sua vez, manifesta-se na dificuldade de conciliação entre maternidade e carreira. Conforme destacam Matias, Paiva e Alencar (2022), mães trabalhadoras relataram sobrecarga, atraso em tarefas profissionais e, em alguns casos, avaliação de abandonar o mercado de trabalho após o nascimento dos filhos, dilema raramente vivido, nos mesmos termos, pelos pais trabalhadores.

Por fim, o custo previdenciário é talvez o menos visível, mas o mais duradouro, pois, por se dedicarem mais tempo ao trabalho não remunerado as mulheres tendem a ter trajetórias profissionais mais descontínuas, menor tempo de contribuição previdenciária e, consequentemente, aposentadorias de menor valor. No Brasil, foi apresentada uma proposta pela deputada federal Talíria Petrone por meio do Projeto de Lei nº 2.757/2021, que buscava instituir aposentadoria por cuidados maternos e computar o tempo de licença-maternidade no tempo de contribuição das mulheres (Stefani, 2021). Contudo, o projeto permaneceu sem novos andamentos desde sua apresentação. É significativo notar que, mesmo entre as 79 ações do Plano Nacional de Cuidados estabelecidas pela Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35/2025, não há medida específica voltada ao cômputo do tempo de cuidado para fins previdenciários, o que sugere que o custo previdenciário do cuidado permanece, até o momento, fora do alcance direto da nova política.

É nesse ponto que a Política Nacional de Cuidados apresenta potencial transformador, na medida em que desloca o enfrentamento desses custos do plano estritamente individual e judicial, dependente de decisões pontuais e da sensibilidade de cada magistrado, para o plano estrutural de política pública. Ao determinar, entre os objetivos da política, nos termos do artigo 4º, inciso V, a promoção do trabalho decente para trabalhadoras e trabalhadores remunerados do cuidado, de modo a enfrentar sua precarização (Brasil, 2024), e ao incentivar que o setor privado adote medidas de compatibilização entre trabalho remunerado e responsabilidades de cuidado (artigo 4º, inciso IV), a lei reconhece que a solução da desigualdade de gênero no cuidado não pode depender exclusivamente da benevolência individual dos empregadores ou da disposição pessoal dos pais, mas exige regulação estatal.

É preciso reconhecer, contudo, os limites dessa promessa normativa. O financiamento da Política Nacional de Cuidados está condicionado, nos termos do artigo 13 da Lei nº 15.069/2024, à disponibilidade orçamentária e financeira dos entes federativos, o que introduz elemento de incerteza sobre sua efetiva implementação, sobretudo em contextos de restrição fiscal. Além disso, como já apontado, a mudança cultural na divisão do trabalho de cuidado entre homens e mulheres, reconhecida pela própria lei como um de seus objetivos (artigo 4º, VIII), não se opera automaticamente pela edição de norma jurídica, dependendo de transformações de longo prazo na educação, na cultura e nas relações familiares, além de fiscalização e efetividade das políticas de creche, licença parental e trabalho decente previstas na legislação.

Como bem sintetizam Piovesan, Fachin e Felipp (2025), a Opinião Consultiva OC-31/25 da Corte IDH consolida, no plano do direito internacional dos direitos humanos, a mesma tríade já enunciada por Pautassi (2007) (cuidar, ser cuidado e cuidar-se), deslocando o cuidado da esfera da caridade ou do dever moral privado para a de um direito exigível e justiciável, o que reforça a leitura do artigo 1º, § 2º, da Lei nº 15.069/2024 como concretização, no direito interno brasileiro, de um padrão normativo que já se consolida no plano interamericano.

4 A Política Nacional de Cuidados e a conciliação entre cuidado infantil e trabalho feminino

Os capítulos anteriores construíram a base jurídica do direito ao cuidado e o diagnóstico dos custos da divisão sexual do trabalho. Resta analisar em que medida a arquitetura da Política Nacional de Cuidados concilia, na prática, o direito da criança ao cuidado com o direito da mulher ao trabalho, sem que um se realize às custas do outro.

A Lei nº 15.069/2024 elege a corresponsabilização como eixo estruturante: a política é dever do Estado, exercido "em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil" (Brasil, 2024), repartição detalhada pelo Decreto nº 12.562/2025, que instituiu o Plano Nacional de Cuidados, batizado "Brasil que Cuida", e pela Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35/2025, que detalhou as 79 ações desse Plano.

O Plano reúne ações, organizadas em cinco eixos: garantia de direitos a quem cuida e é cuidado; compatibilização entre trabalho remunerado e cuidado; trabalho decente para o cuidado remunerado; reconhecimento e transformação cultural da divisão do trabalho; e governança do próprio Plano (Brasil, 2025b).

Quanto ao cuidado infantil e às responsabilidades familiares, o Plano prevê a ampliação e a qualificação do atendimento de crianças e adolescentes em equipamentos e serviços educacionais, além da adoção de medidas destinadas à compatibilização entre o trabalho remunerado, a educação e as necessidades familiares de cuidados (no âmbito do Eixo 2). Também estão previstas a ampliação e a criação de licenças para cuidar (compreendidas nas ações dos Eixos 1 e 2), reconhecendo que a atual distribuição dessas licenças entre mulheres e homens é insuficiente para promover o compartilhamento das responsabilidades de cuidado. Nesse sentido, o Plano Nacional de Cuidados estabelece como uma de suas estratégias a transformação cultural voltada à corresponsabilização social e de gênero (estruturada no Eixo 4), buscando romper com a naturalização do cuidado como responsabilidade feminina (Brasil, 2025b).

Cabe, contudo, questionar em que medida estes instrumentos são suficientes para enfrentar a feminização histórica do cuidado. Nesse ponto, é possível distinguir dois movimentos presentes no Plano: de um lado, a ampliação da oferta de serviços, equipamentos e mecanismos de apoio, que contribui para compartilhar com o Estado e outros atores sociais responsabilidades anteriormente concentradas nas famílias; de

outro, a transformação cultural proposta pelo Eixo IV, que busca modificar atitudes, crenças e comportamentos e promover a corresponsabilização entre homens e mulheres pela provisão dos cuidados (Brasil, 2025b).

A corresponsabilização estruturada pelo Plano é, portanto, significativa para aliviar a sobrecarga das mulheres por meio da ampliação da oferta pública de cuidados e da adoção de medidas voltadas ao compartilhamento dessas responsabilidades. Contudo, considerando a persistência da divisão sexual do trabalho e a histórica concentração das atividades de cuidado no âmbito familiar sobre as mulheres, tais instrumentos ainda se mostram insuficientes, por si só, para romper a atribuição desigual do cuidado entre os gêneros.

É comum tratar a garantia do cuidado infantil e o direito da mulher ao trabalho como termos de uma escolha excludente, como se fosse preciso decidir entre «a criança ser cuidada» ou «a mulher trabalhar», formulação que subjaz aos relatos de culpa colhidos por Almeida (2007, p. 417) entre mães que temiam que a creche prejudicasse seus filhos. Essa dicotomia é falsa, pois a incompatibilidade só existe quando o Estado deixa de criar as condições materiais (creches de qualidade, educação em tempo integral, licenças parentais equilibradas e efetiva participação paterna) para que ambos os direitos se realizem simultaneamente, o que é precisamente o que a política busca ao prever ações para compatibilizar trabalho remunerado e cuidado, tanto pelo poder público quanto pelo setor privado (Brasil, 2024).

A materialização dessa compatibilização depende de três frentes combinadas: a dos serviços públicos de cuidado, que liberam tempo à mãe trabalhadora; a das licenças parentais e políticas de conciliação, que reconhecem o cuidado como parte legítima da vida também do trabalhador; e a da corresponsabilidade familiar propriamente dita, que depende da participação paterna cotidiana. A expansão de creches, por si só, socializa parte do cuidado por meio do Estado, mas não redistribui a parcela que permanece no lar entre os genitores. Contudo, cumpre ressaltar que o cenário normativo tem passado por inovações significativas, marcadas pelo julgamento da ADO 20 pelo Supremo Tribunal Federal e pela consequente promulgação da Lei nº 15.371/2026, que instituiu o salário-paternidade e a ampliação progressiva do benefício (Brasil, 2026). Ainda assim, até que se consolide uma efetiva equiparação de prazos e incentivos à corresponsabilidade parental, a assimetria em relação à licença-

maternidade tende a reforçar, ainda que involuntariamente, a associação entre mulher e cuidado.

Chega-se, assim, à tese central deste artigo, de que uma política de cuidado orientada pela igualdade de gênero não deve apenas garantir que alguém cuide da criança (o que pode ser alcançado pela simples externalização do cuidado, mantendo intacta a divisão sexual do trabalho entre os adultos da família), mas deve assegurar que o custo desse cuidado seja socialmente distribuído entre homens e mulheres, entre famílias e Estado, e entre famílias e setor privado.

5 Conclusão

Retoma-se a pergunta que orientou a investigação: em que medida a Política Nacional de Cuidados possui instrumentos que contribuem para a concretização do direito da criança ao cuidado sem reproduzir a desigual divisão sexual do trabalho e comprometer o direito das mulheres ao trabalho? A resposta é que ela possui instrumentos normativos capazes de contribuir para a concretização do direito da criança ao cuidado sem comprometer o direito das mulheres ao trabalho (sobretudo pela ampliação da oferta pública de cuidado e pelo princípio da corresponsabilidade), mas tais instrumentos ainda não bastam para reverter a desigual divisão sexual do trabalho, pois as medidas de redistribuição do cuidado entre homens e mulheres permanecem menos consolidadas do que as de expansão dos serviços públicos. Em síntese, a política representa avanço normativo relevante, mas esse avanço, por si só, não garante a transformação da realidade.

Quanto ao avanço, destacam-se cinco contribuições da Lei nº 15.069/2024: legaliza o cuidado como direito de toda pessoa, e não como decorrência do amor materno, tripartindo-o em direito a ser cuidado, de cuidar e ao autocuidado (artigo 1º, § 2º); reconhece quem cuida como sujeito de direitos; desloca o cuidado da esfera privada para a responsabilidade pública, partilhada entre Estado, famílias, setor privado e sociedade civil (artigo 2º); estabelece a corresponsabilidade entre homens e mulheres como princípio estruturante (artigo 6º, V); e organiza um Plano Nacional de Cuidados com metas, prazos e governança, conferindo ao tema institucionalização inédita no Brasil. Esses elementos confirmam a hipótese da pesquisa de que a política rejeita a falsa escolha entre "a criança

ser cuidada" e "a mulher trabalhar", propondo a ampliação simultânea da oferta pública de cuidado e da corresponsabilidade familiar.

Contudo, o reconhecimento jurídico não garante, por si só, a transformação da realidade. As ações de expansão da oferta pública de cuidado possuem metas e financiamento bem definidos, ao passo que as medidas de redistribuição do cuidado entre homens e mulheres, permanecem, em sua maioria, no estágio de campanhas e estudos. A licença-paternidade é, nesse sentido, um caso ilustrativo tanto dos limites quanto do potencial da política: a Lei nº 15.371, de 31 de março de 2026, ampliou progressivamente o prazo da licença de cinco para vinte dias entre 2027 e 2029 e instituiu o salário-paternidade, mas a própria lei condiciona a etapa final dessa ampliação ao cumprimento de metas fiscais, o que preserva a incerteza sobre sua efetiva implementação. Some-se a isso que o financiamento de toda a política está condicionado à disponibilidade orçamentária dos entes federativos (artigo 13), e que a mudança cultural na divisão do trabalho depende de transformações de longo prazo que nenhuma norma, por mais bem formulada, produz sozinha.

Conclui-se, assim, que a Política Nacional de Cuidados só se converterá em transformação social se vier acompanhada de políticas capazes de socializar, de fato, o cuidado e não apenas de transferi-lo entre mulheres ou de proclamá-lo como direito sem alterar sua distribuição concreta entre os gêneros. Isso significa avançar de campanhas de sensibilização para normas vinculantes de licença parental equilibrada, consolidar o financiamento da expansão de creches como política de Estado e incorporar o valor econômico do cuidado não remunerado às decisões de política econômica, previdenciária e judicial. Somente assim será possível evitar que a proteção da infância brasileira continue se apoiando, como historicamente o fez, sobre a disponibilidade gratuita do tempo e do trabalho das mulheres.

Referências

ALMEIDA, Leila Sanches de. Mãe, cuidadora e trabalhadora: as múltiplas identidades de mães que trabalham. **Revista do Departamento de Psicologia** – UFF, Niterói, v. 19, n. 2, p. 411-422, jul./dez. 2007.

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

8 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.562**, de 23 de julho de 2025. Regulamenta o art. 9º e o art. 11 da Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, que institui o Plano Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12562.htm. Acesso em: 9 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.211**, de 17 de setembro de 2025. Institui o Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (ECA Digital). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2025c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15211.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/MMulheres/MDHC nº 35**, de 11 de dezembro de 2025. Estabelece as ações do Plano Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2025d. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2025/12/acoes-plano-nacional-cuidados.pdf. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.371**, de 31 de março de 2026. Dispõe sobre a licença-paternidade e institui o salário-paternidade no âmbito da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15371.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.257**, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), entre outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.069**, de 23 de dezembro de 2024. Institui a Política Nacional de Cuidados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 8 set. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Brasil que Cuida**: Plano Nacional de Cuidados.

Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-que-cuida/plano. Acesso em: 9 set. 2026.

CARRASCO, C. La economia feminista. Um recorrido a través del concepto de reproducción. **Ekonomiaz:** Revista vasca de economia, Vitoria-Gasteiz, v. 91, p. 52-77, semestre 2017.

CARTA CAPITAL. Trabalho doméstico não remunerado vale 11% do PIB no Brasil. **Carta Capital**, São Paulo, 2017. Disponível em: https://cartacapital.com.br/economia/trabalho-domestico-nao-remunerado-vale-11-do-pib-no-brasil. Acesso em: 8 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero/. Acesso em: 9 set. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça do Trabalho adere à campanha do CNJ sobre trabalho de cuidado**. Brasília: CNJ, 2026. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/justica-do-trabalho-adere-a-campanha-do-cnj-sobre-trabalho-de-cuidado/. Acesso em: 20 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Opinião Consultiva OC-31/25**: o conteúdo e o alcance do direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos, de 12 de junho de 2025, solicitada pela República Argentina. San José: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://corteidh.or.cr/OC-31-2025/. Acesso em: 20 set. 2026.

DIAS, Ana Lúcia. O capital invisível investido na maternidade. **Carta Capital**. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/opiniao/o-capital-invisivel-investido-na-maternidade/. Acesso em: 9 set. 2026.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. Tradução: Coletivo Sycorax. São Paulo: Elefante, 2017.

HIRATA, Helena. Globalização e divisão sexual do trabalho. **Cadernos pagu**, Campinas, n. 17-18, p. 139-156, 2002.

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). ***As mulheres do Brasil***. Educa IBGE, 2024. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/22052-as-mulheres-do-brasil.html. Acesso em: 9 set. 2026.

MATIAS, Lilian Gomes Silva; PAIVA, Tamyres Tomaz; ALENCAR, Catarina Ribeiro Barros de. Maternidade e carreira profissional: uma revisão integrativa. **Psicologia e Saber Social**, *[s. l.]*, v. 11, n. 2, p. 130–149, 2022. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/psi-sabersocial/article/view/88271. Acesso em: 9 set. 2026.

PAUTASSI, Laura C. **El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, n. 87, 2007.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; FELIPP, Sthefany. O direito humano ao cuidado no sistema interamericano. In: SANTOS, Sthefany Felipp dos (org.). **Proteção jurídica dos cuidados**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 153-169.

REGO, Julyana Macedo; FERNANDES, Sabrinna Orlando; PAULA, Helga Maria Martins de. Maternidade e trabalho doméstico: quanto vale o cuidado? Análise a partir da teoria feminista do direito. **ATÂTÔT – Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, Anápolis, v. 3, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2022.

SECRETARIA NACIONAL DE CUIDADOS E FAMÍLIA (SNCF). **Nota Informativa nº 2/2023**: trabalhadoras domésticas e políticas de cuidado. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023. Disponível em: https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/7_Orgaos/SNCF_Secretaria_Nacional_da_Politica_de_Cuidados_e_Familia/Arquivos/Nota_Informativa/Nota_Informativa_N_2.pdf. Acesso em: 11 set. 2026.

STEFANI, Franceli. Feito Argentina, PL quer maternidade com direito à aposentadoria no Brasil. **Universa UOL**. São Paulo, 25 ago. 2021. Disponível em: https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2021/08/25/como-na-argentina-pl-maternidade-para-aposentadoria-no-brasil.htm. Acesso em: 9 set. 2026.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Lições de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Conceito Editorial, 2016.

Capítulo 12

O TEMPO DO CUIDADO: O DIREITO AO CUIDADO E A LICENÇA-MATERNIDADE DA MÃE ADOTANTE À LUZ DO RE 778.889

Glênio Borges Quintana[1]
Katherine Renata Fornari[2]

1 Introdução

Toda pessoa, em diferentes momentos da vida, depende do cuidado de terceiros para sobreviver, desenvolver-se e exercer plenamente seus direitos fundamentais. Apesar de sua centralidade para a existência humana e para a organização da vida em sociedade, o cuidado permaneceu, durante longo perísodo, invisibilizado pelo Direito, sendo tradicionalmente compreendido como uma obrigação restrita ao âmbito privado e atribuída quase exclusivamente às famílias, especialmente às mulheres.

Essa compreensão passou a ser gradualmente questionada à medida que se evidenciou que o cuidado não constitui apenas uma responsabilidade privada, mas uma condição indispensável para a concretização dos direitos humanos e para a promoção da igualdade material. Nessa perspectiva, o

1 Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CAPES. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) com bolsa CNPq. Graduado em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Professor na Pós-graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, em parceria com Centro de Ensino Integrado Santa Cruz do Sul - CEISC. Professor de curso preparatório para concursos públicos em Direito Constitucional e Direito Ambiental no Centro de Ensino Integrado Santa Cruz do Sul - CEISC. Professor de graduação em Direito na Faculdade Dom Alberto lecionando disciplinas de Direito Público, como: Direito Constitucional, Processo Constitucional, Direito Administrativo, Processo Administrativo e Processo Tributário. https://orcid.org/0000-0002-2206-5767

2 Graduanda do sexto semestre em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante dos Grupos de Pesquisas "Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional, instrumentos teóricos e práticos" e "Espectros dos direitos fundamentais sociais", vinculados ao CNPq e coordenados, respectivamente, pela Profa. Pós-Dra. Mônia Clarissa Hennig Leal e Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. Bolsista de iniciação científica (modalidade PUIC - UNISC), orientada pela Profa. Pós-Dra. Rosana Helena Maas. E-mail: katherinefornari130@hotmail.com

cuidado deixa de ser concebido como atividade invisibilizada e socialmente naturalizada como incumbência feminina, passando a ser reconhecido como responsabilidade compartilhada entre a família, a sociedade e o Estado. Influenciado pelos estudos feministas, pela teoria dos direitos humanos e pelo desenvolvimento do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, consolidou-se um novo paradigma jurídico segundo o qual o cuidado deve ser assegurado como direito indispensável à dignidade da pessoa humana, à autonomia individual e à proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade[3].

Dessa forma, o estudo pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 778.889 alinha-se aos parâmetros normativos da Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte IDH, consolidando o direito ao cuidado como vetor interpretativo obrigatório dos direitos sociais na adoção no Brasil? Para responder ao problema proposto a pesquisa adota o método de procedimento analítico e de abordagem dedutivo partindo do exame de premissas gerais sobre a consolidação do direito ao cuidado até a análise da situação concreta da licença-maternidade da mãe adotante. Por fim, a técnica de pesquisa escolhida foi a bibliográfica, buscando conteúdo na literatura especializada, na legislação pertinente e julgados tanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos quanto do Supremo Tribunal Federal.

---

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

Para tanto, o trabalho estrutura-se em três etapas: inicialmente, examina-se a construção teórica e jurídica do direito ao cuidado, com destaque para sua consolidação no Sistema Interamericano de Direitos Humanos com especial foco no aporte da Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte IDH; em seguida, analisa-se a incorporação desse direito no ordenamento jurídico brasileiro conforme a CF/1988, a Lei 15.069/2024 e o ECA; por fim, investiga-se a partir do diálogo entre fontes, o julgamento do RE nº 778.889 pelo STF, demonstrando em que medida a equalização da licença-maternidade da mãe adotante alinha-se aos parâmetros interamericanos para consolidar o cuidado como um mecanismo de efetivação do melhor interesse do adotado.

Partindo dessas premissas, o presente estudo tem por objetivo analisar de que forma o direito humano ao cuidado, tal como reconhecido pela Opinião Consultiva n.º 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, relaciona-se com a proteção integral de crianças e adolescentes no contexto da adoção, especialmente no que se refere à licença-maternidade concedida às mães adotantes. Busca-se demonstrar que esse instituto ultrapassa sua dimensão trabalhista para assumir relevante função de concretização do direito da criança ao cuidado, à convivência familiar e ao desenvolvimento integral.

2 A construção do cuidado como um direito e a opinião consultiva nº 31/2025 da Corte IDH

Existe uma mudança de paradigma que se revela relevante no âmbito da proteção integral de crianças e adolescentes. O desenvolvimento integral pressupõe a efetivação de direitos sociais e a existência de relações de cuidado capazes de assegurar sua formação física, emocional e social (PEREIRA, 2006). Assim, o cuidado deixa de ser percebido apenas como uma prática doméstica e passa a constituir elemento essencial para a concretização do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente.

A primeira dimensão reconhecida pela Corte corresponde ao direito de ser cuidado. Trata-se da garantia de que toda pessoa que necessite de assistência, seja de maneira permanente ou temporária, possa receber cuidados adequados, suficientes e de qualidade, prestados com respeito à dignidade, à autonomia e à participação nas decisões que lhe dizem respeito (Corte IDH, 2025).

Essa dimensão apresenta especial relevância para crianças e adolescentes. A condição peculiar de pessoa em desenvolvimento faz com que a infância seja um período no qual a dependência em relação aos adultos responsáveis pelo cuidado se manifeste de maneira particularmente intensa. O cuidado, nesse contexto, não se reduz à satisfação das necessidades materiais da criança, mas envolve também a construção de vínculos afetivos, a presença, a proteção e a disponibilidade de tempo.

A segunda dimensão corresponde ao direito de cuidar, compreendido como a possibilidade de exercer atividades de cuidado em condições dignas e livres de discriminação, abrangendo tanto o trabalho remunerado quanto aquele desempenhado no âmbito familiar e comunitário. Cuidar também constitui uma atividade juridicamente relevante, que deve ser exercida em condições dignas e livres de discriminação, seja no âmbito remunerado, seja no trabalho doméstico e familiar não remunerado. O reconhecimento dessa dimensão evidencia que o cuidado não constitui apenas uma obrigação privada ou uma responsabilidade naturalmente atribuída à família, mas uma atividade socialmente relevante que demanda proteção jurídica (Corte IDH, 2025).

A terceira dimensão corresponde ao direito ao autocuidado, relacionado às condições materiais e temporais necessárias para que as pessoas envolvidas em atividades de cuidado preservem seu próprio bem-estar. Essa dimensão demonstra que a proteção jurídica do cuidado deve considerar não apenas as necessidades daquele que recebe cuidados, mas também as condições daquele que os presta (Corte IDH, 2025).

As três dimensões são interdependentes e devem ser compreendidas de forma conjunta. O direito de ser cuidado pressupõe a existência de condições adequadas para a prestação do cuidado; o direito de cuidar exige suporte material e institucional para seu exercício; e o direito ao autocuidado busca impedir que a responsabilidade pelo cuidado resulte na anulação das necessidades daquele que cuida.

Essa perspectiva permite compreender o cuidado a partir da ideia de interdependência. As pessoas estabelecem relações de dependência e apoio ao longo de diferentes fases da vida, de modo que o reconhecimento jurídico do cuidado representa também o reconhecimento de que a autonomia individual não exclui a necessidade de receber e prestar cuidados. É a partir dessa concepção que o direito ao cuidado pode ser relacionado à proteção integral de crianças e adolescentes e, posteriormente, à análise da licença-maternidade da mãe adotante.

Essa construção jurídica do direito ao cuidado decorre de um processo de reconhecimento progressivo de que a atividade de cuidar não pode permanecer circunscrita à esfera privada. Embora o cuidado esteja presente nas relações familiares, comunitárias e profissionais, sua distribuição histórica foi marcada por profundas desigualdades, especialmente de gênero (Pautassi, 2016). A atribuição predominante das tarefas de cuidado às mulheres produziu consequências sobre sua autonomia econômica, profissional, educacional e social, ao mesmo tempo em que tornou invisível o valor social e jurídico dessas atividades.

No campo jurídico brasileiro, a importância dessa transformação pode ser observada na própria Política Nacional de Cuidados, instituída pela Lei n.º 15.069/2024. A legislação reconhece expressamente que todas as pessoas têm direito ao cuidado e estabelece que esse direito compreende o direito de ser cuidado, o direito de cuidar e o direito ao autocuidado (Brasil, 2024, art. 1º, § 2º). Além disso, atribui ao Estado a responsabilidade pela implementação da política, em regime de corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil (Brasil, 2024, art. 2º).

A Opinião Consultiva n.º 31/2025 insere-se justamente nesse processo de transformação da compreensão jurídica do cuidado. Ao reconhecer sua natureza de direito humano autônomo (Corte IDH, 2026 p. 48), a Corte Interamericana desloca o cuidado de uma posição meramente instrumental para reconhecê-lo como objeto de proteção jurídica própria.

As três dimensões, portanto, não devem ser analisadas de forma isolada. O direito de ser cuidado pressupõe a existência de pessoas e estruturas capazes de oferecer cuidado; o direito de cuidar demanda condições materiais e institucionais para seu exercício; e o autocuidado impede que a responsabilidade pelo cuidado implique a anulação das necessidades daquele que cuida.

A consolidação do cuidado como um direito humano autônomo no Sistema Interamericano reflete a consolidação de standards protetivos que vinculam os Estados-partes à garantia do bem-estar e da integridade de pessoas em situação de vulnerabilidade (Bosa; Maas, 2026). Conforme assinalam Maas e Matievicz (2026), a Opinião Consultiva nº 31/2025 reposiciona o cuidado ao demonstrar que ele deixa de constituir mera medida assistencialista ou encargo privado/familiar para se afirmar como uma condição normativa essencial ao exercício dos demais direitos humanos, fundamentado nos princípios da corresponsabilidade, da solidariedade social e da não discriminação. Nessa linha, a formação de um

corpus iuris interamericano sobre os direitos sociais exige que as instâncias jurisdicionais nacionais atuem em permanente diálogo multinível, observando os parâmetros fixados pela Corte IDH para conformar a interpretação dos direitos fundamentais no plano doméstico (Bosa; Maas, 2026; Maas; Matievicz, 2026).

Adicionalmente, a dogmática interamericana do direito ao cuidado fundamenta-se em uma leitura evolutiva e sistemática da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, associando diretamente a provisão do cuidado às garantias da vida digna (Art. 4.1) e da integridade pessoal (Art. 5.1) (Maas; Matievicz, 2026). Sob essa ótica, a Corte IDH consolida a premissa de que o cuidado não constitui mera prestação assistencialista ou benesse estatal, mas sim uma condição normativa essencial ao exercício de todos os demais direitos humanos. Consequentemente, a imposição de standards protetivos internacionais vincula os Estados-partes à implementação de políticas públicas que efetivamente desprivatizem o cuidado, promovendo a corresponsabilidade social e assegurando a proteção integral de indivíduos em situação de vulnerabilidade (Bosa; Maas, 2026; Maas; Matievicz, 2026).

Essa concepção permite compreender o cuidado a partir de uma perspectiva de interdependência. As pessoas não são sujeitos absolutamente autossuficientes, mas estabelecem relações de dependência e apoio ao longo de diferentes fases da vida. O reconhecimento jurídico do cuidado, portanto, representa também o reconhecimento da própria condição humana de interdependência.

3 A incorporação do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro

No Brasil, a proteção jurídica do cuidado não decorre exclusivamente da Lei n.º 15.069/2024. Antes mesmo de sua positivação expressa, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) já estabelecia, de forma solidária, um conjunto de normas que permite identificar o cuidado como elemento transversal à proteção da família, da infância, da maternidade e da dignidade humana.

A efetiva incorporação do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro não pressupõe necessariamente a criação de novos institutos jurídicos, mas sim a reinterpretação e ressignificação das garantias e políticas sociais já existentes à luz dos parâmetros interamericanos

e constitucionais (Maas; Matievicz, 2026). Como destacam Maas e Matievicz (2026), decisões emblemáticas do Supremo Tribunal Federal — a exemplo da superação de critérios estritamente quantitativos para a aferição de vulnerabilidades em benefícios assistenciais — revelam uma evolução hermenêutica que reconhece o cuidado como vetor de inclusão social, autonomia e garantia da dignidade humana.

Para que essa incorporação se materialize no cotidiano jurisdicional, cumpre aos magistrados e operadores do direito exercerem o controle difuso de convencionalidade, alinhando a aplicação do direito interno às orientações da Corte IDH e às recomendações dos órgãos de cúpula do Judiciário nacional, como a Recomendação nº 123/2022 do Conselho Nacional de Justiça (Bosa; Maas, 2026). Sob esse prisma, os institutos de proteção social e familiar — entre os quais se destaca a licença-maternidade na adoção — passam a ser lidos não como meros direitos trabalhistas ou previdenciários, mas como ferramentas indispensáveis para operacionalizar o dever estatal de proteção integral e assegurar a disponibilidade temporal do cuidador no ambiente familiar (Bosa; Maas, 2026; Maas; Matievicz, 2026).

O artigo 6º da Constituição inclui a proteção à maternidade e à infância entre os direitos sociais. O artigo 7º, XVIII, por sua vez, assegura a licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, pelo período de 120 dias. Já o artigo 227 estabelece ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, uma série de direitos fundamentais, entre eles a convivência familiar e comunitária (Brasil, 1988). O dispositivo constitucional também determina a igualdade de direitos entre filhos biológicos e adotivos.

A proteção constitucional revela, portanto, que a infância não é concebida como responsabilidade exclusiva da família. O cuidado destinado à criança integra uma rede de responsabilidades compartilhadas, que envolve diferentes atores sociais e institucionais.

Essa perspectiva foi aprofundada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O direito à convivência familiar e comunitária constitui elemento central da proteção integral e orienta a própria disciplina da adoção. O estágio de convivência, por exemplo, é acompanhado por equipe interprofissional da Justiça da Infância e da Juventude, justamente porque a formação do vínculo familiar demanda análise das peculiaridades da criança ou do adolescente e das condições concretas da relação familiar.

Nesse sentido, a adoção não pode ser interpretada exclusivamente a partir da perspectiva dos pretendentes à adoção. O centro de proteção jurídica é o adotando. Essa orientação é expressamente reforçada pelo artigo 39, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o qual, em caso de conflito entre os direitos e interesses do adotando e os de outras pessoas, devem prevalecer os direitos e interesses daquele.

A Lei n.º 15.069/2024 representa, contudo, importante marco de sistematização dessa concepção. Ao instituir a Política Nacional de Cuidados, o legislador reconheceu expressamente o direito ao cuidado e estabeleceu como princípios, entre outros, a dignidade e os direitos humanos, a autonomia, a corresponsabilidade social, a interdependência entre quem cuida e quem é cuidado, o direito à convivência familiar e comunitária e a parentalidade positiva (Brasil, 2024). Crianças e adolescentes foram incluídos entre os públicos prioritários da política.

A legislação também estabelece como objetivo a promoção de políticas públicas capazes de compatibilizar o trabalho remunerado com as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares. Tal previsão é particularmente relevante para a análise da licença-maternidade, pois demonstra que o ordenamento jurídico começa a reconhecer que o exercício do cuidado exige não apenas disposição subjetiva, mas também disponibilidade temporal e condições materiais.

A incorporação do cuidado como categoria jurídica permite, assim, reinterpretar institutos já existentes no ordenamento brasileiro. A licença-maternidade, nesse contexto, pode ser compreendida para além de sua dimensão trabalhista, como mecanismo que viabiliza a disponibilidade temporal necessária à constituição e ao fortalecimento dos vínculos familiares.

A adoção ocupa posição singular no sistema de proteção à infância porque produz a constituição de uma relação de filiação sem origem biológica. A partir da sentença de adoção, cria-se um vínculo jurídico de filiação, com todos os direitos e deveres correspondentes. Entretanto, a formação jurídica do vínculo não significa que a constituição da relação afetiva ocorra de maneira automática assegurando-se a igualdade absoluta entre filhos, nos termos do art. 227, § 6º, da Constituição Federal (Brasil, 1988) e do art. 41 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990).

Ao contrário, a construção da parentalidade adotiva envolve processo de adaptação e formação de vínculos. Essa característica justifica a existência do estágio de convivência previsto pelo art. 46 do Estatuto

da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) e evidencia a necessidade de que a criança disponha de tempo e condições para estabelecer relações de confiança com aqueles que passarão a exercer as funções parentais.

A evolução histórica da proteção jurídica da infância no Brasil revela uma mudança paradigmática fundamental. Conforme aponta Veronese (2020), o ordenamento jurídico brasileiro esteve por décadas sob a égide da "doutrina da situação irregular" – estruturada nos antigos Códigos de Menores de 1927 e 1979 –, a qual concebia a criança e o adolescente não como sujeitos de direitos, mas como meros objetos de intervenção assistencial e punitiva do Estado, voltada primordialmente aos episódios de carência material ou desvio de conduta.

Foi somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 – art. 227 – e da edição do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990 – que se consolidou no país a "doutrina da proteção integral" (Veronese, 2020). Essa transformação epistemológica redefiniu a pessoa em desenvolvimento como titular indiscutível de direitos fundamentais exigíveis com absoluta prioridade. Sob esse novo vetor, a convivência familiar e a garantia do cuidado deixam de ser compreendidas como meras benesses ou medidas assistenciais, passando a constituir deveres estatais e comunitários indispensáveis para assegurar a formação física, psíquica e afetiva da criança, alicerce sobre o qual se edifica todo o instituto da adoção.

A literatura sobre convivência familiar e comunitária demonstra que a proteção jurídica da infância passou por significativa transformação no Brasil, especialmente com a superação do modelo tutelar e a consolidação da doutrina da proteção integral expressa no art. 227 da Carta Magna (Brasil, 1988; Pereira, 2006). A família passou a ser compreendida como espaço fundamental para o desenvolvimento da criança, desde que asseguradas condições adequadas de proteção e cuidado (Pereira, 2006).

Nesse cenário, o princípio do melhor interesse da criança — positivado no art. 39, § 3º, do ECA (BRASIL, 1990) – deve funcionar como vetor interpretativo das normas relacionadas à adoção. A questão central não deve ser apenas se determinado instituto beneficia ou protege o adulto adotante, mas em que medida ele contribui para assegurar à criança condições adequadas de desenvolvimento.

É precisamente nessa perspectiva que o direito ao cuidado acrescenta uma dimensão relevante à análise da adoção (Corte IDH, 2025; Pereira, 2006). Se a criança é titular do direito de ser cuidada, a proteção integral

exige que o ordenamento jurídico assegure condições concretas para que esse cuidado possa ser efetivamente exercido. Não basta reconhecer abstratamente o direito à convivência familiar; é necessário criar condições que favoreçam a construção e o fortalecimento dos vínculos familiares.

Nesse contexto, a licença-maternidade concedida à mãe adotante assume especial relevância. Ao assegurar um período de afastamento das atividades laborais, o instituto proporciona disponibilidade temporal para que a pessoa adotante se dedique à adaptação da criança e à construção da relação parental, sem que essa dedicação resulte, necessariamente, em prejuízo ao vínculo profissional ou à remuneração.

4 A licença-maternidade à mãe adotante

A licença-maternidade constitui tradicionalmente um direito social relacionado à proteção da maternidade e à preservação do emprego e da renda (Brasil, 1988). Entretanto, quando analisada no contexto da adoção, sua finalidade não pode ser compreendida exclusivamente a partir da proteção da trabalhadora. A ausência do parto desloca a atenção para outras necessidades igualmente relevantes, especialmente aquelas relacionadas à adaptação da criança, à formação dos vínculos familiares e ao exercício da parentalidade (Pereira, 2006).

Na adoção, a chegada da criança ao novo núcleo familiar representa o início de uma relação que, embora juridicamente constituída pela sentença de adoção (Brasil, 1990), necessita de tempo para se desenvolver no plano afetivo e cotidiano. A construção da parentalidade adotiva envolve adaptação às novas rotinas, reconhecimento das necessidades da criança e estabelecimento progressivo de relações de confiança e segurança (Pereira, 2006).

Por essa razão, a licença concedida à mãe adotante não deve ser compreendida como simples extensão de uma vantagem trabalhista. Sua finalidade pode ser relacionada à proteção da criança, na medida em que proporciona tempo para adaptação, construção de vínculos, estabelecimento de rotinas e atendimento das necessidades emocionais e materiais do adotando (Brasil, 1990; Corte IDH, 2025). Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a relevância da disponibilidade da pessoa adotante para a acolhida da criança e para sua adaptação ao novo núcleo familiar:

> A formação do vínculo familiar por meio da adoção tem características próprias, em comparação com a gestação biológica, especialmente aquelas relacionadas ao peculiar estado da mulher e da criança, durante e após a gestação, porém está igualmente protegida pela garantia da convivência integral com a mãe de maneira harmônica e segura. A disponibilidade da pessoa adotante em prol da acolhida da criança adotada será crucial para a melhor adaptação da mesma à convivência no novo núcleo familiar (Brasil, 2016, p. 15).

A compreensão adotada pelo STF evidencia, portanto, que a licença decorrente da adoção possui uma dimensão que ultrapassa a proteção individual da pessoa adotante. O período de afastamento constitui instrumento destinado a assegurar à criança condições concretas para sua inserção no novo núcleo familiar, favorecendo a convivência, a formação dos vínculos afetivos e sua adaptação à nova realidade familiar (Brasil, 2016; Corte IDH, 2025).

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 778.889 – Tema 782 de Repercussão Geral –, o STF fixou a tese de que os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos da licença concedida à mãe gestante, afastando de forma categórica a possibilidade de diferenciação em razão da idade da criança adotada (Brasil, 2016). A controvérsia envolvia servidora pública que havia obtido guarda provisória para fins de adoção e pretendia usufruir período equivalente ao concedido às mães biológicas.

A decisão é particularmente relevante porque desloca a fundamentação da licença da condição biológica da mulher para a necessidade de proteção da criança e da igualdade entre filhos (Brasil, 1988, art. 227, § 6º; Brasil, 2016). O Supremo Tribunal Federal destacou que a igualdade entre as licenças decorre da inexistência de justificativa constitucionalmente razoável para tratamento desigual e da imperiosa necessidade de prevalência do princípio do melhor interesse da criança (Brasil, 2016).

A partir desse entendimento, a licença-maternidade da mãe adotante pode ser analisada não apenas como instrumento de proteção à pessoa que exerce a maternidade, mas também como mecanismo destinado a assegurar à criança tempo e condições adequadas para sua inserção no novo núcleo familiar. É justamente nesse ponto que o entendimento firmado pelo STF estabelece diálogo direto com a concepção do direito ao cuidado desenvolvida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Brasil, 2016; Corte IDH, 2025).

De um lado, a criança exerce o direito de ser cuidada, na medida em que passa a contar com a presença e a disponibilidade de sua mãe ou de seu responsável adotante durante período especialmente relevante para a adaptação ao novo núcleo familiar (Corte IDH, 2025; Brasil, 2024). De outro, a pessoa adotante exerce o direito de cuidar, podendo dedicar-se à construção da relação parental sem que o exercício dessa responsabilidade implique, simultaneamente, a perda do emprego ou da remuneração (Pautassi, 2016; Corte IDH, 2025).

A própria legislação trabalhista brasileira acompanhou essa evolução ao reconhecer expressamente a licença em situações de adoção ou guarda judicial para fins de adoção, nos termos do artigo 392-A da Consolidação das Leis do Trabalho (Brasil, 1943). A trajetória legislativa evidencia uma progressiva superação da ideia de que a licença está vinculada exclusivamente ao evento biológico do parto. Embora a Lei nº 10.421/2002 tenha sido um marco ao estender o benefício à mãe adotiva, ela ainda estabelecia prazos escalonados e reduzidos conforme a idade do adotando (Brasil, 2002) — diferenciação esta definitivamente banida do ordenamento pela jurisprudência constitucional (Brasil, 2016).

Essa evolução permite sustentar que a finalidade contemporânea da licença não se limita à recuperação biológica do parto, mas centra-se na garantia de tempo e condições materiais para o exercício da parentalidade e para a proteção da criança (Pereira, 2006; Brasil, 2016). Essa interpretação encontra reforço expresso na Política Nacional de Cuidados (Lei nº 15.069/2024), que estabelece a obrigação de compatibilizar o trabalho remunerado com as necessidades de cuidado e as responsabilidades familiares, reconhecendo crianças e adolescentes como público prioritário (Brasil, 2024).

A relação entre licença e cuidado torna-se ainda mais evidente quando se considera que crianças adotadas podem apresentar necessidades específicas de adaptação decorrentes de experiências anteriores de acolhimento institucional, ruptura de vínculos ou situações de vulnerabilidade social (Pereira, 2006). A disponibilidade temporal dos responsáveis constitui, nesses casos, elemento indispensável para a construção da segurança emocional, da confiança e do pertencimento familiar (Corte IDH, 2025).

Sob a perspectiva da tríplice dimensão desenvolvida pela Corte IDH, o instituto atinge sua plenitude: quanto ao direito de ser cuidado, cria condições temporais para que a criança receba atenção, proteção e

afeto; sob o direito de cuidar, assegura à trabalhadora a possibilidade de desempenhar suas atribuições parentais sem prejuízo econômico; e, sob o direito ao autocuidado, permite a reorganização da rotina e da saúde mental da cuidadora diante das novas exigências da parentalidade (Corte IDH, 2025; Pautassi, 2016).

A aproximação entre a jurisprudência constitucional do STF e os parâmetros interamericanos confirma uma mudança paradigmática: o tempo destinado ao cuidado deixa de ser considerado uma questão meramente privada e passa a ser reconhecido como garantia fundamental indispensável para a efetivação da proteção integral e do melhor interesse da criança.

5 Conclusão

O presente trabalho buscou analisar a relação entre a proteção integral da infância e a consolidação do cuidado como categoria jurídica fundamental no ordenamento brasileiro. Para orientar a investigação, pretendeu-se responder à seguinte problemática: em que medida o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 778.889 alinha-se aos parâmetros normativos da Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte IDH, consolidando o direito ao cuidado como vetor interpretativo obrigatório dos direitos sociais na adoção no Brasil?

Para responder a essa indagação central, a pesquisa percorreu um itinerário reflexivo dividido em etapas fundamentais. Primeiramente, abordou-se a mudança paradigmática na conceituação do cuidado, superando sua histórica invisibilização e atribuição privada às mulheres para alçá-lo à condição de direito humano autônomo no Sistema Interamericano. A partir das diretrizes da Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do diálogo com a doutrina jurídica contemporânea, delimitou-se a tríplice dimensão do cuidado — o direito de cuidar, o direito de ser cuidado e o direito de praticar o autocuidado —, assentada nos princípios da corresponsabilidade social, da solidariedade e da não discriminação.

No segundo momento, investigou-se a incorporação do direito ao cuidado no ordenamento jurídico brasileiro, destacando a promulgação da Política Nacional de Cuidados como marco de corresponsabilidade estatal. Demonstrou-se que a recepção dos parâmetros interamericanos não exige necessariamente a criação de novos institutos, mas a reinterpretação

e ressignificação das garantias sociais já existentes, como a licença-maternidade, impondo aos operadores do direito o dever de exercer o controle de convencionalidade difuso para assegurar condições materiais e tempo para o cuidado.

Também foi analisado a especificidade do instituto da adoção à luz da doutrina da proteção integral, evidenciando a transição histórica da antiga doutrina da situação irregular para a centralidade do princípio do melhor interesse da criança. Ficou demonstrado que a filiação adotiva, embora constituída juridicamente pela sentença, exige um processo gradual e sensível de construção de vínculos socioafetivos durante o estágio de convivência, razão pela qual o direito da criança de ser cuidada exige a garantia incontestável de disponibilidade temporal por parte da pessoa adotante.

Enfim, o estudo direcionou-se o exame para a licença-maternidade concedida à mãe adotante, analisando o julgamento do Recurso Extraordinário nº 778.889 pelo Supremo Tribunal Federal, afeto ao Tema 782 de Repercussão Geral. Constatou-se que a Suprema Corte desvinculou o benefício da ocorrência do parto biológico e da idade da criança adotada, reconhecendo que a finalidade precípua do afastamento laboral é proporcionar disponibilidade temporal para a adaptação familiar e para a convivência e proteção do adotando.

Dessa forma, responde-se ao problema proposto que o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 778.889 alinha-se de modo convergente e antecipatório aos parâmetros normativos fixados na Opinião Consultiva nº 31/2025 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ambas as manifestações jurisdicionais promovem o deslocamento do eixo da proteção jurídica: no Supremo Tribunal Federal, a licença-maternidade deixa de ser compreendida como simples vantagem trabalhista ou recuperação física do parto para se converter em instrumento protetivo centrado nas necessidades da criança; na Corte Interamericana, o cuidado transita da esfera estritamente privada para se firmar como dever público e direito humano autônomo, exigindo que o Estado assegure condições materiais e temporais para o seu exercício.

Responde-se, ademais, que esse alinhamento consolida o direito ao cuidado como vetor interpretativo obrigatório dos direitos sociais na adoção no Brasil, na medida em que a decisão do Tribunal Constitucional e a orientação da Corte Interamericana atuam de forma complementar por meio do diálogo de fontes e do controle difuso de convencionalidade.

A equalização dos prazos da licença-maternidade entre mães biológicas e adotantes operacionaliza a dimensão do direito de cuidar do adotante e a do direito de ser cuidado da criança. Assim, o tempo do cuidado passa a ser reconhecido não como uma concessão laboral, mas como pré-condição indispensável para a efetivação da convivência familiar, da proteção integral e da dignidade humana no processo adotivo.

Por fim, conclui-se que o reconhecimento do cuidado como direito humano reorienta a aplicação do Direito do Trabalho e do Direito das Famílias no Brasil, demonstrando que a plenitude da parentalidade e a segurança afetiva do adotando dependem da garantia concreta de tempo e proteção social. O posicionamento do Supremo Tribunal Federal e as diretrizes da Corte Interamericana constituem, portanto, pilares indissociáveis para a edificação de um modelo jurídico verdadeiramente garantista e comprometido com o melhor interesse da criança.

Referências

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A judicialização da saúde na Corte Interamericana de Direitos Humanos: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diante dos standards protetivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 45, e75208, p. 1-30, 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024**. Institui a Política Nacional de Cuidados. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15069.htm. Acesso em: 28 ago. 2026

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm
Acesso em: 15 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.600/TO**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 26 abr. 2021. Brasília, DF: Supremo Tribunal

Federal, 2021. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 778.889/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 10 mar. 2016. Diário da Justiça Eletrônico: STF, 10 ago. 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-31/25, de 2025**: O direito ao cuidado e sua inter-relação com outros direitos. San José, CR: Corte IDH, 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr. Acesso em: [inserir data de acesso, ex.: 28 ago. 2026].

MAAS, Rosana Helena; MATIEVICZ, Gabriel. O benefício de prestação continuada como política de concretização ao direito humano ao cuidado. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, Campinas, v. 9, p. 1-29, 2026.

PAUTASSI, Laura. Do "boom" do cuidado ao exercício de direitos. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos.** São Paulo/SP, v. 13, n. 24, p. 35-42, 2016. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/sur-24-por-completo.pdf. Acesso em: 10 ago. 2026.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O cuidado como valor jurídico**. Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), Belo Horizonte, 8 mar. 2006. Disponível em: IBDFAM – O cuidado como valor jurídico. Acesso em: 7 set. 2026.

TRONTO, Joan. Assistência democrática e democracias assistenciais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 285-308, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/r8ZmgZVYSX9q4PQmYcFkBmK/?lang=pt
Acesso em: 13 set. 2026.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **A doutrina da proteção integral da criança e do adolescente**: evolução histórica e consolidação no Brasil. Florianópolis: Qualis, 2020.

Capítulo 13

SUS DIGITAL PARA QUEM? UMA BREVE ANÁLISE REGULATÓRIA DOS PARÂMETROS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES TERRITORIAIS DE ACESSO À SAÚDE DIGITAL

Anderson Carlos Bosa[1]
Mônia Clarissa Hennig Leal[2]

1 Introdução

O tema da transformação digital do Sistema Único de Saúde (SUS) passa a enfrentar a problemática das condições territoriais e geográficas correlacionadas ao acesso à saúde. Diante disso, tendo em vista as políticas do SUS Digital, este estudo tem como objetivo identificar e analisar parâmetros que visem à concretização da dimensão universal do direito à saúde numa perspectiva de acesso digital[3].

---

1 Advogado. Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista PROSUC/CAPES. Integrante do grupo de pesquisa "Jurisdição Constitucional Aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional – instrumentos teóricos e práticos", da UNISC, coordenado pela professora Mônia Clarissa Hennig Leal. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2336-4344. E-mail: andersonn.bosa@gmail.com.

2 Com Pós-Doutorado na Ruprecht-KarlsUniversität Heidelberg (Alemanha) e Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (com pesquisas realizadas junto à Ruprecht-KarlsUniversität Heidelberg, na Alemanha). Professora 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. Lattes:http://lattes.cnpq.br/6628165246247243. Orcid:https://orcid.org/0000-0002-3446-1302. E-mail:moniah@unisc.br.

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e

Sob esse tema e objetivo, busca-se responder à questão: se e como os instrumentos normativos e de planejamento da saúde digital no SUS incorporam parâmetros de combate à desigualdade territorial de cobertura digital e acesso à saúde?

Para tanto, utiliza-se o método dedutivo e a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A resposta ao problema de pesquisa exige distinguir os atos normativos vigentes, os documentos técnico-operacionais que lhes dão execução e o estágio político-institucional da nova Política Nacional de Informação e Saúde Digital (PNISD). Para isso, consideram-se todos os atos e parâmetros publicados e vigentes na data de conclusão desta análise, em 14 de setembro de 2026, sem delimitação de uma data inicial de publicação.

Inicialmente, estudam-se fundamentos e indicadores que ajudam a desenhar o contexto geral das desigualdades territoriais de cobertura digital e acesso à saúde no Brasil. Com isso, ao final, busca-se responder à questão aqui posta a partir da investigação dos instrumentos normativos correlacionados à política do SUS Digital.

A importância deste trabalho reside no fato de que a transformação digital do SUS, ao mesmo tempo que apresenta diversos benefícios, reconfigurando a forma de acesso e garantia do direito fundamental à saúde, também apresenta desafios, sendo a cobertura digital no território brasileiro um deles.

Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

2 Desigualdade digital e direito universal à saúde

A organização regulatória e constitucional do SUS pressupõe que a proteção oferecida pelo Estado alcance todas as pessoas independentemente do lugar onde vivem. A partir disso, observa-se que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil alcança uma área territorial calculada em cerca de 8.509.360,850 quilômetros quadrados (IBGE, 2026, p. 12), sendo o maior território da América do Sul e o quinto maior do globo com cerca de 200 milhões de habitantes (Brasil, 2022).

As características territoriais do Brasil resultam em diferentes peculiaridades regionais no que tange a serviços de saúde, tais como isolamento, dificuldade de acesso e a falta de cobertura digital. Em pesquisa realizada em 2018, pelo IBGE, identificou uma distância média de 155 quilômetros para a busca de serviços de alta complexidade, chegando a 276 quilômetros no Norte e a 256 quilômetros no Centro-Oeste (IBGE, 2020, p. 6-11).

Bigoni, Cunha e Antunes (2023, p. 3-4) identificam, a partir de estudos realizados em 2018, uma média de 0,49 leito de unidade de terapia intensiva do SUS por dez mil habitantes nas regiões intermediárias do Norte e de 1,20 nas do Sul. Do mesmo modo, no que se refere àcobertura estimada da Estratégia Saúde da Família (ESF), a média é de 89,19% nas regiões intermediárias do Nordeste e 66,1 nas do Sudeste.

A distribuição territorial das desigualdades em saúde no Brasil apresenta um padrão no qual nas regiões mais desenvolvidas — Sudeste, Sul e Centro-Oeste — e nas capitais, observa-se mais acentuada desigualdade relativa entre as classes sociais, pois os grupos privilegiados dispõem de renda, escolaridade, inserção ocupacional, conhecimento e capacidade de ação que lhes permitem aproveitar mais intensamente as condições territoriais favoráveis e ampliar seus ganhos de saúde. Já, por outro lado, nas regiões menos desenvolvidas, sobretudo Norte e Nordeste e seus espaços interiores, predomina mais elevada desigualdade absoluta e mais expressiva carga populacional de saúde negativa, decorrente da combinação entre precariedade das condições de vida, limitações de acesso a recursos e serviços, concentração de categorias socioeconomicamente vulneráveis e elevada prevalência de saúde autoavaliada como regular, ruim ou muito ruim. Desse modo, enquanto os territórios desenvolvidos produzem mais ampla distância proporcional entre privilegiados e não privilegiados, os territórios menos desenvolvidos concentram a mais elevada intensidade

concreta dos problemas de saúde, demonstrando que classe social e localização espacial atuam conjuntamente na produção e reprodução dessas desigualdades (Santos, 2018, p. 569-570).

Louvison (2019, p. 1-2) sustenta que a regionalização do SUS é apresentada como um dispositivo político-organizacional necessário para compatibilizar a descentralização federativa com a escala territorial exigida pela integralidade da atenção em saúde, uma vez que a capacidade tecnológica e assistencial permanece concentrada nos municípios-polo, produzindo desequilíbrio entre oferta, demanda e fluxos de acesso, o que configura um mosaico territorial marcado por inclusões desiguais e exclusões profundas, sobretudo nas regiões que associam maior vulnerabilidade social, menor desenvolvimento e insuficiência de serviços, quadro agravado pelo desfinanciamento das políticas sociais e pelas medidas de austeridade.

A autora (2019, p.1-5) ainda reforça que, embora algumas iniciativas tenham ampliado a oferta descentralizada, a regionalização brasileira ainda se estrutura, predominantemente, por meio da implantação pontual de serviços e de incentivos vinculados às redes temáticas, sem constituir um planejamento territorial sistêmico capaz de integrar níveis de atenção, organizar referências intermunicipais e produzir alterações contínuas na configuração das redes regionais. Ainda, a dependência dessas iniciativas em relação a programas específicos de governo compromete sua institucionalização como políticas de Estado, vez que, no plano da governança, as relações intergovernamentais são condicionadas pela distribuição desigual de capacidades entre os municípios, pelas disputas de poder e pela indefinição das responsabilidades sanitárias, o que gera simultaneamente superposições institucionais e vazios assistenciais.

Com isso, alguns determinantes sociais da saúde demonstram que o acesso aos serviços não depende somente de sua existência formal, mas das condições econômicas, educacionais, raciais e territoriais que possibilitam sua utilização efetiva. Dando-se aqui destaque ao determinante geográfico, tem-se que a concentração de infraestrutura, profissionais e serviços especializados nos centros urbanos produz desvantagens para populações rurais, periféricas e residentes em regiões remotas. A distância até os estabelecimentos, as dificuldades de transporte e a insuficiência da oferta local atrasam o atendimento e prejudicam a continuidade do cuidado, evidenciando que as desigualdades territoriais contribuem diretamente para a manutenção das iniquidades em saúde (Nascimento *et al.*, 2026, p. 1053-1056).

Sob essa lógica, a desigualdade de acesso às tecnologias digitais no Brasil apresenta caráter territorialmente seletivo, uma vez que, embora a internet móvel tenha se expandido para todas as unidades da Federação, sua mais elevada densidade permanece na chamada Região Concentrada — sobretudo nos estados do Sul e do Sudeste e em áreas de mais intenso dinamismo econômico e financeiro —, enquanto parcelas da Região Norte apresentam redes mais rarefeitas. Essa assimetria também se manifesta na distribuição dos telecentros, pois as políticas públicas de inclusão digital, apesar de ampliarem formalmente o acesso, concentram infraestrutura justamente nos subespaços mais integrados às redes técnicas e econômicas, reproduzindo centralidades históricas e limitando a universalização tecnológica nos territórios periféricos (Barbosa, 2018, p. 77-80).

No Brasil, a desigualdade no acesso às tecnologias possui dimensão territorial porque a infraestrutura digital, os equipamentos e as oportunidades de capacitação não se distribuem de modo homogêneo entre regiões e grupos sociais. Em territórios socialmente vulneráveis, a conectividade limitada e a insuficiência de competências digitais restringem o acesso à educação, ao emprego, à saúde e à participação política, fazendo com que a digitalização reproduza desigualdades socioeconômicas preexistentes (Vieira *et al.*, 2025, p. 7-8).

Diante disso, é necessário definir a equidade digital em saúde a partir de determinantes individuais, interpessoais, comunitários e sociais. Nesse referencial, o acesso a dispositivos é apenas um componente dessa estrutura, a infraestrutura, letramento, relações entre profissionais e pacientes e políticas também devem ser consideradas (Richardson *et al.*, 2022, p. 1–4).

Observada tal questão a partir de uma relação com as condições sociais nas quais as tecnologias são disponibilizadas, os determinantes sociodigitais podem ser compreendidos como construções sociais, alcançando tanto as limitações dos usuários quanto a capacidade das instituições de organizar serviços adequados em todo o território (Silva *et al.*, 2025, p. 6-8). Nessa lógica, este trabalho examina que quando um procedimento necessário ao atendimento depende de um canal inacessível a parte da população, a desigualdade tecnológica interfere no exercício do direito, vez que, a igualdade material exige considerar as dificuldades concretas e oferecer meios de superá-las.

Nessa perspectiva, a caracterização territorial utilizada pelo Ministério da Saúde, com base no Índice Brasileiro de Conectividade da

Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), publicado em 2022 e referente ao segundo semestre de 2021, identificou conectividade baixa ou muito baixa em 90% dos municípios rurais remotos e em 56% dos rurais adjacentes (Brasil, 2023, p. 7, 15-16).

Nada obstante, na pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos estabelecimentos de saúde brasileiros (TIC Saúde 2024), entre os estabelecimentos que utilizaram internet nos doze meses anteriores, 92% possuíam sistemas eletrônicos para registrar informações dos pacientes; nas unidades básicas de saúde (UBS), eram 97%. No mesmo universo de utilização da internet, 57% das UBS mantinham informações em papel e em formato eletrônico, enquanto 41% utilizavam apenas o formato eletrônico (NIC.br, 2025, p. 31, 37, 64).

Outrossim, o diagnóstico do SUS Digital, consolidado em 2025, reuniu respostas das 120 macrorregiões de saúde, quanto à conexão dos estabelecimentos de saúde dos municípios à Rede Nacional de Dados em Saúde (RNDS), 23 respostas registraram conexão, 75 conexão parcial e 22 ausência de conexão (Brasil, 2025b, p. 1 e 20). Nesse sentido, Machado, Abrucio e Grin (2025, p. 9-10) tratam as capacidades estatais em saúde como condições para implementar políticas, distinguindo recursos técnico-administrativos dos espaços político-institucionais (Machado; Abrucio; Grin, 2025, p. 9-10).

Posto isto, a digitalização do SUS também pode ser compreendida como um processo socioterritorial, e não apenas como uma modernização técnica dos serviços, pois a distribuição desigual da infraestrutura de conectividade e dos recursos computacionais pode reproduzir, no ambiente digital, as desigualdades que historicamente condicionam o acesso à saúde. Barbosa (2018, p. 77-80) e Vieira *et al.* (2025, p. 7-8) demonstram, em perspectivas complementares, que a expansão das infraestruturas e das oportunidades digitais acompanha centralidades econômicas e capacidades sociais preexistentes, deixando territórios periféricos, rurais e socialmente vulneráveis em desvantagem. Aplicada ao SUS, essa perspectiva evidencia que a expansão da telessaúde, dos prontuários eletrônicos, dos aplicativos e das plataformas de atendimento pode criar novas barreiras de acesso quando desconsidera diferenças territoriais de conectividade, disponibilidade de equipamentos, alfabetização digital e capacidade de apropriação das tecnologias.

Desse modo, a transformação digital da saúde pública precisa ser acompanhada por políticas de inclusão digital, investimentos

territorialmente redistributivos, capacitação dos usuários e trabalhadores, transparência algorítmica e participação social, para que a inovação fortaleça, em vez de restringir, os princípios de universalidade, integralidade e equidade do SUS. É isso que se examina no próximo capítulo, observando as regulamentações correlacionadas ao SUS Digital e buscando reconhecer parâmetros de combate à desigualdade territorial de cobertura digital e acesso à saúde.

3 A política do SUS Digital e os parâmetros normativos de enfrentamento à desigualdade territorial

O ponto de partida normativo deste estudo está na própria Constituição de 1988, que dispõe a respeito da redução das desigualdades sociais e regionais, integrando-as aos objetivos fundamentais da República, observando que o direito à saúde é associado ao acesso universal e igualitário, sendo que as ações e os serviços relacionados a esse direito devem compor uma rede regionalizada e hierarquizada. Com isso, transporta-se essa premissa para o tema da saúde digital, refletindo comandos que se configuram juridicamente relevantes no que tange a diferenças territoriais de cobertura e acesso, pois uma solução formalmente disponível em âmbito nacional não concretiza a universalidade quando a conectividade, os equipamentos ou as capacidades institucionais necessárias ao seu uso permanecem territorialmente concentrados.

Sob essa perspectiva, a Lei Complementar nº 141/2012 densifica essa orientação no financiamento do SUS, ao disciplinar o rateio dos recursos da União, determinando a consideração das dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial, bem como da capacidade de oferta das ações e dos serviços, com o objetivo de atender às necessidades de saúde e reduzir desigualdades regionais. A norma não trata especificamente de tecnologia, mas estabelece uma regra de decisão aplicável ao financiamento da transformação digital a partir da perspectiva de que a alocação de recursos não pode depender apenas da população ou da capacidade fiscal dos entes, devendo responder às necessidades e às desvantagens territoriais concretas (Brasil, 2012).

No plano informacional, o artigo 47 da Lei nº 8.080/1990 prevê um sistema nacional de informações em saúde integrado em todo o território. O artigo 47-A, incluído em 2025, reforça a interoperabilidade para o recebimento de dados dos entes federativos, a gestão compartilhada

e o dever de registro e envio de informações da regulação assistencial. Como antecedente, a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS), aprovada pela Portaria GM/MS nº 1.768/2021, associa o planejamento da informação às necessidades regionais, à cooperação técnica, à sustentação operacional da RNDS e à disponibilização de recursos para informatização (Brasil, 1990).

Dessa articulação é possível identificar um primeiro parâmetro que visa combater a desigualdade tecnológica de acesso à saúde, qual seja: a igualdade digital no SUS não pode ser compreendida como simples oferta do mesmo sistema ou do mesmo padrão técnico a todos os entes, pois a universalidade exige condições diferenciadas de participação, especialmente quando os pontos de partida são desiguais.

Em continuidade, a Portaria GM/MS nº 3.232/2024 torna explícita essa relação ao instituir o Programa SUS Digital. Além de promover a transformação digital para ampliar o acesso, a integralidade e a resolubilidade, o ato inclui entre seus objetivos específicos a redução da iniquidade no acesso às soluções e aos serviços de saúde digital nas diferentes regiões. Entre suas diretrizes, prevê universalidade e equidade, observância das especificidades regionais e locais, reconhecimento da internet de qualidade como condição essencial à inclusão digital e conjugação de recursos financeiros, tecnológicos e materiais entre os entes federativos. Ainda, seus eixos de atuação também abrangem melhoria da infraestrutura e da conectividade, formação dos trabalhadores, telessaúde e atenção a populações vulneráveis, negligenciadas e geograficamente isoladas (Brasil, 2024a).

A primeira etapa do Programa foi regulamentada pela Portaria GM/MS nº 3.233/2024, a qual dispôs que os Planos de Ação de Transformação para a Saúde Digital (PA Saúde Digital) devem ser elaborados por macrorregião e alinhados aos instrumentos de planejamento territorial, devendo ocorrer em três fases: diagnóstico situacional do território, aferição do grau de maturidade pelo Índice Nacional de Maturidade em Saúde Digital (INMSD) e análise conjunta do diagnóstico e das recomendações produzidas pelo índice (Brasil, 2024b).

Seguindo o mesmo raciocínio, a Portaria GM/MS nº 3.727/2024 incorporou o INMSD à regulamentação do Programa e estabeleceu que sua avaliação deve considerar a diversidade geográfica e as desigualdades brasileiras a partir de um questionário que reúne sete domínios de exame: gestão e governança; formação e desenvolvimento profissional;

sistemas e plataformas de interoperabilidade; telessaúde e serviços digitais; infoestrutura; monitoramento, avaliação e disseminação de informações; e infraestrutura e segurança (Brasil, 2024c).

No que pressupõe a necessidade da diferenciação dos territórios quanto a necessidades específicas de financiamento, a Nota Técnica nº 9/2023 institui o Índice de Critérios para a Distribuição de Recursos Financeiros do Programa SUS Digital (ICSD). O estudo que sustenta a respectiva Nota Técnica examinou indicadores de conectividade e demonstrou que 90% dos municípios rurais remotos, 56% dos rurais adjacentes e 65% dos intermediários adjacentes estavam nas faixas baixa ou muito baixa do Índice Brasileiro de Conectividade. Apesar disso, a fórmula final do ICSD foi formada pela soma da categoria territorial rural-urbana e do Índice de Vulnerabilidade Social (Brasil, 2023).

A dimensão territorial também aparece na divisão de responsabilidades. A Portaria nº 3.232/2024 atribui ao Ministério da Saúde o apoio à implementação; aos estados, a cooperação técnica com municípios e serviços; e aos municípios, o apoio às equipes de seu território ou de outros municípios. A Portaria nº 3.233/2024, por sua vez, prevê que a proporção da segunda parcela entre estados e municípios seja definida a partir do diagnóstico e pactuada nas Comissões Intergestores Bipartite, respeitados os tetos macrorregionais. A cooperação não figura, assim, como elemento acessório, caracterizando-se como um mecanismo destinado a compensar capacidades administrativas e tecnológicas desiguais dentro de um sistema descentralizado (Brasil, 2024a; Brasil, 2024b).

O Decreto nº 12.560/2025 consolidou a RNDS como plataforma nacional de interoperabilidade e disciplinou as Plataformas SUS Digital. O Ministério da Saúde passou a gerir padrões nacionais, enquanto os modelos informacionais e computacionais devem ser pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), instância de pactuação entre os gestores do SUS das esferas federal, estadual e municipal. A federalização da RNDS busca assegurar acesso integral, ágil e descentralizado aos dados e favorecer a transição e a continuidade do cuidado (Brasil, 2025a).

Diante disso, no plano de financiamento, a PNISD descreve que ele deverá considerar disparidades regionais, desigualdades de acesso às tecnologias, maturidade digital, conectividade e infraestrutura, com monitoramento contínuo e compartilhado entre os três níveis de gestão. Contudo, como o próprio Conselho Nacional de Saúde informou, sua implementação ainda depende a publicação da portaria e à pactuação

posterior do plano de ação, tais elementos devem ser apresentados como diretrizes em consolidação, e não como prova de obrigações já integralmente regulamentadas ou executadas (Brasil, 2026a; Brasil, 2026b).

Com essa estrutura, os instrumentos analisados permitem reconhecer alguns parâmetros de enfrentamento à desigualdade territorial em cinco núcleos articulados. O quadro a seguir demonstra essa sistematização:

Quadro 1 – Parâmetros normativos identificados

Parâmetro	Base normativa e mecanismo
Reconhecimento jurídico das desigualdades territoriais	Constituição de 1988, Lei Complementar nº 141/2012 e Portaria nº 3.232/2024: universalidade, equidade, especificidades regionais e internet de qualidade.
Diagnóstico e maturidade	Portarias nº 3.233/2024 e nº 3.727/2024: diagnóstico macrorregional, INMSD e PA Saúde Digital.
Prioridade distributiva	Notas Técnicas nº 9/2023 e nº 7/2025: ICSD, piso populacional e combinação entre vulnerabilidade sociodigital e coerência dos planos.
Cooperação federativa	Portarias nº 3.232/2024 e nº 3.233/2024: responsabilidades compartilhadas, apoio técnico e pactuação nas CIBs.
Interoperabilidade e participação na rede	Lei nº 8.080/1990 e Decreto nº 12.560/2025: RNDS, padrões nacionais, federalização, proteção de dados e continuidade do cuidado.

Fonte: os autores a partir dos instrumentos normativos e documentos oficiais examinados.

Diante desse conjunto, a resposta ao problema do artigo é afirmativa. Os instrumentos normativos e de planejamento do SUS Digital incorporam parâmetros de combate à desigualdade territorial por meio do reconhecimento expresso das iniquidades regionais, do diagnóstico das capacidades, da diferenciação dos critérios de financiamento, da cooperação federativa e da organização de uma infraestrutura nacional interoperável. A incorporação não ocorre em um único dispositivo, mas sim resulta da articulação entre regras constitucionais e financeiras do SUS, portarias do Programa, índices de planejamento e rateio e a regulamentação da RNDS.

A principal contribuição desse desenho é superar uma concepção meramente formal de universalização digital, pois não basta disponibilizar uma plataforma nacional, é necessário criar condições para que territórios

com menor conectividade, infraestrutura, qualificação e capacidade administrativa consigam aderir, manter os sistemas e utilizar os dados em favor do cuidado. O limite do modelo vigente é que seus mecanismos se concentram na entrada do ciclo da política - diagnóstico, planejamento, rateio e pactuação -, sem estabelecer, de forma completa, padrões mínimos nacionais de acesso, prazos de superação das lacunas, indicadores de resultado territorial e consequências vinculadas ao descumprimento dessas metas.

Por essa razão, a avaliação futura da equidade digital deve acompanhar, de forma desagregada, a conexão efetiva dos estabelecimentos à RNDS, a qualidade e a disponibilidade da internet, os equipamentos existentes, a formação das equipes, o uso dos serviços de telessaúde, a acessibilidade dos canais, o tempo de espera, os deslocamentos evitados e a continuidade do cuidado, distinguindo municípios rurais, remotos, periféricos e socialmente vulneráveis.

4 Conclusão

O estudo buscou examinar se e como os instrumentos normativos e de planejamento da saúde digital no SUS incorporam parâmetros de combate à desigualdade territorial de cobertura digital e acesso à saúde. A política do SUS Digital não trata o território apenas como divisão administrativa, ela utiliza vulnerabilidade, ruralidade, maturidade, capacidade instalada e coerência do planejamento para diferenciar prioridades, responsabilidades e recursos.

Foram reconhecidos cinco mecanismos centrais. O primeiro consiste no reconhecimento jurídico das desigualdades regionais e da internet de qualidade como condição da saúde digital. O segundo organiza o planejamento a partir de diagnóstico territorial e do INMSD. O terceiro incorpora vulnerabilidade sociodigital e coerência dos planos à distribuição dos recursos. O quarto reparte deveres de apoio e cooperação entre União, estados e municípios. O quinto combina padrões nacionais, federalização da RNDS e proteção de dados para permitir a circulação das informações e a continuidade do cuidado.

A PNISD aprovada e pactuada em agosto de 2026 pode consolidar esse desenho ao anunciar maior atenção à conectividade, à infraestrutura, à maturidade e às disparidades regionais. Sua capacidade transformadora dependerá, contudo, da conversão dessas diretrizes em

ato normativo publicado, plano de ação, financiamento estável, padrões mínimos verificáveis, prazos, indicadores territorialmente desagregados e mecanismos de responsabilização. Assim, em resposta à pergunta "SUS Digital para quem?", o desenho atual oferece melhores condições de utilização a quem dispõe de conectividade, equipamentos e competências digitais, em territórios com capacidade institucional para sustentar os serviços, enquanto populações rurais, remotas, periféricas e socialmente vulneráveis permanecem em risco de exclusão quando essas condições não são asseguradas.

Referências

BARBOSA, Jane Roberta de Assis. Reflexões sobre desigualdades regionais referentes ao uso da internet no território brasileiro. **Revista Contexto Geográfico**, Maceió, v. 3, n. 5, p. 75–81, jul. 2018. DOI: https://doi.org/10.28998/contegeo.3i5.6765. Disponível em: https://periodicos.ufal.br/contextogeografico/article/view/6765. Acesso em: 14 set. 2026.

BIGONI, Alessandro; CUNHA, Amanda Ramos da; ANTUNES, José Leopoldo Ferreira. Provisão de recursos de saúde nas regiões intermediárias do Brasil, 2018. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 31, n. 4, e31040468, 2023. DOI: https://doi.org/10.1590/1414-462X202331040468. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cadsc/a/yGXtYmssVVkJ94L49ZZQZZh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 69. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2026. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 138/2025. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/5ae901b8-b446-4f53-af7b-e00b21e6cd0b/download. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **CNS aprova Política Nacional de Informação e Saúde Digital e destaca importância do letramento digital para o controle social**. Brasília, DF, 18 ago. 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/agosto/cns-aprova-politica-nacional-de-informacao-e-saude-digital-e-destaca-importancia-do-letramento-digital-para-o-controle-social. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.560, de 23 de julho de 2025. Dispõe sobre a

Rede Nacional de Dados em Saúde e sobre as Plataformas SUS Digital e regulamenta os arts. 47 e 47-A da Lei nº 8.080/1990. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 138, p. 2–3, 24 jul. 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12560.htm. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal e estabelece critérios de rateio e controle dos recursos da saúde. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2012/leicomplementar-141-13-janeiro-2012-612270-normaatualizada-pl.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Texto atualizado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **CIT pactua Política Nacional de Informação e Saúde Digital e amplia oferta de medicamentos no SUS**. Brasília, DF, 27 ago. 2026b. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-ms/2026/agosto/cit-pactua-politica-nacional-de-informacao-e-saude-digital-e-amplia-oferta-de-medicamentos-no-sus. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica nº 2/2025-CGMA/DEMAS/SEIDIGI/MS**. Atualização da análise das respostas do diagnóstico situacional do Programa SUS Digital. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2025/nota-tecnica-no-2-2025-cgma-demas-seidigi-ms.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica nº 7/2025-CGMA/DEMAS/SEIDIGI/MS**. Metodologia e critérios para a distribuição dos recursos da etapa 2: implementação das ações de transformação para a saúde digital, do Programa SUS Digital. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2025c. SEI nº 0050047442. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2025/nota-tecnica-no-7-2025-cgma-demas-seidigi-ms.pdf. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nota Técnica nº 9/2023-DEMAS/SEIDIGI/MS**. Estabelecimento do Índice de Critérios de Saúde Digital (ICSD) para a distribuição de recursos financeiros do Programa SUS

Digital. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/seidigi/notas-tecnicas-e-informativas/nota-tecnica_9-2023-demas-seidigi.pdf. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 1.768, de 30 de julho de 2021. Altera o Anexo XLII da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017, para dispor sobre a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 144, p. 45, 2 ago. 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-1.768-de-30-de-julho-de-2021-335472332. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.232, de 1º de março de 2024. Institui o Programa SUS Digital. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 43, p. 52–53, 4 mar. 2024a. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-3.232-de-1-de-marco-de-2024-546278935. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.233, de 1º de março de 2024. Regulamenta a etapa 1: planejamento, referente ao Programa SUS Digital, para o ano de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 43, p. 53, 4 mar. 2024b. Disponível em: https://www.conass.org.br/conass-informa-n-44-2023-publicada-a-portaria-gm-n-3233-que-regulamenta-a-etapa-1-planejamento-referente-ao-programa-sus-digital-de-que-trata-o-anexo-cviii-a-portaria-de-consolidacao-gm/. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.727, de 21 de maio de 2024. Altera a Portaria de Consolidação GM/MS nº 5/2017 para dispor sobre o Índice Nacional de Maturidade em Saúde Digital, no âmbito do Programa SUS Digital. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 98, p. 217–219, 22 maio 2024c. Disponível em: https://www.conass.org.br/conass-informa-n-88-2024-publicada-a-portaria-gm-n-3727-que-altera-a-portaria-de-consolidacao-gm-ms-no-5-17-para-dispor-sobre-o-indice-nacional-de-maturidade-em-saude-digital-no-ambito-d/. Acesso em: 14 set. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Geografia**. Brasília, DF, 15 dez. 2022. Atualizado em: 16 dez. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-bogota/o-brasil/geografia. Acesso em: 14 set. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Malha Municipal Digital e Áreas Territoriais 2025**:

informações técnicas e legais para a utilização dos dados publicados. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Notas metodológicas, n. 01/2026. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102268.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Regiões de Influência das Cidades**: informações de deslocamentos para serviços de saúde. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Notas técnicas, volume especial, versão de 6 abr. 2020. Disponível em: https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/regioes_de_influencia_das_cidades/Regioes_de_influencia_das_cidades_2018_Resultados_preliminares/Nota_Tecnica_REGIC_2018_informacoes_deslocamentos_para_servicos_de_saude.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

LOUVISON, Marília Cristina Prado. Regionalização dos sistemas de saúde como resposta às desigualdades territoriais: um debate necessário. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, supl. 2, e00116019, 2019. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csp/2019.v35suppl2/e00116019/pt/. Acesso em: 14 set. 2026.

MACHADO, Gabriel Santana; ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. Coordenação federativa e desigualdade territorial: a efetividade e os limites da política redistributiva da União junto aos municípios no campo da saúde. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, e286987, p. 1–37, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2025.44.286987pt. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/w5tnTYD5XPFFKbTnbzXC4pb/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 13 set. 2026.

NASCIMENTO, Maria Eduarda Bezerra do et al. Determinantes sociais da saúde e desigualdade no acesso aos serviços de saúde. **Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences**, v. 8, n. 3, p. 1050–1060, 2026. DOI: https://doi.org/10.36557/2674-8169.2026v8n3p1050-1060. Acesso em: 14 set. 2026.

NÚCLEO DE INFORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DO PONTO BR (NIC.br) (ed.). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos estabelecimentos de saúde brasileiros**: TIC Saúde 2024. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2025. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512160746/tic_saude_2024_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

RICHARDSON, Safiya; LAWRENCE, Katharine; SCHOENTHALER, Antoinette M.; MANN, Devin. A framework for digital health equity. **npj Digital Medicine**, v. 5, art. 119, p. 1–6, 2022. DOI: https://doi.

org/10.1038/s41746-022-00663-0. Disponível em: https://www.nature.com/articles/s41746-022-00663-0.pdf. Acesso em: 13 set. 2026.

SANTOS, José Alcides Figueiredo. Classe social, território e desigualdade de saúde no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 556–572, abr./jun. 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-12902018170889. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/sausoc/2018.v27n2/556-572/pt/. Acesso em: 14 set. 2026.

SILVA, Anabelle Macedo; VENTURA, Miriam; MEDINA, Claudia; ZEEB, Hajo. SUSData, proporcionalidade e equidade em saúde: dados trabalhando pelo direito à saúde digital no Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 25, n. 1, e0018, p. 1–20, 2025. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.rdisan.2025.231541. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdisan/article/download/231541/217702. Acesso em: 13 set. 2026.

VIEIRA, Marianne Dantas Farias et al. Tecnologia, sustentabilidade e desigualdade social: desafios e perspectivas na Revolução Digital. **Revista de Geopolítica**, São José dos Pinhais, v. 16, n. 5, p. 1–11, 2025. DOI: https://doi.org/10.56238/revgeov16n5-216. Disponível em: https://mail.revistageo.com.br/revgeo/article/view/1061. Acesso em: 14 set. 2026.

Capítulo 14

VULNERABILIDADE INTERGERACIONAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Lidiane Brum da Fonseca[1]
Mônia Clarissa Hennig Leal[2]

1 Introdução

A proteção dos direitos humanos exige considerar as condições que possibilitam seu exercício no presente e sua continuidade ao longo do tempo. A degradação ambiental, o comprometimento da transmissão cultural e a persistência de estruturas discriminatórias suscitam questões sobre consequências que podem alcançar gerações subsequentes. Investigar essas relações permite discutir tanto a reparação das violações existentes quanto os deveres estatais necessários para impedir a permanência das condições que as produzem[3].

---

1 Mestranda em Direito na Linha de Constitucionalismo Contemporâneo pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, Modalidade II. Pós-graduanda em Penal e Processo Penal pela UNISC. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Integrante do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta: uma proposta de discussão da legitimidade e dos limites da jurisdição constitucional - instrumentos teóricos e práticos", coordenado pela Prof.ª Mônia Clarissa Hennig Leal. E-mail: lidianebfonseca@outlook.com Lattes: http://lattes.cnpq.br/6643529434207287. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-4511-1091.

2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul, RS, Brasil). Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos (São Leopoldo, RS, Brasil), com pesquisas realizadas junto à Ruprecht-Karls Universität Heidelberg, na Alemanha. PósDoutorado na Ruprecht-Karls Universität Heidelberg (Alemanha). Coordenadora do Grupo de Pesquisa "Jurisdição Constitucional aberta", vinculado ao CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq. E-mail: moniah@unisc.br;

3 Este artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e é resultante das atividades do projeto de pesquisa "A 'teoria da garantia intertemporal dos direitos fundamentais' (*intertemporale Freiheitssicherung*) e sua aplicação à proteção da democracia para as futuras gerações: análise dos *standards* protetivos do Supremo Tribunal Federal e da Corte IDH e proposta de parâmetros de atuação dos Tribunais na perspectiva de um "constitucionalismo transformador", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e

Este artigo examina a dimensão intergeracional da vulnerabilidade na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), mediante um recorte intencional composto pelos casos Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023), Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (2024) e Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil (2025). A escolha decorre da presença de fundamentos que permitem investigar diferentes relações entre vulnerabilidade e proteção dos direitos ao longo do tempo: a equidade intergeracional e a proteção ambiental em La Oroya; a transmissão cultural e a continuidade comunitária em Alcântara; e a persistência da discriminação estrutural e da impunidade em Cley Mendes. A seleção não pretende esgotar a jurisprudência pertinente, mas reunir decisões que possibilitem comparar essas relações e os deveres estatais destinados ao enfrentamento das condições de violação.

A relevância da pesquisa consiste em examinar em que medida os deveres de proteção reconhecidos nessas decisões permitem enfrentar condições de vulnerabilidade cujas consequências podem atingir gerações subsequentes. Essa aproximação exige preservar as particularidades dos julgados. Enquanto La Oroya e Alcântara apresentam referências expressas às gerações futuras e à transmissão cultural, respectivamente, a leitura intergeracional de Cley Mendes constitui uma interpretação proposta pelo artigo, apoiada nos fundamentos relativos à continuidade das estruturas discriminatórias e da impunidade.

Diante desse recorte, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma os parâmetros desenvolvidos pela Corte IDH nos casos Habitantes de La Oroya vs. Peru, Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil e Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil permitem

Tecnológico – CNPq (Bolsa de Produtividade em Pesquisa – Processo 305182/2025-0). Também está relacionado ao projeto "'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 Observatório da Jurisdição Constitucional Latino-Americana (financiado pelo FINEP e ligado ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC).

identificar uma dimensão intergeracional da vulnerabilidade e fundamentar deveres estatais de prevenção de sua perpetuação?

O objetivo geral consiste em analisar os parâmetros desenvolvidos nesses três casos para identificar uma dimensão intergeracional da vulnerabilidade e sua relação com os deveres estatais destinados a prevenir sua perpetuação. Os objetivos específicos são: compreender a vulnerabilidade sob uma perspectiva intergeracional, relacionando-a à proteção das futuras gerações e à continuidade temporal de condições estruturais de violação de direitos humanos; identificar os parâmetros relativos à vulnerabilidade e à sua projeção temporal nas decisões selecionadas; e examinar de que maneira esses parâmetros fundamentam deveres estatais de prevenção da perpetuação dessas condições entre gerações.

A pesquisa possui abordagem qualitativa e adota o método de abordagem dedutivo, partindo dos fundamentos teóricos sobre vulnerabilidade e proteção intergeracional para orientar o exame das decisões selecionadas. Como método de procedimento, emprega-se o comparativo, mediante a identificação das convergências e particularidades dos fundamentos e das medidas determinadas nos três casos. Utilizam-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A primeira compreende o estudo das contribuições teóricas sobre vulnerabilidade, condições materiais de exercício dos direitos, relações entre gerações e prevenção de violações estruturais. A segunda concentra-se nas sentenças selecionadas, considerando as vulnerabilidades reconhecidas, os elementos temporais de sua fundamentação e as obrigações estatais estabelecidas. A Opinião Consultiva OC-32/2025 é utilizada como fonte documental complementar para aprofundar a relação entre proteção ambiental, equidade intergeracional e efeitos temporais dos danos.

O exame comparativo organiza-se em três eixos: a proteção diferenciada dos sujeitos e coletividades atingidos; a continuidade das condições que produzem ou agravam sua vulnerabilidade; e os deveres estatais destinados a prevenir danos e novas violações. A dimensão intergeracional da vulnerabilidade é empregada como categoria de análise proposta pelo artigo, distinguindo-se os fundamentos expressamente formulados pela Corte IDH das interpretações desenvolvidas pela pesquisa. Também se diferencia a proteção das gerações futuras da continuidade entre gerações já existentes, uma vez que a persistência de uma condição de vulnerabilidade ou a finalidade preventiva de uma medida não demonstram, isoladamente, seu caráter intergeracional.

O desenvolvimento do artigo organiza-se em três seções, correspondentes aos objetivos específicos. A primeira apresenta os fundamentos teóricos da dimensão intergeracional da vulnerabilidade e estabelece a definição operacional utilizada na investigação. A segunda contextualiza os casos selecionados e identifica os parâmetros relativos à vulnerabilidade e à sua projeção temporal. A terceira examina os deveres estatais decorrentes desses parâmetros e sua contribuição para prevenir a perpetuação das vulnerabilidades entre gerações.

2 A vulnerabilidade intergeracional como dimensão temporal da proteção dos direitos humanos

A investigação da dimensão intergeracional da vulnerabilidade envolve a relação entre condições presentes de desvantagens e suas possíveis consequências sobre gerações subsequentes. Para desenvolver essa ligação, faz-se necessário examinar as particularidades dos grupos atingidos, as condições materiais de exercício dos direitos e a continuidade temporal dos fatores que os comprometem.

O vínculo entre reconhecimento e condições materiais é aprofundada por Bauman (2003, p. 98), que ao desenvolver sua crítica à dissociação entre reconhecimento cultural e redistribuição, observa que a afirmação da especificidade de uma comunidade oferece possibilidades limitadas quando seus integrantes continuam submetidos à desigualdade na distribuição dos recursos. Nessas circunstâncias, as escolhas disponíveis podem ser determinadas pela privação material, restringindo a capacidade de decidir sobre os próprios modos de vida.

Segundo o autor (2003, p. 98), apresentar divisões produzidas pela desigualdade como expressões da liberdade de escolha contribui para sua perpetuação[4]. Essa interpretação encobre os obstáculos que limitam a própria capacidade de escolher. Sua análise permite examinar a distância entre o reconhecimento de possibilidades individuais e as condições concretas para exercê-las, oferecendo um fundamento para investigar a persistência de situações de desvantagem.

4 "O que a visão ´culturalista´ do mundo não menciona é que a desigualdade é sua própria causa mais poderosa, e que apresentar as divisões que ela gera como um aspecto inalienável da liberdade de escolha, e não como um dos maiores obstáculos a essa liberdade de escolha, é um dos principais fatores de sua perpetuação" (Bauman, 2003, p. 99).

No tocante a concretização desses direitos, faz-se necessário examinar a transformação da jurisdição constitucional, que corresponde a uma dimensão construtiva da atividade dos tribunais, relacionada à necessidade de concretizar princípios e direitos fundamentais (Leal, 2012, p. 433). Para o presente estudo, essa contribuição orienta o cuidado com a análise das decisões. A passagem da proteção individual para o enfrentamento de condições estruturais deve ser investigada a partir do conteúdo de cada decisão.

Siqueira e Castro (2025, p. 118) destacam que a proteção jurídica exige identificar os sujeitos e compreender suas necessidades, de modo a adequar a resposta às circunstâncias enfrentadas. Os autores relacionam essa preocupação à existência de impedimentos ao reconhecimento e ao exercício dos direitos por determinadas parcelas da população. Para esta pesquisa, essa contribuição orienta o exame da vulnerabilidade a partir dos obstáculos concretos à realização dos direitos e das medidas necessárias para enfrentá-los.

A partir dessas referências, a vulnerabilidade será examinada como uma condição de desvantagem que demanda respostas jurídicas adequadas às circunstâncias dos sujeitos e coletividades atingidos. A investigação considera especialmente os obstáculos materiais ao exercício dos direitos e a existência de contextos de violações repetitivas ou estruturais.

A consideração da vulnerabilidade em sua dimensão temporal exige investigar a continuidade dos fatores que a produzem ou agravam. Alves (2016, p. 188) oferece um fundamento relevante ao desenvolver sua análise sobre os desastres naturais, relacionando o crescimento populacional, urbanização, ocupação inadequada do solo e retirada de infraestruturas naturais, e destacando a permanência e a interação desses fatores. O autor também observa que a vulnerabilização se acumulou ao longo do tempo, contribuindo para ampliar a incidência e os danos dos desastres.

Essa ligação permite compreender que as condições de exposição a danos podem resultar de processos cuja formação antecede a manifestação de suas consequências. Para os fins deste artigo, a acumulação temporal constitui um elemento relevante, mas não demonstra, isoladamente, uma dimensão intergeracional. Por isso, é necessário examinar se a continuidade dessas condições compromete o exercício dos direitos por gerações subsequentes.

Häberle (2009, p.32) fornece um fundamento para essa aproximação ao caracterizar o povo mediante relações de "cooperação, coexistência e

sucessão de gerações". Sua formulação do contrato geracional incorpora o tempo à compreensão da comunidade política e permite considerar as relações entre gerações no interior do Estado constitucional.

A proteção geracional desenvolvida por ele abrange natureza e cultura. O autor argumenta que a existência das gerações depende da preservação do ambiente em que vivem e da cultura que produzem. A salvaguarda dessas condições constitui uma forma de proteção geracional indireta, pois conserva elementos necessários à vida humana no presente e no futuro (Häberle, 2009, p. 24).

Essa abordagem oferece fundamento para investigar a continuidade das condições ambientais e culturais de exercício dos direitos. Seu alcance permite considerar consequências que ultrapassam os indivíduos imediatamente atingidos, especialmente quando a deterioração de recursos ou o comprometimento de práticas culturais restringem possibilidades de vida das gerações futuras.

Haberle (2009, p.34) também situa a formação, a preservação, a transmissão e o desenvolvimento da cultura no âmbito das relações geracionais. Ao mesmo tempo, defende uma aplicação equilibrada dessa perspectiva: uma consideração restrita do futuro pode tornar o presente absoluto, enquanto uma aplicação excessiva pode limitar a liberdade da geração atual. Sua proposta exige considerar conjuntamente as possibilidades de organização da vida presente e as responsabilidades perante as gerações seguintes.

Schneider, Miranda e Lucas (2021, p. 991) relacionam a justiça intergeracional à responsabilidade das gerações umas perante as outras, destacando a necessidade de discutir os direitos das pessoas que integrarão as gerações futuras e os deveres das gerações atuais em relação a elas. Os autores também ressaltam a importância do compromisso ético e jurídico de pessoas, governantes e instituições com a garantia de condições dignas de vida no presente e no futuro.

Com relação a continuidade cultural, Leal e Vargas (2023, p. 898) concluem pela necessidade de preservar a identidade das minorias e superar as causas da vulnerabilidade, oferecendo critérios para examinar quais elementos devem ser transmitidos e quais condições devem ser enfrentadas. Em diálogo com Häberle (2009, p. 24 e 34), essa distinção permite formular uma proteção voltada à continuidade cultural, acompanhada da prevenção da perpetuação das condições que restringem direitos.

A orientação preventiva identificada por Leal e Lima (2021, p.160) contribui para completar esse raciocínio, já que destaca a necessidade de medidas abrangentes diante de contextos de violações repetitivas e estruturais. Para esta pesquisa, entretanto, a finalidade de evitar novas violações não é suficiente para atribuir caráter intergeracional a toda medida. Essa qualificação exige demonstrar a relação entre a condição enfrentada e as possibilidades de exercício dos direitos por gerações subsequentes.

A articulação dessas contribuições permite propor, para os fins da investigação, a seguinte definição operacional: a dimensão intergeracional da vulnerabilidade corresponde à projeção, entre gerações, de condições de desvantagens ou exposição a violações que comprometem as bases de existência e as possibilidades de exercício dos direitos pelas gerações subsequentes. Esse percurso estabelece a base teórica para a análise jurisprudencial do capítulo seguinte. Os casos selecionados serão examinados quanto às vulnerabilidades reconhecidas, aos elementos temporais de sua fundamentação e às medidas destinadas a impedir sua continuidade. A dimensão intergeracional será confrontada com o conteúdo de cada sentença, distinguindo os fundamentos expressos da Corte IDH da interpretação desenvolvida pela pesquisa.

3 Parâmetros de vulnerabilidade e projeção temporal nos casos selecionados

A identificação de uma dimensão intergeracional da vulnerabilidade exige examinar como as decisões relacionam a proteção dos sujeitos atingidos à continuidade temporal das condições que comprometem seus direitos. Para esse exame, foram selecionados três casos que apresentam fundamentos distintos e permitem comparar situações de exposição ambiental, comprometimento da continuidade cultural e persistência de estruturas discriminatórias. No caso Habitantes de La Oroya vs. Peru (2023), a Corte IDH relaciona a proteção especial da infância diante da contaminação ambiental à equidade intergeracional (Corte IDH, 2023, p. 94). No caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil (2024), examina os prejuízos à transmissão de conhecimentos e às condições de continuidade familiar e comunitária (Corte IDH, 2024, p. 83–85). No caso Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil (2025), reconhece a permanência histórica da discriminação racial e a perpetuação da

impunidade estrutural, fundamentos cuja possível projeção intergeracional será discutida pela pesquisa (Corte IDH, 2025a, p. 38 e 43).

A existência de efeitos futuros ou de condições estruturais persistentes constitui um elemento relevante, mas não autoriza, isoladamente, afirmar que a Corte IDH reconheceu uma transmissão intergeracional de vulnerabilidades em todos os casos. O estudo deste trabalho busca identificar os parâmetros relativos à vulnerabilidade e à sua projeção entre gerações, bem como compreender de que maneira esses fundamentos sustentam deveres estatais de prevenção de sua perpetuação. Nesse percurso, distinguem-se os fundamentos expressamente formulados pela Corte IDH das interpretações propostas pela pesquisa.

O caso *Habitantes de La Oroya vs. Peru*, julgado em 27 de novembro de 2023, envolve a contaminação ambiental associada às atividades do Complexo Metalúrgico de La Oroya e seus impactos sobre os direitos dos moradores. A controvérsia submetida à Corte IDH compreendeu alegações de insuficiência da regulação, fiscalização e controle dessas atividades pelo Estado peruano, além de falhas na proteção da saúde e do meio ambiente e na adoção de medidas específicas para crianças e adolescentes (Corte IDH, 2023, p. 4).

Nesse contexto, a dimensão intergeracional encontra fundamento expresso na interpretação do direito ao meio ambiente saudável. No parágrafo 128[5] da sentença, a Corte IDH (2023, p. 52) relaciona o princípio da precaução ao dever estatal de preservar as condições ambientais necessárias ao desenvolvimento e à viabilidade da vida humana das gerações futuras. O Tribunal também afirma que a equidade intergeracional exige a cooperação ativa dos Estados mediante políticas ambientais que assegurem às gerações vindouras oportunidades de desenvolvimento semelhantes às disponíveis às gerações atuais.

Tal fundamento possui relevância diante da vulnerabilidade das crianças à contaminação ambiental. A Corte IDH estabelece que o artigo 19 da Convenção Americana exige medidas especiais de proteção, orientadas pelo interesse superior da criança, e uma atuação estatal de maior cuidado e responsabilidade, a qual trata-se de uma proteção adicional e complementar aos direitos reconhecidos a todas as pessoas, determinada pelas necessidades específicas da infância (Corte IDH, 2023, p. 56).

5 "*El principio de precaución en materia ambiental se encuentra relacionado con el deber de los Estados de preservar el ambiente para permitir a las generaciones futuras oportunidades de desarrollo y de viabilidad de la vida humana*". (Corte IDH, 2023, p.52)

A relação entre essa proteção diferenciada e a perspectiva intergeracional é desenvolvida no decorrer da sentença. Para a Corte IDH, a proteção especial da infância diante da contaminação ambiental ganha relevância à luz da equidade intergeracional, uma vez que o direito ao meio ambiente saudável constitui um interesse das gerações presentes e futuras (Corte IDH, 2023, p. 57).

No exame concreto, o Tribunal reconhece que as vítimas que eram crianças se encontravam em situação de vulnerabilidade diante da contaminação produzida pelo Complexo Metalúrgico de La Oroya, o que exigia medidas especiais em razão dos impactos diferenciados sobre sua saúde e vida. A falta de fiscalização e controle das atividades empresariais, além de comprometer o meio ambiente saudável e outros direitos, configurou descumprimento do dever de proteção especial da infância (Corte IDH, 2023, p. 93–94).

A conexão temporal fica clara quando a Corte IDH afirma que as obrigações ambientais devem considerar os efeitos dos danos sobre as gerações presentes e futuras. A Corte IDH acrescenta que esse princípio impõe obrigações reforçadas de proteção à infância, abrangendo tanto a prevenção dos danos à saúde decorrentes da contaminação quanto a atenção posterior às doenças adquiridas (Corte IDH, 2023, p. 94).

Desse modo, esses fundamentos permitem compreender a dimensão intergeracional da vulnerabilidade socioambiental como uma relação entre exposição diferenciada, continuidade dos riscos e necessidade de preservar condições ambientais para o futuro. Essa interpretação se apoia na articulação expressa realizada pela Corte IDH entre vulnerabilidade infantil e equidade intergeracional. O fundamento dessa leitura está no dever de considerar consequências presentes e futuras e impedir a continuidade dos riscos ambientais.

Inclusive, a Opinião Consultiva OC-32/2025[6] permite aprofundar a relação entre proteção ambiental, temporalidade e vulnerabilidade. Ao examinar a emergência climática, a Corte IDH afirma que a proteção da humanidade exige medidas capazes de assegurar equidade no exercício dos direitos pelas gerações presentes e em sua transmissão às futuras. O Tribunal destaca que os impactos climáticos se intensificam ao longo do tempo e atingem de maneira diferenciada determinados grupos etários,

6 A Opinião Consultiva OC-32/2025 é utilizada como fonte documental complementar para aprofundar a relação entre proteção ambiental, equidade intergeracional e efeitos temporais dos danos, mantendo-se a análise comparativa centrada nas três sentenças selecionadas.

especialmente as pessoas atualmente muito jovens, cuja trajetória de vida será marcada por condições climáticas progressivamente adversas. Também estabelece que a equidade intrageracional e intergeracional é essencial à interpretação e ao cumprimento dos deveres decorrentes do direito a um clima saudável (Corte IDH, 2025b, p. 111–112).

Já o caso *Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil*, julgado em 25 de novembro de 2025, envolve a ausência de investigação e punição dos responsáveis pelos alegados atos de tortura e execução extrajudicial de Max Cley Mendes, Marciley Roseval Melo Mendes e Luiz Fábio Coutinho da Silva, bem como os danos à integridade de seus familiares. O exame submetido à Corte IDH concentrou-se nas ações e omissões estatais ocorridas ou continuadas após 10 de dezembro de 1998, data do reconhecimento de sua competência contenciosa pelo Brasil (Corte IDH, 2025a, p. 4). Essa delimitação é relevante porque o Tribunal (Corte IDH, 2025a, p. 39) não examinou a responsabilidade estatal pelas mortes em si, situadas fora de sua competência temporal.

Nesse contexto, a Corte IDH (2025a, p. 36) reconhece a pobreza como fator estrutural de vulnerabilidade que amplia a exposição a violações de direitos humanos e restringe o acesso à justiça e à reparação, considerando suas características estruturais, interseccionais e multidimensionais. Ao examinar a discriminação racial, a Corte IDH (2025a, p. 38) afirma que as pessoas afrodescendentes no Brasil enfrentam discriminação racial estrutural e racismo institucional, circunstâncias que as colocam em situação de extrema vulnerabilidade e elevam o risco de comprometimento de seus direitos.

Analisando a sentença, o parágrafo 136 contém um fundamento particularmente relevante: a Corte IDH (Corte IDH, 2025a, p. 43) conclui que o caso perpetuou a impunidade estrutural existente em situações de violência policial contra crianças e jovens afrodescendentes em condição de pobreza. A decisão também reconhece violações relacionadas à ausência de investigação e julgamento dos alegados atos de tortura e ao emprego de estereótipos negativos pela Promotoria de Justiça.

Nesse caso, a interpretação intergeracional proposta pela pesquisa apoia-se no reconhecimento da dimensão histórica da discriminação racial. A Corte IDH (2025a, p. 38) identifica a discriminação contra a população afrodescendente no Brasil como uma constante histórica e reconhece que o racismo estrutural e institucional produz condições de extrema vulnerabilidade. Ao concluir que o caso perpetuou a impunidade estrutural

em situações de violência policial contra crianças e jovens afrodescendentes em condição de pobreza, a Corte IDH (2025a, p. 43) também evidencia a permanência de mecanismos institucionais de desproteção. A associação desses fundamentos permite investigar, sob uma perspectiva intergeracional, como a continuidade de estruturas discriminatórias pode manter condições de exposição a violações para gerações subsequentes.

Por fim, o caso *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*, julgado em 21 de novembro de 2024, envolve a proteção da propriedade coletiva das comunidades quilombolas situadas no município de Alcântara, no Maranhão, diante da ausência de titulação de seu território e dos impactos da instalação do Centro de Lançamento de Alcântara. A controvérsia submetida à Corte IDH (2024, p. 4) compreendeu a desapropriação de terras, o reassentamento de comunidades em agrovilas e a adoção de decisões relacionadas ao empreendimento sem a devida consulta às comunidades. Também abrangeu alegações de comprometimento das condições de subsistência, moradia, convivência familiar e participação na vida cultural.

Nesse contexto, a projeção entre gerações aparece vinculada à proteção do território e das condições de continuidade cultural. Ao retomar sua jurisprudência sobre povos indígenas e tribais, a Corte IDH (2024, p. 44) reconhece a relação com a terra como fundamento da cultura, da vida espiritual e do sistema econômico desses povos, abrangendo a preservação do patrimônio cultural e sua transmissão às gerações futuras. A proteção territorial também é relacionada à sobrevivência física e cultural e à continuidade de seus modos de vida. Esses fundamentos permitem examinar como as restrições territoriais podem comprometer as condições materiais e culturais necessárias à continuidade comunitária entre gerações.

A sentença apresenta elementos concretos sobre o comprometimento dessa continuidade. E exemplo disso é a ausência de habilidades de caça e pesca entre as novas gerações que nasceram ou chegaram ainda durante a infância nas agrovilas. A passagem situa esse prejuízo em um contexto de alterações nas práticas alimentares e de pressão sobre os recursos naturais (Corte IDH, 2024, p. 83).

As restrições à construção e à modificação das moradias também atingiram as possibilidades de continuidade familiar e comunitária. A Corte IDH (2024, p. 84–85) considera que essas restrições violaram a adequação cultural da moradia e a proteção da família. Em seguida, reconhece que prejudicaram a instalação de novas famílias e produziram separação ou

divisão das famílias reassentadas. A impossibilidade de permanência dos filhos e das filhas nas agrovilas comprometeu sua convivência com a comunidade e prejudicou o desenvolvimento e a preservação da identidade cultural.

Em referência ao dano imaterial, a própria Corte IDH estabelece uma relação expressa com as gerações futuras. No parágrafo 340, reconhece que a negação do exercício dos direitos territoriais enfraquece valores representativos das comunidades e cria o risco de perda ou de danos irreparáveis à identidade e ao patrimônio cultural a serem transmitidos às gerações futuras (Corte IDH, 2024, p. 105). Alcântara oferece, assim, fundamentos para interpretar a vulnerabilidade em sua dimensão intergeracional a partir do comprometimento das condições materiais e culturais de continuidade comunitária.

A dimensão temporal decorre tanto dos prejuízos já experimentados pelas novas gerações quanto do risco à transmissão futura do patrimônio cultural. Sua relação com a vulnerabilidade estrutural é reforçada pela conclusão de que as omissões estatais se inseriram em um contexto de desigualdades desproporcionais de origem histórica e exigiam medidas especiais de proteção da autonomia, da subsistência e da cultura das comunidades (Corte IDH, 2024, p. 93).

A leitura desses fundamentos pode ser articulada à perspectiva de Häberle (2009, p. 24 e 34), que relaciona a proteção geracional à preservação da natureza e da cultura e compreende a transmissão cultural como questão geracional. No caso estudado, essa aproximação permite interpretar o comprometimento do território e das práticas comunitárias como um obstáculo às condições de continuidade cultural entre gerações.

4 Deveres estatais de prevenção da perpetuação das vulnerabilidades

A partir disso, em observância aos deveres estatais de prevenção da perpetuação das vulnerabilidades, a comparação entre os casos mencionados evidencia um primeiro parâmetro: situações de vulnerabilidade exigem atuação positiva adequada às necessidades dos grupos atingidos. Em Cley Mendes (2025), a Corte IDH afirma que a abstenção de violar direitos é insuficiente, sendo necessárias medidas positivas de proteção, sendo que, diante da discriminação estrutural, a ausência de medidas específicas relacionadas à vitimização concreta pode gerar responsabilidade

internacional (Corte IDH, 2025a, p. 37). Esse fundamento também aparece em Alcântara (2024), aplicado às omissões relativas aos direitos das comunidades quilombolas (Corte IDH, 2024, p. 93).

Em La Oroya (2023), a obrigação positiva assume caráter expressamente preventivo. A Corte IDH (2023, p. 57–58) estabelece que o Estado deve impedir que atividades empresariais contaminantes afetem os direitos da infância, mitigar os efeitos da poluição, atender as pessoas afetadas e evitar a continuidade dos riscos. Quando a contaminação representa risco elevado à infância, a decisão menciona a exigência de diligência devida mais estrita e de um sistema eficaz de vigilância.

Tal orientação repercute nas garantias de não repetição. A Corte IDH (2023, p. 129–131) determina a adequação dos padrões de qualidade do ar, considerando os critérios científicos indicados na decisão; a efetividade dos estados de alerta e do monitoramento ambiental; e a adoção de medidas para que agentes públicos previnam danos quando os alertas forem ativados. Também ordena ações diferenciadas de atenção à saúde, bem como de supervisão e fiscalização das operações do complexo metalúrgico.

Essas determinações articulam atendimento aos danos existentes e interrupção das condições de exposição. A dimensão intergeracional dessa articulação encontra apoio no parágrafo 243 (Corte IDH, 2023, p. 94), que exige considerar as consequências ambientais sobre gerações presentes e futuras. Desse modo, a prevenção constitui um componente da proteção temporal dos direitos, vinculado às obrigações ambientais expressamente desenvolvidas no caso.

Em Cley Mendes, as garantias de não repetição dirigem-se aos mecanismos institucionais de discriminação e impunidade. A Corte IDH (2025, p. 53) determina a incorporação, na formação contínua de juízes criminais e integrantes do Ministério Público do Pará, de parâmetros relativos à infância, à investigação de tortura e à igualdade e não discriminação, com "ênfase na discriminação por motivos de raça, condição de pobreza e local de residência".

O Tribunal também ordena a criação de um espaço de diálogo interinstitucional para identificar causas e circunstâncias produtoras de impunidade e discriminação em casos de violência policial letal e propor formas de enfrentamento. A determinação inclui a implementação das medidas identificadas e a adoção dos instrumentos normativos,

institucionais e orçamentários necessários à sua efetividade (Corte IDH, 2025, 53–54).

Complementarmente, a Corte IDH (2025, p. 54–55) ordena um sistema de dados sobre a investigação e a tramitação judicial desses casos, com informações desagregadas segundo os critérios estabelecidos na sentença. A finalidade expressa é monitorar o acesso à justiça e facilitar políticas destinadas a prevenir e acabar com práticas discriminatórias. Reitera, ainda, a necessidade de investigação por órgão independente da força policial relacionada.

Essas medidas permitem identificar uma orientação prospectiva: a atuação estatal deve enfrentar fatores que possibilitam a repetição das violações. Sua leitura intergeracional permanece uma construção analítica do artigo, apoiada no reconhecimento da continuidade histórica da discriminação e da perpetuação da impunidade. A sentença oferece fundamentos para essa investigação, sem estabelecer expressamente um dever autônomo de proteção de gerações futuras no contexto do caso.

Em Alcântara, as determinações de reparação também apresentam alcance preventivo. A Corte IDH (2024, p. 97) ordena a titulação coletiva das terras e exige consulta às comunidades sobre futuros acordos relativos ao uso do Centro de Lançamento de Alcântara ou outros acordos com potenciais impactos diretos em seu território.

Lidas em conjunto com os fundamentos relativos à transmissão cultural e à continuidade comunitária, essas medidas podem ser compreendidas como condições para impedir o aprofundamento das vulnerabilidades territoriais e culturais. Essa conclusão resulta da articulação entre diferentes partes da sentença: a proteção coletiva do território e a participação comunitária oferecem meios de enfrentar situações que já comprometeram conhecimentos tradicionais, convivência familiar e patrimônio cultural destinado às gerações futuras (Corte IDH, 2024, p. 83-85; p. 105).

A partir desses fundamentos, a pesquisa identifica três parâmetros convergentes: proteção diferenciada diante de vulnerabilidades concretas; enfrentamento das condições que mantêm ou agravam essas vulnerabilidades; e medidas preventivas voltadas à interrupção dos riscos e da repetição das violações. A projeção intergeracional desses parâmetros encontra fundamento expresso na equidade intergeracional em La Oroya (2023) e na transmissão cultural em Alcântara (2024). Em Cley Mendes

(2025), decorre de uma interpretação sobre a permanência das estruturas discriminatórias e os instrumentos destinados a enfrentá-las.

A orientação preventiva dessas medidas encontra correspondência na observação de Leal e Lima (2021, p. 160), que identificam nas sentenças estruturantes uma atuação voltada ao enfrentamento de quadros sociais de violações repetitivas. A comparação aqui desenvolvida acrescenta uma questão a essa perspectiva: verificar quando o enfrentamento dessas condições também protege as possibilidades de exercício dos direitos por gerações subsequentes.

Consequentemente, os três casos permitem sustentar uma dimensão temporal da proteção que ultrapassa a resposta ao dano já consumado, com fundamentos distintos em cada decisão. A comparação contribui para a construção da dimensão intergeracional da vulnerabilidade como categoria de análise, desde que sejam preservadas as diferenças entre proteção expressa das gerações futuras, continuidade cultural entre gerações e prevenção da repetição de padrões estruturais de violação.

5 Conclusão

O presente artigo teve como objetivo geral analisar os parâmetros desenvolvidos pela Corte IDH nos casos *Habitantes de La Oroya vs. Peru* (2023), *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil* (2024) e *Cley Mendes e outros (Chacina do Tapanã) vs. Brasil* (2025), para identificar uma dimensão intergeracional da vulnerabilidade e sua relação com os deveres estatais destinados a prevenir sua perpetuação. A investigação identificou fundamentos para essa compreensão quando a continuidade das condições de desvantagem se relaciona ao comprometimento das possibilidades de exercício dos direitos pelas gerações subsequentes. A duração de uma situação de vulnerabilidade, isoladamente, não demonstra sua projeção entre gerações, sendo necessário examinar como as condições de existência, a transmissão cultural e os mecanismos institucionais de proteção ou desproteção participam desse processo.

No plano teórico, a articulação entre condições materiais de exercício dos direitos, proteção da natureza e da cultura e enfrentamento de violações estruturais permitiu construir a definição operacional empregada no artigo. A dimensão intergeracional da vulnerabilidade foi compreendida como a projeção, entre gerações, de condições de desvantagem ou exposição a violações que comprometem as bases de existência e as possibilidades de

exercício dos direitos pelas gerações subsequentes. Essa definição orientou a leitura das sentenças sem substituir seus fundamentos pelas formulações da pesquisa.

A análise jurisprudencial revelou diferentes graus de aproximação com essa perspectiva. Em Habitantes de La Oroya vs. Peru, a relação é expressa: a Corte associa a proteção ambiental à consideração dos efeitos dos danos sobre gerações presentes e futuras e estabelece obrigações reforçadas de proteção da infância. Nesse contexto, a prevenção da contaminação, a fiscalização das atividades empresariais e a atenção à saúde podem ser compreendidas como instrumentos de proteção das condições ambientais necessárias ao exercício dos direitos ao longo do tempo.

Em Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil, a dimensão intergeracional manifesta-se no comprometimento da transmissão cultural e das condições de continuidade familiar e comunitária. A proteção do território assume relevância por sua relação com a subsistência, os conhecimentos tradicionais e a identidade das comunidades. A titulação coletiva e a consulta sobre intervenções com potenciais impactos territoriais oferecem meios para enfrentar condições que prejudicam essa continuidade e colocam em risco o patrimônio cultural destinado às gerações futuras.

Em Cley Mendes e outros vs. Brasil, a aproximação exige maior cautela. A sentença reconhece a discriminação estrutural e a perpetuação da impunidade, oferecendo fundamentos para investigar a continuidade dos mecanismos institucionais de violação. Entretanto, sua interpretação intergeracional decorre da construção analítica deste artigo. As medidas de formação, diagnóstico institucional, produção de dados e investigação independente apresentam finalidade preventiva, mas essa característica não permite afirmar, por si só, que a Corte IDH estabeleceu uma obrigação específica de proteção das gerações futuras nesse caso.

Em resposta ao problema de pesquisa, os casos permitem identificar três parâmetros articulados: o reconhecimento de vulnerabilidades que exigem proteção diferenciada; a consideração das condições que mantêm ou agravam essas vulnerabilidades no tempo; e a determinação de medidas destinadas a enfrentar tais condições e prevenir novas violações. A dimensão intergeracional desses parâmetros encontra fundamento expresso na equidade intergeracional em La Oroya (2023) e na transmissão cultural em Alcântara (2024). Em Cley Mendes (2025), encontra uma base indireta na identificação da continuidade das estruturas discriminatórias e dos mecanismos de impunidade.

Os deveres estatais examinados podem, assim, fundamentar a prevenção da perpetuação intergeracional das vulnerabilidades quando enfrentam fatores que comprometem as condições de exercício dos direitos pelas gerações subsequentes. Essa relação depende do conteúdo de cada obrigação e de sua conexão com a vulnerabilidade identificada. A prevenção ambiental, a proteção territorial e cultural e o enfrentamento da discriminação institucional apresentam fundamentos próprios, que devem ser preservados na comparação.

A pesquisa alcança, portanto, seus objetivos ao estabelecer uma compreensão operacional da vulnerabilidade intergeracional, identificar os parâmetros pertinentes nas decisões e examinar sua relação com os deveres estatais de prevenção. Seus resultados se limitam ao estudo da fundamentação e das medidas determinadas nas sentenças, sem demonstrar sua implementação ou seus efeitos concretos sobre gerações subsequentes. A contribuição do artigo consiste em evidenciar possibilidades e limites de uma leitura intergeracional da proteção dos direitos humanos, construída a partir de fundamentos jurisprudenciais distintos e sem pressupor o reconhecimento de uma categoria autônoma pela Corte IDH.

Referências

ALVES, Henrique Rosmaninho. A proteção das gerações futuras diante dos desastres naturais nas constituições contemporâneas. **Revista Direito em Debate**, Ijuí, v. 25, n. 46, p. 164–206, jul./dez. 2016. DOI: https://doi.org/10.21527/2176-6622.2016.46.164-206.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade:** a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 ago. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil:** Sentencia de 21 de novembro de 2024. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. San José da Costa Rica, 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_548_por.pdf.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Cley Mendes e outros vs. Brasil**. Sentença de 25 de novembro de

2025 (Mérito, Reparações e Custas). San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2025a. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/. Acesso em: 26 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso habitantes de La Oroya vs. Peru**: sentença de 27 de novembro de 2023 (Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana). San José, 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_511_esp.pdf. Acesso em: 26 set. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-32/2025**: Emergência climática e direitos humanos. Solicitada pela República do Chile e República da Colômbia. San José: Corte IDH, 3 jul. 2025b. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967. Acesso em: 26 set. 2026.

HÄBERLE, Peter. Um derecho constitucional para las futuras generaciones. La outra forma del contrato social: el contrato intergeracional. **Lecciones y Ensayos**, Buenos Aires, n. 87. p. 17-37, 2009.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. La jurisdicción constitucional entre judicialización y activismo judicial: ¿existe realmente "un activismo" o "el" activismo? **Estudios Constitucionales**, Talca, año 10, n. 2, p. 429–454, 2012.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; LIMA, Sabrina Santos. O sistema interamericano de direitos humanos e a proteção de minorias e de grupos vulneráveis. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, p. 144-163, maio/ago. 2021. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/admin1,+09.+6774.pdf. Acesso em: 25 set. 2026.

SCHNEIDER, Eliete Vanessa; MIRANDA, Gabriela da Silva; LUCAS, Doglas Cesar. A justiça entre tempos e gerações. **Revista Argumentum** – Argumentum Journal of Law, Marília, v. 22, n. 3, p. 969-995, set.–dez. 2021. Disponível em: https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1297. Acesso em: 27 set. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CASTRO, Lorenna Roberta Barbosa. Minorias e grupos vulneráveis: a questão terminológica como fator preponderante para uma real inclusão social. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, *[S. l.]*, v. 5, n. 1, p. 105–122, 2025. DOI: 10.25245/rdspp.v5i1.219. Disponível em: https://ojs.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/219. Acesso em: 11 out. 2026.

VARGAS, Eliziane Fardin; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Grupos vulneráveis e minorias: há uma distinção terminológica na Constituição Federal de 1988 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal?. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, *[S. l.]*, v. 9, n. 3, p. 877–904, 2023. DOI: 10.21783/rei.v9i3.732. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/732. Acesso em: 25 set. 2026.

A obra apresenta uma reflexão sobre a efetivação dos direitos fundamentais sociais e a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Diante das transformações sociais, ambientais e tecnológicas, os capítulos examinam as relações entre atuação jurisdicional, políticas públicas e deveres estatais de proteção. O direito ao cuidado constitui um eixo central da coletânea, com análises sobre a distribuição equitativa de responsabilidades, os impactos do trabalho não remunerado e os desafios da Política Nacional de Cuidados. As discussões abrangem os direitos da criança e da mulher, a licença-maternidade da mãe adotante, os protocolos do Conselho Nacional de Justiça e a jurisprudência interamericana. A obra também aborda a judicialização das filas do SUS, as desigualdades de acesso à saúde digital, a proteção das futuras gerações e a atuação das clínicas jurídicas diante da emergência climática. Completam esse percurso a proteção de defensoras e defensores de direitos humanos e as tensões entre liberdade de expressão, desinformação, algoritmos e responsabilidade das plataformas digitais. Com contribuições comprometidas com a defesa dos direitos humanos, a coletânea ilumina os "espectros" — as presenças, ausências e contradições — que permeiam a efetividade dos direitos fundamentais sociais no Brasil e na América Latina, reafirmando a centralidade do cuidado, da justiça intergeracional e da democracia.

ISBN 978-656135344-1

9 786561 353441

EDITORA
ILUSTRAÇÃO